

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Matteo Pronzini
Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione 24 marzo 2017 n. 72.17

Indipendenza e imparzialità dei medici a cui l'UAI demanda le perizie

Signor deputato,

con riferimento alla sua interrogazione del 24 marzo 2017, che accenna pure alla giurisprudenza del Tribunale federale (di seguito TF) e della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito CEDU), esprimiamo alcune considerazioni di carattere generale.

L'incapacità al guadagno, concetto importante nell'ambito invalidità, è la perdita della possibilità di guadagno, causata da un danno alla salute, all'interno di un mercato del lavoro equilibrato (cf. art. 7 LPGa).

Vi sono quindi due elementi determinanti nella valutazione dell'invalidità: quello medico e quello economico.

Per la ponderazione dell'aspetto medico gli Uffici AI (di seguito UAI) si avvalgono dei Servizi medici regionali (di seguito SMR) i quali, giova sottolinearlo, operano nei singoli casi in modo del tutto indipendente (cf. art. 59 cpv. 2bis LAI).

Di regola i SMR dirimono il caso esclusivamente sulla scorta degli atti all'incarto, previa eventuale richiesta di documentazione supplementare ai medici curanti. Nel 2016 i medici dell'UAI hanno analizzato 7'400 casi. Se si rendessero necessari ulteriori approfondimenti, i medici SMR possono visitare personalmente l'assicurato.

Solo qualora questa possibilità non entrasse in linea di conto viene fornita indicazione per una perizia esterna. Si tratta di casi complessi, che presentano di regola forti discrepanze negli atti medici, delle pluripatologie o delle affezioni difficilmente inquadrabili.

Per quanto attiene alla critica secondo la quale le perizie sarebbero attribuite sempre agli stessi periti, si precisa che le modalità d'assegnazione delle perizie agli esperti o agli enti esterni si differenziano a dipendenza del tipo e del numero di patologie indagate.

Per le **perizie mono- o bidisciplinari** concernenti affezioni fisiche, i periti sono scelti direttamente dal SMR in base alla specialità, anche e soprattutto in funzione dei tempi d'attesa prospettati e della disponibilità degli esperti a svolgere l'attività peritale per l'UAI.

Se invece la patologia è di natura psichiatrica, il mandato viene assegnato al Centro peritale per le assicurazioni sociali, istituito nel 2007 per volontà del Consiglio di Stato allo scopo di garantire uniformità nell'espletamento di questo genere d'esami. È poi compito del Centro stesso scegliere il perito di riferimento (interno o esterno).

Per le **perizie pluridisciplinari** la procedura d'attribuzione è diversa, perché alcuni anni orsono il TF è stato chiamato ad esaminare la questione relativa alle perizie mediche in ambito AI. In una sentenza di principio (DTF 137 V 210) ha innanzitutto avuto modo di precisare che i Centri peritali fruiscono della necessaria indipendenza, potendo espletare i loro compiti nella più completa autonomia. Se eseguite secondo le regole dell'arte, alle loro perizie va quindi di principio riconosciuto pieno valore probatorio.

Al fine di migliorare ulteriormente il livello qualitativo, il TF ha imposto l'adozione di alcuni correttivi, fra i quali spicca l'obbligo d'assegnare le perizie pluridisciplinari in modo aleatorio. Tale principio è stato poi ripreso dall'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (cf. art. 72 bis cpv. 2 OAI). Concretamente è stata creata una piattaforma elettronica (SuisseMED@P) che include tutti i centri peritali svizzeri con i quali gli Uffici AI hanno concluso una convenzione; fra questi figura anche il Servizio d'accertamento medico di Bellinzona (SAM). Operativamente, se è necessaria una perizia pluridisciplinare, s'inserisce il numero di sicurezza sociale dell'assicurato nella piattaforma, specificando in particolare gli ambiti meritori d'indagine. E' poi il sistema che designa in modo casuale il Centro che sarà chiamato ad effettuare l'esame e che designerà autonomamente i singoli periti.

Le modalità di accertamento sono quindi orientate a seconda del tipo e del numero delle patologie indagate, ritenuto che il margine di apprezzamento dell'Ufficio AI è ridotto.

La procedura d'accertamento peritale (mono-, bi- o pluridisciplinare) è inoltre caratterizzata da estesi diritti di partecipazione da parte dell'assicurato.

