



*Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali*

Commissione XII Affari Sociali della Camera dei deputati

Audizione su disegno di legge C. 2700, recante "Delega al Governo in materia di professioni sanitarie e disposizioni relative alla responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie"

Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali - AGENAS

Commissario Straordinario

Prof. Americo Cichetti



# *Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali*

## **Art. 3. (Principi e criteri direttivi specifici per l'adozione di misure in favore del personale sanitario)**

Il personale del Ssn rappresenta il fattore produttivo più importante per sé e per le sue aziende. I professionisti sono considerati la risorsa di maggior rilievo per un adeguato funzionamento del sistema sanità. L'efficace programmazione del personale risulta sfidante non solo a livello nazionale ma è presente anche nel continente Europeo, attivo nella definizione di standard e tecniche di programmazione.

La definizione dei livelli ottimali di personale è un tema complesso, che non può ridursi a un rapporto numerico fisso. Agenas ha sviluppato una metodologia di calcolo dei fabbisogni che tiene conto, tra i vari fattori, della complessità assistenziale, delle ore lavorate, delle attività ambulatoriali e del setting di cura.

L'esperienza della Joint Action *HEROES* ha rappresentato per Agenas un laboratorio europeo straordinario: ha permesso di confrontare metodologie, indicatori e strumenti previsionali e di consolidare il ruolo dell'Italia come punto di riferimento tecnico nella pianificazione del personale sanitario. Il contributo principale di *HEROES* è duplice. Da un lato, ha rafforzato l'idea che la pianificazione non possa essere un esercizio isolato ma debba basarsi su dati condivisi, modelli trasparenti e cooperazione multilivello tra istituzioni, università e professioni. Dall'altro, ha offerto una piattaforma per modernizzare la governance: oggi stiamo lavorando affinché gli indicatori di domanda, oltre a quelli di offerta sviluppati in *HEROES* diventino strumenti strutturali, inseriti nel processo ordinario di programmazione nazionale e regionale.

In questo modo, la pianificazione diventa una leva concreta del nuovo quadro di riforma del personale, perché consente di aggiornare i profili formativi, adattare le competenze ai nuovi ruoli emergenti e orientare i percorsi professionali verso le reali esigenze dei servizi e dei cittadini.

D'altra parte, in un contesto in cui la popolazione invecchia, le cronicità aumentano e la tecnologia ridisegna i modelli assistenziali, la pianificazione non può limitarsi a 'contare' professionisti: deve diventare un motore di sostenibilità e innovazione.

La metodologia Agenas per la determinazione del fabbisogno del personale del Ssn può costituire un primo strumento di confronto sia a livello nazionale (tra diversi contesti regionali) che regionale (tra presidi ospedalieri), facendo emergere buone pratiche e, quindi, situazioni in cui la coerenza con la programmazione si coniuga con efficacia ed efficienza.

Alla conoscenza dell'andamento dinamico dei fabbisogni dovrà corrispondere la capacità di intervenire per tempo sui percorsi formativi necessari, sugli adeguamenti contrattuali e sui sistemi di valutazione e valorizzazione delle professionalità espresse.

Questo approccio consente di costruire modelli dinamici, che non rispondono solo a standard quantitativi ma a indicatori di intensità e complessità assistenziale, adattabili ai diversi contesti regionali. L'obiettivo è superare il modello statico posti letto/professionisti e passare a un sistema di pianificazione *evidence-based*, capace di misurare il fabbisogno reale di personale in relazione alla missione dei servizi e alle caratteristiche dei pazienti. È un passo decisivo verso una pianificazione più intelligente, in grado di coniugare efficienza e qualità.

In questo senso, *HEROES* ha accelerato una trasformazione già in atto: l'integrazione tra la metodologia Agenas e il modello previsionale del Ministero della Salute, in un'ottica di progressiva convergenza



## *Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali*

metodologica e interoperabilità dei dati che permetterà di costruire un sistema dinamico, adattivo e aggiornabile, basato su dati reali e capace di generare scenari previsionali per diversi profili professionali.

