

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Tiziano Galeazzi
e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione n. 109.19 del 13 giugno 2019 Quali controlli e criteri vengono effettuati sui medici provenienti dall'estero?

Signore e signori deputati,

l'interrogazione in oggetto solleva il tema delle *fake news* in campo medico, soprattutto in relazione ai vaccini e alle terapie non supportate da prove scientifiche, che hanno portato a sanzioni disciplinari e alla radiazione di alcuni professionisti operanti all'estero, in particolare in Italia.

Scusandoci per il ritardo nella presentazione della risposta, rileviamo in entrata che questo atto parlamentare, presentato prima della pandemia di COVID-19, ha anticipato riflessioni poi postesi su larga scala. La pandemia ha in effetti amplificato la problematica delle *fake news*, ma al tempo stesso ha polarizzato le opinioni su due fronti contrapposti: da un lato l'accettazione di restrizioni e l'affidamento alle conoscenze scientifiche e dall'altro il rifiuto di misure di salute pubblica e la diffusione di teorie complottiste. L'esperienza pandemica ha evidenziato quanto sia stato difficile trovare un equilibrio condiviso tra gli interessi in gioco e le diverse sensibilità. La prevista revisione della legge sulle epidemie (LEp), in fase di consultazione, dovrebbe apportare alcune precisazioni sul piano legale, facendo tesoro delle situazioni vissute.

Fatta questa premessa, rispondiamo come segue alle domande poste.

1. Come reputa il Consiglio di Stato il fenomeno delle false credenze in ambito scientifico e la relativa diffusione da parte dei medici?

Come ogni diritto fondamentale, anche il diritto alla libertà d'opinione e d'informazione, garantito dall'art. 16 della Costituzione federale (Cost.), può essere limitato se la restrizione è prevista da una base legale, è sorretta da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio di proporzionalità.

In ambito sanitario, determinate limitazioni alla libertà d'opinione possono trovare fondamento negli obblighi professionali dei medici, stabiliti all'art. 40 della legge federale sulle professioni mediche universitarie (LPMed). Tale norma prevede in particolare che i

medici devono esercitare la professione in modo accurato e coscienzioso, rispettando i limiti delle competenze acquisite nell'ambito della formazione, del perfezionamento e dell'aggiornamento (art. 40 lett. a LPMed). Essi devono inoltre tutelare i diritti dei pazienti (art. 40 lett. c LPMed) e praticare una pubblicità oggettiva e corrispondente all'interesse generale, non ingannevole né invadente (art. 40 lett. d LPMed). I medici possono dunque manifestare la loro libertà d'opinione nel rispetto di esigenze legali, quali ad esempio il dovere di prudenza, e di principi etici e deontologici, fra cui l'obbligo di evitare il "ciarlatanismo" (DONZALLAZ, *Traité de droit médical* - Volume II - Le médecin et les soignants, n. 5278 e segg.). I vincoli deontologici precisano in effetti i doveri professionali, i quali comportano anche un obbligo di delicatezza, di prudenza e di cortesia.

La violazione degli obblighi professionali può essere sanzionata, nel rispetto del principio di proporzionalità, con le misure disciplinari previste all'art. 43 LPMed, rispettivamente all'art. 59 della Legge sanitaria cantonale (LSan). Queste misure vanno dall'avvertimento al divieto definitivo di libero esercizio della professione per l'intero campo di attività o per una parte di esso. Attraverso una ripetuta e grave violazione degli obblighi professionali può anche venire meno il requisito dell'essere degni di fiducia (art. 36 cpv. 1 lett. b LPMed), ovvero una delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione d'esercizio, che di conseguenza decadrebbe. La scelta della sanzione deve essere adeguata alla natura e alla gravità della violazione dei doveri professionali e non deve oltrepassare quanto necessario per garantire gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. A tale riguardo, l'autorità deve tener conto di fattori oggettivi, ossia delle conseguenze che il comportamento rimproverato ha avuto sul corretto esercizio della professione, e di fattori soggettivi, come le motivazioni o i precedenti dell'interessato.