Al momento in cui si propende per un accertamento esterno, il diretto interessato viene informato circa il nominativo del o dei periti e le relative specializzazioni; egli ha quindi la possibilità di formulare quesiti supplementari o obiezioni da sottoporre al perito; il fatto che il perito non godrebbe del necessario grado d'imparzialità rientra fra le possibili obiezioni. Qualora la divergenza non fosse sanata, l'assicurazione emette una decisione regolarmente impugnabile.

Un motivo di ricusazione non può, tuttavia, essere ammesso per il solo fatto che il perito incaricato è economicamente dipendente dal mandante o svolge incarichi per conto dell'assicurazione (STF 31.7.2013, 8C_400/2013; STF 4.4.2013, 8C_854/2012), o ancora in ragione del volume degli onorari che percepisce dall'assicurazione (STF 25.10.2016, 8C_354/2016).

L'interrogante intravede una possibile interazione fra il numero di perizie ricevute e l'imparzialità dell'esperto; in altre parole paventa il rischio che maggiore è il numero di perizie attribuite, minore sarebbe il grado d'indipendenza. Per le perizie pluridisciplinari e le perizie psichiatriche, per i motivi esposti precedentemente, la considerazione è destituita di fondamento. Per tutte le perizie si sottolinea che la procedura assicurativa sociale prevede che l'assicurazione, rappresentata dall'UAI, è considerata parte solo dopo l'avvio di un eventuale contenzioso giudiziale; nella fase istruttoria, che precede la decisione, è considerata un organo amministrativo incaricato di attuare il diritto oggettivo (cf. DTF 104 V 209). Gli accertamenti ordinati in adempimento di questo compito non possono quindi essere considerati di parte (DTF 123 V 175, 122 V 157). Tale neutralità deve quindi essere riconosciuta a maggior ragione nei confronti di un perito, del tutto indipendente dall'UAI.

In una recentissima sentenza il TF, precisando appunto come il fatto che ad un esperto, sia esso attivo quale medico indipendente o presso un centro d'accertamento medico, siano attribuite regolarmente perizie da parte di un'assicurazione sociale o di tribunali non costituisce a se stante motivo sufficiente per concludere alla prevenzione o alla parzialità di detto perito (STF 9.8.2016 in re A., 8C_146/2016).

Analogo avviso è del resto stato recentemente espresso dalla CEDU, che non ha ravvisato un sospetto di mancanza d'obiettività dei periti, per il solo fatto che siano chiamati ad esprimersi su un caso su incarico di un'autorità (arrêt S. c. Suisse du 17.11.2015, req. 26275/12).

La Confederazione, Autorità di vigilanza, sorveglia l'esecuzione della legge federale e l'adempimento dei compiti assegnati agli UAI secondo l'art. 57 LAI e ai SMR secondo l'art. 59 cpv. 2^{bis} LAI. A tale scopo, tramite l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), esegue una volta all'anno un audit, della durata di due settimane. Il controllo si svolge mediante un esame dei casi estrapolati a campione, nonché ad una permanenza presso l'UAI durante la quale la capoufficio, i capiservizio e collaboratori scelti dall'ufficio federale sono intervistati. Dal 2008, primo anno in cui si è svolto il primo audit, ad oggi, l'Autorità di vigilanza ha accertato la correttezza delle procedure, comprese quelle attinenti alle diverse perizie.

Dopo questa premessa, rispondiamo come segue alle singole domande.

1. Quante sono nell'arco degli ultimi 5 anni le perizie effettuate direttamente presso il SAM?

2012	2013	2014	2015	2016
289	297	321	321	319

Fonte: UAI Ticino, pluridisciplinari

Si tratta di perizie attribuite a Centri peritali riconosciuti dall'UFAS e come tali facenti parte della piattaforma SuisseMED@P. Non si tratta, pertanto, unicamente del SAM di Bellinzona.

2. Quante perizie sono state per contro commissionate nell'arco degli ultimi 5 anni ai medici esterni e soprattutto con quale criterio?

2012	2013	2014	2015	2016
610	702	759	1037	815

Fonte: UAI Ticino, mono- e bidisciplinari

Come spiegato nella premessa, i criteri di scelta dei medici esterni sono la specialità, il tempo d'attesa per ottenere il rapporto peritale e la disponibilità dello specialista.