HEROES ha, quindi, rafforzato un principio fondamentale: la pianificazione non può essere un esercizio isolato né una mera quantificazione dei fabbisogni. Deve basarsi su dati condivisi, modelli trasparenti, indicatori robusti e una cooperazione multilivello tra istituzioni, università, regioni, professioni e organismi internazionali.

L'Italia, grazie al lavoro congiunto di Ministero, Regioni e Agenas, vuole effettivamente utilizzare la metodologia Agenas come base per integrare e perfezionare il modello nazionale di previsione, migliorando il modo in cui è calcolata la domanda di professionisti sanitari poiché il modello Agenas consente di stimare i fabbisogni minimi e i *gap* di personale per singola struttura o servizio, con un dettaglio per professione e specialità. Tale integrazione consentirà di combinare l'approccio empirico e qualitativo, centrato sulle dimensioni demografiche, epidemiologiche, tecnologiche, organizzative e di policy, con modelli quantitativi predittivi basati su algoritmi e simulazioni di scenario. L'obiettivo sarà quello di costruire un sistema dinamico di pianificazione adattiva, capace di aggiornarsi periodicamente in base alle evoluzioni del contesto e di supportare decisioni tempestive e fondate su evidenze. In questo modo, la metodologia Agenas potrà divenire parte integrante di un ecosistema informativo nazionale per la programmazione del personale in sanità, contribuendo alla definizione di strategie di medio-lungo periodo più coerenti e solide, resilienti e orientate all'innovazione del Servizio Sanitario Nazionale.

Quindi, piuttosto che essere solo uno strumento normativo, funziona anche come un sistema integrato e strategico di pianificazione, collegando la dotazione di personale, lo sviluppo dei servizi e le strategie formative.

Questa integrazione consentirà, nei prossimi anni, di anticipare i bisogni, programmare le competenze digitali, riconfigurare lo skill mix e orientare le nuove generazioni verso i ruoli emergenti del SSN con l'obiettivo di fornire alle Regioni una metodologia unificata e comparabile per definire i fabbisogni e alimentare il modello nazionale, garantendo coerenza tra programmazione formativa e reale necessità dei servizi.

In prospettiva, lo sviluppo di una metodologia comune di pianificazione e previsione dei medici specializzandi, supportata da un quadro metodologico condiviso, può rafforzare in modo significativo la governance della formazione post-laurea, favorendo decisioni più trasparenti, basate su evidenze e coerenti con i fabbisogni del Servizio Sanitario Nazionale.

In questo senso, l'art. 3, lettera g), rappresenta un'opportunità per valorizzare e rendere strutturali le esperienze già in corso, affidando ad Agenas un ruolo di supporto tecnico-metodologico nello sviluppo e nell'implementazione di strumenti di pianificazione e previsione integrati.

Proprio per garantire la continuità di questo lavoro e trasformare un progetto europeo in una politica nazionale stabile, è stato definito un piano di sostenibilità nazionale che renda strutturali i risultati della Joint Action.

Operativamente, si propongono quattro linee principali:



# *Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali*

1. Consolidamento politico e normativo, con *policy dialogue* dedicati alla validazione degli indicatori di domanda e la loro integrazione nei processi di programmazione dei fabbisogni formativi e occupazionali, quindi, formalizzare un set minimo nazionale di indicatori derivati da HEROES e integrarli nel processo di programmazione;
2. Individuazione o istituzionalizzazione di una struttura tecnica permanente, capace di produrre analisi periodiche sulle tendenze demografiche, epidemiologiche e tecnologiche, garantendo un supporto stabile alla governance multilivello, quindi, istituendo tavoli tecnici permanenti per il monitoraggio e l'aggiornamento degli indicatori;
3. Sviluppo delle competenze, attraverso la ripetizione del corso HEROES e la produzione di linee guida operative che permettano un uso omogeneo e consapevole del modello previsionale;
4. Armonizzazione dei dati e governance dell'informazione, tramite linee guida nazionali, protocolli di cooperazione e standard per la raccolta e condivisione dei dati, con estensione anche alle specializzazioni mediche nel modello attualmente in sviluppo, quindi, sviluppando strumenti di supporto che traducano i dati in decisioni politiche.