Nel valutare la diffusione di tesi o credenze da parte di medici, lo scrivente Consiglio non può che attenersi al quadro legale illustrato. Ritiene pertanto che questi professionisti godano di una certa libertà nell'esprimere le proprie opinioni, anche se minoritarie, ma devono farlo nel rispetto degli obblighi professionali e deontologici. Un medico che sconsiglia vaccini raccomandati e lo fa in maniera imprudente, rilasciando dichiarazioni pubbliche inadeguate, con argomenti non corroborati da evidenze scientifiche e senza citare l'opinione accademica maggioritaria potrebbe dunque incorrere nella violazione dei suoi obblighi professionali.

2. Come reputa il Consiglio di Stato il fatto che un medico, radiato in Italia, possa invece esercitare nel Canton Ticino?

In virtù dell'art. 36 cpv. 1 LPMed, per ottenere l'autorizzazione di libero esercizio, rilasciata dall'Ufficio di sanità, il medico deve disporre di un diploma svizzero o riconosciuto, essere degno di fiducia, godere di una buona salute psicofisica e disporre delle necessarie conoscenze di una lingua ufficiale del Cantone. L'esistenza di procedimenti amministrativi in corso o di decisioni passate in giudicato potrebbero porre in dubbio in particolare l'adempimento del requisito dell'essere degno di fiducia.

Tale condizione viene verificata con l'ausilio dell'attestato di onorabilità professionale, detto anche *good professional standing* (GPS) che, in Italia, viene rilasciato dal Ministero della salute su preavviso dell'Ordine professionale a cui l'istante è iscritto. Il GPS italiano, come quello svizzero, indica non solo se l'operatore ha subito sanzioni amministrative, ma pure se ha in corso procedimenti disciplinari. Alcuni Paesi segnalano per contro

unicamente se il professionista è stato oggetto di una sanzione disciplinare passata in giudicato. Per questo motivo l'Ufficio di sanità obbliga gli istanti a compilare anche un modulo di autocertificazione.

È fondamentale che l'istanza di autorizzazione venga presentata in un quadro di trasparenza affinché l'autorità di vigilanza sanitaria possa valutare eventuali procedimenti in corso e venire a conoscenza della conclusione e dell'esito degli stessi. In questo senso il non aver dichiarato, su domanda esplicita, un procedimento in corso può già di per sé portare a considerare il richiedente non degno di fiducia.

Nel caso in cui venisse invece aperto un procedimento o un medico venisse sanzionato all'estero dopo aver ottenuto l'autorizzazione di libero esercizio in Ticino, il Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) può a sua volta aprire formalmente un procedimento amministrativo, affidandone l'istruzione alla Commissione di vigilanza sanitaria (CVSan), per determinare se sussistano i motivi per l'adozione di provvedimenti disciplinari. Fintanto che il procedimento amministrativo all'estero non è concluso, di regola quello aperto in Svizzera viene sospeso. In effetti, come per i procedimenti penali, anche per quelli amministrativi vale la presunzione d'innocenza: l'esistenza di un procedimento in corso deve pertanto essere analizzata considerando che l'interessato non è ancora stato giudicato colpevole di violazione degli obblighi professionali. D'altro canto, una condanna amministrativa all'estero non comporta automaticamente il rifiuto dell'autorizzazione; anche in questo caso occorre procedere ad una valutazione autonoma.

3. Com'è possibile che, un professionista radiato dall'Ordine di appartenenza all'estero, sia in possesso di un certificato di "good professional standing" (onorabilità professionale), necessario per esercitare la professione se, in tale certificato deve essere specificato in particolare se il/la richiedente ha in corso o ha riportato in passato sanzioni disciplinari o amministrative?

Come appena indicato, il Ministero della salute italiano rilascia all'operatore sanitario un attestato di onorabilità professionale in cui figurano non solo le sanzioni disciplinari già pronunciate, ma anche eventuali procedimenti disciplinari ancora in corso. Ritenuto che i GPS di alcuni Paesi indicano unicamente se l'operatore sanitario è stato oggetto di una sanzione disciplinare passata in giudicato, al momento dell'inoltro dell'istanza di autorizzazione in Ticino gli interessati devono compilare anche un modulo di autocertificazione in cui segnalare eventuali procedimenti amministrativi o penali in corso.

4. Quanti medici stranieri radiati vivono e praticano la loro professione nel nostro Cantone attualmente? (e quanti sono stati negli ultimi anni)

Benché l'informazione non venga censita nelle banche dati esistenti, non si ricordano casi di medici sanzionati con un divieto di esercizio definitivo all'estero, ma autorizzati a praticare in Ticino.