3. Quanto sono costate negli ultimi 5 anni le perizie assegnate ai medici esterni?

2012	2013	2014	2015	2016
1'118'953.-	1'092'465.-	1'341'811.-	2'284'980.-	2'395'395.-

Fonte: DWH Ufficio Federale delle Assicurazioni Sociali, mono- e bidisciplinari

Le cifre indicate (suddivise per data di pagamento delle fatture) comprendono, oltre al costo della perizia, i costi necessari sopportati dall'AI per l'esecuzione dell'accertamento medico, in particolare:

- eventuali spese di viaggio dal domicilio al luogo dove si tiene la perizia
- eventuali analisi legate alla perizia
- eventuali test particolari necessari per la perizia
- eventuale necessità di un traduttore durante la perizia

Ne risulta un costo medio per caso peritato di fr. 2'933.

4. Nel caso il SAM fosse sottodotato, per quale ragione non viene potenziato il servizio?

Il SAM con sede Bellinzona rappresenta uno dei centri peritali (una trentina in tutta la Svizzera) con i quali l'UFAS ha concluso una convenzione e ai quali gli UAI devono obbligatoriamente affidarsi per quanto riguarda le perizie pluridisciplinari.

La convenzione tra l'UFAS e i SAM svizzeri disciplina in particolare questi aspetti:

- il SAM è responsabile della scelta e della gestione del personale e degli specialisti;
- il SAM designa le persone responsabili e ne comunica i nomi all'UFAS;
- il personale medico incaricato di eseguire le valutazioni peritali deve essere in possesso di una specializzazione FMH o di un titolo equivalente
- ogni SAM deve attuare un sistema di controllo della qualità del quale è responsabile; l'UFAS può chiedere un relativo rapporto;
- le parti hanno stabilito una tariffa forfetaria che varia secondo il numero di discipline coinvolte e valgono per tutti i SAM della Svizzera;
- gli UAI possono chiedere complementi al rapporto peritale o contestare la bontà della perizia qualora mancassero elementi importanti (ad esempio quando il rapporto non contiene la risposta a tutte le domande poste, vi sono contraddizioni o errori); tuttavia non possono influenzare l'esito della perizia.

Il controllo del buon andamento generale dell'attività peritale incombe pertanto alle due parti contrattuali citate.

Non è quindi competenza dell'UAI esaminare se un centro peritale sia sovra/sottodimensionato rispettivamente chi abbia redatto e valutato le condizioni dell'assicurato. Per contro deve valutare se il referto peritale soddisfi il contenuto minimo previsto dalla giurisprudenza e risponda a tutti i quesiti posti.

Tuttavia, qualora un centro sia in ritardo nell'eseguire mandati peritali - ossia il 20% dei mandati a lui attribuiti risalgono ad oltre 130 giorni -, la piattaforma lo esclude automaticamente, evitando che i mandati si accumulino ulteriormente. Da quando esiste la SuisseMED@P (1 marzo 2012) il SAM di Bellinzona non è mai stato oggetto di tale penalità, contrariamente ad altri centri svizzeri.

5. Quali sono i medici che hanno ricevuto i mandati peritali per conto dell'UAI nel corso degli ultimi 5 anni?

I medici con i quali l'UAI collabora per le perizie mono e bi-disciplinari sono circa una settantina. Non è possibile indicare i rispettivi nominativi perché l'informazione è sottoposta all'obbligo del segreto e della discrezione in applicazione dell'art. 33 legge sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) e della legge cantonale sulla protezione dei dati personali.

Tuttavia ribadiamo che l'indipendenza e l'imparzialità dei medici a cui l'UAI demanda le perizie è garantita da quanto esposto nelle considerazioni iniziali, confermata dalla nutrita giurisprudenza del Tribunale federale e della CEDU.

L'UAI è inoltre sempre disponibile a valutare candidature di ulteriori medici che dispongono dei requisiti legali a cui assegnare le perizie. Prova ne è che negli ultimi anni il numero degli specialisti esterni ai quali l'UAI affida incarichi peritali è quasi raddoppiato.

6. A quale medico corrispondono quanti mandati assegnatogli dall'UAI nel corso degli ultimi anni?

Si richiama il contenuto della precedente risposta.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a circa 19 ore lavorative.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnolfo Coduri

Copia:

- DSS (dss-dir@ti.ch)
- IAS (ias@ias.ti.ch)