Tale impostazione rende più lineari le scelte formative, di reclutamento e organizzative, collegandole ai reali bisogni di salute.

Nel complesso, l'obiettivo è che i risultati di HEROES non restino confinati in un progetto, ma diventino parte integrante di un sistema nazionale stabile, interoperabile e basato su evidenze, capace di guidare nel tempo le politiche di formazione, reclutamento e sviluppo del personale sanitario in Italia. Tutto questo è possibile anche grazie all'avvio del TSI Health Hub - Workforce Reform, che rafforzerà la resilienza e la sostenibilità del sistema sanitario attraverso la riforma del personale sanitario.

In un SSN che affronta invecchiamento, cronicità e trasformazione digitale, la pianificazione deve essere un motore di sostenibilità e innovazione: non un esercizio contabile, ma uno strumento strategico capace di collegare la dotazione di personale ai nuovi modelli organizzativi del DM 77, ai team multiprofessionali, allo skill mix, alla medicina digitale, e alle nuove esigenze dei cittadini. La metodologia AGENAS – integrata con il modello previsionale nazionale – rappresenta oggi la chiave per costruire una programmazione intelligente, predittiva e orientata a un SSN moderno, resiliente e vicino alle persone.

Il PNE rappresenta, ormai da tempo, molto più di un semplice sistema di monitoraggio: è diventato uno degli strumenti strategici di governance del nostro SSN. Il PNE misura la qualità dell'assistenza erogata in Italia, offrendo a cittadini, operatori, istituzioni e decisori pubblici una fotografia sempre più chiara e utile per orientare le politiche sanitarie. Il PNE si pone al centro di un sistema per il miglioramento dell'efficacia del nostro sistema sanitario che implica l'allineamento dei quattro strumenti necessari a raggiungere l'obiettivo dell'eccellenza nelle cure: 1 il monitoraggio degli esiti (PNE), 2 ispira l'elaborazione di linee di indirizzo e buone pratiche e 3 si fonda sullo sviluppo della cultura professionale grazie a programmi ECM mirati e robusti che a loro volta sostengono 4 l'elaborazione e il miglioramento di standard organizzativi posti attraverso provvedimenti come il DM 70/2015 e il DM 77/2022.



# *Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali*

## **Art. 4**

Con riferimento all'art. 4 si evidenzia, sin da subito, che i principi e criteri direttivi dallo stesso definiti possano trovare la loro concreta attuazione nell'ambito della *mission* istituzionale di Agenas.

Il principio all'art. 4, lettera a), individua la necessità di un costante aggiornamento delle competenze professionali in relazione all'evoluzione dei bisogni di salute della popolazione e al rapido avanzamento tecnologico. Tuttavia, affinché tale principio trovi una concreta ed efficace attuazione e possa tradursi in scelte operative sostenibili, appare essenziale accompagnarlo con un modello strutturato di analisi e previsione, capace di collegare in modo sistematico l'evoluzione delle competenze all'evoluzione dei bisogni, delle tecnologie e dei modelli organizzativi, anche in funzione della programmazione dei fabbisogni di personale.

In questa prospettiva, Agenas può offrire un contributo strategico, facendo leva su tre ambiti di esperienza maturata. Da un lato, l'analisi dei fabbisogni di personale a livello organizzativo, sviluppata negli ultimi anni, ha consentito di leggere in modo puntuale i gap professionali e l'impatto delle trasformazioni organizzative e tecnologiche sui servizi; questo approccio permette di osservare come l'evoluzione tecnologica e organizzativa incida concretamente sui fabbisogni professionali nei diversi setting di cura. Dall'altro, il contributo maturato nell'ambito della Joint Action HEROES ha rafforzato la capacità di interpretare in chiave prospettica la domanda di professionisti, introducendo un rafforzamento metodologico volto ad ampliare l'analisi oltre il tradizionale approccio demografico, integrando in modo più strutturato dimensioni epidemiologiche, tecnologiche, organizzative e di skill mix. Il terzo ambito l'esperienza di più di venti anni di Formazione continua in medicina (ECM).