Le vicende delle due dottoresse cui viene fatto riferimento nell'interrogazione sono state rese note dei mezzi di informazione e sono parzialmente ricostruibili via internet. Pur richiamando le esigenze di riservatezza a tutela di legittimi interessi privati e le prescrizioni in materia di segreto ufficio, possiamo confermare che in un caso l'operatrice era stata autorizzata ad esercitare in Ticino nel maggio 2012. Al momento della sua

radiazione in Italia, nel settembre 2018, è stato avviato un procedimento amministrativo nel nostro Cantone, che, come da prassi illustrata in precedenza, è stato sospeso in attesa della conclusione del procedimento estero. La procedura è poi stata abbandonata per il decesso della dottoressa. Nell'altro caso, la dottoressa non è invece mai stata autorizzata all'esercizio della professione medica, né di altre professioni sanitarie, nel nostro Cantone.

5. Con quali criteri vengono controllati, vigilati e approvati questi professionisti radiati esteri nel nostro Cantone? (elencare i generi di controlli effettuati e quali uffici autorizzerebbero la professione)

Come indicato nelle risposte precedenti, le verifiche sull'adempimento dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione a esercitare una professione sanitaria vengono effettuati dall'Ufficio di sanità. Successivamente al rilascio, è la Commissione di vigilanza sanitaria su mandato del DSS, ad accertare se questi requisiti permangono adempiuti e se vi siano gli estremi per l'adozione di una sanzione disciplinare.

6. Come reputa il Consiglio di Stato la prevenzione, a tutela della salute, messa in atto in Italia e Francia, introducendo l'obbligatorietà ai vaccini in età pediatrica?

Sottolineato che in Ticino le strategie attuali permettono di raggiungere un'adesione molto diffusa alle raccomandazioni vaccinali, specie in ambito pediatrico, in merito all'idea di introdurre un eventuale obbligo preme richiamare i diritti costituzionali alla libertà di scelta del cittadino-paziente, in particolare il diritto alla libertà personale e all'integrità fisica e psichica (art. 10 cpv. 2 Cost.), ma anche i requisiti generali che permettono di limitare tali diritti.

Peraltro, la possibilità di introdurre l'obbligo vaccinale è già prevista dall'art. 22 LEp, secondo cui *“se esiste un pericolo considerevole, i Cantoni possono dichiarare obbligatorie le vaccinazioni di gruppi di popolazione a rischio, di persone particolarmente esposte e di persone che esercitano determinate attività.”* Nessun Cantone ha però finora mai fatto uso di questa facoltà, nemmeno nella situazione pandemica vissuta. Se difatti la legge sancisce la facoltà teorica, dal profilo giuridico ed etico la questione è assai complessa.

Questa questione è stata affrontata anche nelle direttive dell'Accademia svizzera delle scienze mediche (ASSM), la quale, in merito alle misure terapeutiche e preventive sotto coercizione nella medicina¹, indica che *“nelle persone capaci di discernimento, i trattamenti coercitivi non sono ammessi. Tuttavia, in pochi casi eccezionali previsti dalla legge è consentito imporre una terapia ritenuta necessaria per il bene comune.”* Da parte sua, la Commissione nazionale di etica clinica, organo istituito dal Consiglio federale, si è espressa in maniera più puntuale pure su un potenziale obbligo vaccinale contro il COVID, giungendo ad interessanti conclusioni, che non vengono riprese in questa sede, perché risulterebbero svilite da qualsiasi tentativo di estrazione riassuntiva²; basti però dire che già l'ampiezza dell'analisi ben illustra la complessità di introdurre simili obblighi anche in un contesto come quello pandemico.

¹[direttive assm misure coercitive.pdf](#)

²[nek-cne_presa-di-posizione_vaccinazione-covid.pdf](#)

La strategia nazionale poggia quindi piuttosto sulla promozione delle vaccinazioni, come previsto all'art. 21 LEp. Anche sul piano ticinese ci si è sempre orientati sull'informazione, la sensibilizzazione e l'offerta delle possibilità di vaccinazione, ma non sull'obbligo.