L'integrazione di queste esperienze consente di superare una lettura meramente descrittiva o normativa delle competenze, per orientarsi verso un approccio dinamico, in cui lo sviluppo professionale viene letto come variabile strutturale della pianificazione del personale. L'evoluzione delle competenze non può infatti essere considerata indipendente dalle scelte tecnologiche e organizzative, né disgiunta dalla programmazione dei fabbisogni: al contrario, rappresenta uno dei principali fattori che incidono sulla produttività, sulla distribuzione dei ruoli, sull'integrazione multiprofessionale e, in ultima analisi, sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale.

Il valore aggiunto dell'esperienza HEROES risiede proprio nell'aver evidenziato che la previsione dei fabbisogni formativi non può limitarsi a una proiezione quantitativa dei professionisti, ma deve incorporare scenari di evoluzione delle competenze, legati sia alla trasformazione dei bisogni di salute (invecchiamento, cronicità, fragilità) sia alla diffusione di nuove tecnologie e modelli di servizio (telemedicina, intelligenza artificiale, automazione dei processi, sanità territoriale).

All'interno di questo quadro è chiaro che l'evoluzione tecnologica e lo *skill-mix change* assumono un ruolo centrale. Tecnologie come l'intelligenza artificiale, la telemedicina, l'automazione dei processi e le nuove apparecchiature diagnostico-terapeutiche modificano i volumi di attività ma soprattutto la natura del lavoro sanitario, richiedendo competenze digitali, capacità di supervisione clinica, gestione dei dati e lavoro in team multidisciplinari. Parallelamente, la trasformazione dei modelli organizzativi, in particolare il rafforzamento dell'assistenza territoriale previsto dal DM 77/2022, impone una ridefinizione dei ruoli professionali, dei livelli di autonomia e delle interazioni tra professioni.



# Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali

In tale prospettiva, AGENAS può contribuire all'attuazione dell'art. 4, lett. a), attraverso l'elaborazione e la messa a disposizione di un modello nazionale di analisi dell'evoluzione delle competenze, integrato con la programmazione dei fabbisogni di personale, che:

- utilizzi indicatori strutturati per intercettare l'impatto di tecnologia e modelli di servizio sui fabbisogni di competenze;
- consenta di leggere i processi di task shifting, l'emergere di ruoli avanzati e le dinamiche di skill mix;
- tenga conto dei nuovi modelli organizzativi e assistenziali, in particolare di quelli territoriali;
- supporti il raccordo tra programmazione dei servizi, fabbisogni occupazionali e politiche formative;
- favorisca una governance multilivello, basata su dati condivisi, modelli trasparenti e dialogo strutturato tra Ministero, Regioni, professioni e sistema formativo.

Prevedere un modello di analisi consentirebbe di rendere esplicito e strutturato il legame tra l'evoluzione dei bisogni di salute della popolazione, l'innovazione tecnologica e le competenze professionali richieste ai diversi profili sanitari. Sarebbe possibile sostenere in maniera più informata e coerente le scelte in materia di sviluppo professionale e aggiornamento delle competenze, ancorandole a indirizzi generali e ad evidenze derivanti dall'analisi dei servizi e dai *trend* di trasformazione del sistema sanitario. Al tempo stesso, il modello contribuirebbe a rafforzare la coerenza tra programmazione dei servizi, fabbisogni occupazionali e fabbisogni formativi, favorendo un allineamento più stretto tra politiche del personale, organizzazione dell'assistenza e sistema formativo. Infine, un'analisi strutturata e continuativa consentirebbe di anticipare, anziché inseguire, le trasformazioni in atto nei modelli assistenziali, accompagnando in modo proattivo l'evoluzione delle competenze e rendendo la pianificazione del personale uno strumento strategico di governo.

In questo modo, l'aggiornamento delle competenze professionali non sarebbe affidato a interventi episodici o settoriali ma diventerebbe parte integrante di un sistema dinamico e predittivo di pianificazione del personale, capace di anticipare i bisogni, orientare la formazione e accompagnare in modo coerente l'evoluzione del Servizio Sanitario Nazionale.

In tale solco, la Formazione ECM costituisce un sistema di aggiornamento professionale obbligatorio per i professionisti sanitari, fondato sull'acquisizione periodica di crediti formativi e sulla libertà del professionista di scegliere, all'interno di un'offerta ampia e diversificata, i percorsi ritenuti più coerenti con il proprio profilo e le proprie esigenze.

All'interno dell'attuale assetto, alcune previsioni normative hanno progressivamente orientato e vincolato l'aggiornamento professionale degli esercenti le professioni sanitarie verso specifici ambiti tematici ritenuti di particolare rilevanza per il Servizio sanitario nazionale.

A titolo meramente esemplificativo, si richiama il decreto interministeriale del 4 maggio 2022 in materia di radioprotezione medica, la cui attuazione è avvenuta mediante la delibera della Commissione Nazionale per la Formazione continua (CNFC) n. 3 del 2024, nonché il decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, relativo alla radioprotezione del paziente, recepito dalla CNFC con delibera del 12 novembre 2021.



# *Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali*

Ulteriormente, la CNFC, tenendo conto dei documenti di programmazione sanitaria, individua specifiche tematiche di interesse nazionale al fine di rendere la formazione maggiormente coerente e allineata ai bisogni del sistema sanitario.

Giova precisare che tali tematiche costituiscono ambiti rispetto ai quali la CNFC può esclusivamente svolgere un'azione di indirizzo e sensibilizzazione nei confronti dei professionisti, anche attraverso la previsione dell'attribuzione di un numero di crediti ECM superiore rispetto alla metrica ordinaria. Si tratta, in ogni caso, di misure di natura meramente incentivante e non vincolante, che non configurano un obbligo formativo in assenza di una specifica previsione normativa.

A titolo esemplificativo, per il triennio 2023-2025 sono state individuate, tra le altre, le seguenti tematiche di interesse: sanità digitale, modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel servizio sanitario nazionale (DM 77/2022), HTA, Pan Flu.

In tale contesto si collocano le disposizioni contenute nella Delega al Governo in materia di professioni sanitarie che introduce una serie di principi volti a orientare un'evoluzione funzionale del sistema della formazione continua.

In particolare, l'attualizzazione delle competenze professionali rispetto ai nuovi bisogni di salute della popolazione, prevista dall'art. 4, lettera a), presuppone una maggiore capacità del sistema formativo di intercettare e tradurre in obiettivi formativi i fabbisogni emergenti del Servizio sanitario nazionale.

In questo contesto, Agenas, similmente a quanto fatto con il progetto JA HEROES, potrebbe sviluppare modelli avanzati di previsione domanda/offerta, sviluppando anche dati, strumenti predittivi e metodologie di formazione per la gestione del personale sanitario.

*L'attuazione della delega potrebbe, quindi, essere perseguita attraverso un progressivo orientamento della ECM verso percorsi formativi più specifici e meno generalizzati, capaci di rispondere in modo mirato a esigenze cliniche, organizzative e territoriali, senza comprimere l'autonomia professionale ma rendendo l'offerta più funzionale agli obiettivi di sistema.*

Con riferimento alla promozione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze, di cui alla lettera b) dell'articolo 4, Agenas potrebbe rivestire un ruolo cardine all'interno di tale sistema. Si richiama, sul punto, all'esperienza britannica, laddove l'NHS utilizza i NOS (*National Occupational Standard*) per definire e certificare le competenze relative a ciascun ruolo in ambito sanitario.