- 7. Come vigila l'Autorità competente su eventuali medici che praticano in Ticino e scoraggiano le pratiche vaccinali e propongono terapie senza basi scientifiche?**
- 8. Come vigila l'Autorità competente su eventuali medici che esternano idee antiscientifiche su social network pubblici? Come vengono trattate e giudicate tali esternazioni?**

Richiamate le risposte alle prime domande in merito alla libertà di espressione dei medici e al dovere di informazione corretta, qualora vengano segnalate possibili violazioni si procede con i necessari e opportuni accertamenti, se del caso anche tramite ispezioni non annunciate da parte del Medico cantonale e dei suoi servizi per valutare la sussistenza di pratiche inadeguate. Il DSS ha poi la facoltà di conferire mandato alla CVSsan affinché proceda con l'istruzione della pratica per comprendere se sia ravvisabile una violazione degli obblighi professionali, come descritto sopra.

- 9. Si è a conoscenza con quale sistema di pagamento vengono onorate le prestazioni di questi professionisti? (Fatturano secondo Tarmed oppure in altri metodi?)**

È difficile comprendere a quali prestazioni venga precisamente e concretamente fatto riferimento. Ad ogni modo, per poter fatturare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS), i medici devono ottemperare tutti i requisiti previsti dagli artt. 37 LAMal e 38 OAMal. Le prestazioni fornite devono inoltre risultare efficaci, appropriate ed economiche (art. 32 LAMal). La verifica di queste condizioni incombe agli assicuratori malattia: il fornitore di prestazioni deve consegnare una fattura dettagliata e comprensibile nonché le indicazioni necessarie per poter verificare il calcolo della remunerazione e l'economicità della prestazione; l'assicuratore può inoltre esigere raggugli supplementari di natura medica (art. 42 cpv. 3 e 4 LAMal).

- 10. Si proporrebbe l'Esecutivo di farsi promotore a Berna per creare (se non già esistente) una banca dati condivisa con altri Paesi, tra cui l'Italia, che contenga informazioni reciproche riguardanti casi di medici radiati, fasulli o notificati alle autorità di vigilanza? (Questo quale ulteriore filtro per rilasciare permessi e/o autorizzazioni all'esercizio della professione)**

Malgrado non esista una banca dati condivisa a livello internazionale, i GPS rilasciati dalle autorità dello Stato di provenienza dell'operatore che richiede di esercitare anche in Svizzera attestano, come già rilevato, l'esistenza di sanzioni inflitte e, nel caso dell'Italia, anche di procedimenti amministrativi aperti.

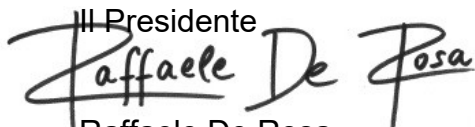
Sul piano nazionale, nel 2018 è stato introdotto il Registro delle professioni mediche (MedReg), in cui tutti coloro che esercitano una professione medica universitaria devono iscriversi. Attraverso il MedReg, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) mette a disposizione delle autorità cantonali competenti per il rilascio dell'autorizzazione, informazioni circa i diplomi e i titoli di perfezionamento delle persone, svizzere e straniere,

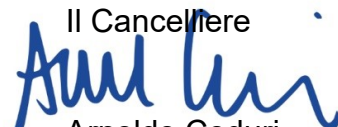
che esercitano una professione medica in Svizzera. Oltre a ciò, il MedReg supporta i Cantoni anche nella vigilanza, garantendo l'accesso ai dati concernenti le autorizzazioni rilasciate da altri Cantoni. Vengono indicate anche eventuali misure disciplinari, così come la revoca o il rifiuto dell'autorizzazione ad un operatore. Queste informazioni sono liberamente accessibili in internet. Le autorità cantonali e l'UFSP hanno inoltre accesso ad ulteriori informazioni sul divieto di esercizio della professione. Pur non costituendo una banca dati da cui sia estrapolabile l'elenco delle persone radiate per i motivi oggetto della presente interrogazione, il MedReg offre quindi un contributo importante alla tutela dei pazienti e dello statuto professionale di chi esercita una professione medica.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 8 ore.

Vogliate gradire, signore e signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione della salute pubblica (dss-dsp@ti.ch)
- Ufficio di sanità (dss-us.comunicazioni.interne.ac@ti.ch)
- Ufficio del medico cantonale (dss-umc@ti.ch)