D'altra parte, anche in tale settore, la formazione ECM svolge, già oggi, una funzione di tracciabilità dell'attività formativa, ma non è strutturata per distinguere tra semplice aggiornamento e acquisizione di competenze certificate. La delega in commento, dunque, consente di delineare un'evoluzione della formazione ECM come base selettiva per il riconoscimento di competenze qualificate, attraverso percorsi formativi strutturati, coerenti e verificabili, che valorizzino l'esperienza professionale e la formazione mirata. Anche in questo ambito Agenas potrebbe svolgere un ruolo centrale, tenuto conto delle numerose competenze attribuite alla stessa in ambito ECM.

Per quanto riguarda l'art. 4, lettera c), relativa alla definizione di una strategia per la costruzione di un sistema di gestione dell'uso dell'intelligenza artificiale nel settore sanitario, si evidenzia che Agenas, con la Legge 28 marzo 2022, n. 25, ha assunto il ruolo di Agenzia Nazionale per la Sanità Digitale (ASD), con l'obiettivo di garantire omogeneità e coerenza nell'attuazione delle politiche di digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale. In questo ambito, promuove l'adozione di nuovi modelli organizzativi basati sull'impiego di



# *Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali*

soluzioni digitali avanzate, tra cui la telemedicina e l'intelligenza artificiale. La Commissione Nazionale per la Formazione Continua, su proposta dell'Agenzia, in qualità di Agenzia nazionale per la sanità digitale, al fine di potenziare la digitalizzazione dei servizi e dei processi in sanità e garantire la costruzione di servizi sanitari omogenei sul territorio nazionale, individua specifici crediti formativi, in termini percentuali rispetto all'obbligo formativo individuale, che i professionisti sanitari dovranno conseguire nell'ambito del triennio formativo, mediante la partecipazione ad eventi formativi inerenti alla tematica di interesse nazionale "sanità digitale" e secondo quanto previsto dalla "Strategia Generale per il rafforzamento delle competenze digitali dei professionisti sanitari e socio-sanitari". La strategia si basa sul modello del ciclo di vita del *Digital Upskilling*, un modello operativo completo per lo sviluppo e la gestione strategica delle Competenze Digitali che ha l'ambizione di fornire una solida infrastruttura concettuale di supporto alla realizzazione di un sistema permanente di Educazione in Sanità Digitale (ESD) con l'obiettivo di garantire un costante sviluppo delle competenze digitali dei professionisti del settore sanitario e socio-sanitario.

Di tutta evidenza, dunque, è la centralità che l'Agenzia potrebbe acquisire in tale prospettiva.

Inoltre, anche in questo caso, rileva la formazione ECM, laddove tali tematiche risultano già oggi valorizzate nell'ambito del sistema ECM, attraverso l'individuazione di specifiche tematiche di interesse nazionale.

Da ultimo, con riferimento alla formazione manageriale del personale del Servizio sanitario nazionale di cui alla lettera d) dell'art. 4, si precisa che già allo stato l'Agenzia riveste un ruolo cardine nelle attività descritte dalla norma.

Invero, attualmente Agenas riveste il ruolo di organismo intermedio nell'organizzazione, gestione e monitoraggio del Corso di formazione manageriale di cui al PNRR, M6 C2 2.2.c. Sul punto, l'Agenzia si propone di gestire il processo di manutenzione delle competenze acquisite nell'ambito del suddetto corso, mediante specifici corsi formativi di aggiornamento.

Tenuto conto della funzione che l'Agenzia riveste in ambito ECM, appare del tutto evidente che la stessa possa fungere da volano nell'individuazione di nuovi obiettivi formativi, coerenti con i nuovi bisogni di salute. Tale attività, sul punto, è già stata realizzata nel recente passato in seno alle attività della CNFC, laddove sono state individuate, come già anticipato, numerose tematiche di interesse nazionale connesse agli obiettivi formativi.

In definitiva, alla luce delle considerazioni sopra espresse, si evidenzia la trasversalità delle competenze ad oggi attribuite ad Agenas rispetto ai principi di cui all'art. 4. Tale trasversalità, in fase di attuazione, potrebbe trovare ulteriore concretezza attribuendo ad Agenas un ruolo di governance del sistema nazionale di sviluppo delle competenze dei professionisti sanitari.