

INFORMAZIONI DI BASE

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Perizie pluridisciplinari dell'AI: garanzia della qualità, indipendenza, processi equi

Articolo 72^{bis} dell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (OAI)

Il 1° marzo 2012 è entrato in vigore il nuovo articolo 72^{bis} OAI, il quale garantisce che d'ora in poi solo i centri peritali che soddisfano i requisiti qualitativi stabiliti in una convenzione conclusa con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) potranno svolgere perizie mediche pluridisciplinari¹ per l'AI. La convenzione definisce anche le misure di controllo e le competenze dell'UFAS in materia. Viene inoltre sancito nel diritto federale che i mandati per le perizie pluridisciplinari potranno essere attribuiti solo con metodo aleatorio.

Contesto

I problemi e le discussioni nell'ambito degli accertamenti medici, in particolare nel caso delle perizie pluridisciplinari, devono essere considerati alla luce dello sviluppo dei ricorsi contro le decisioni di rendita degli uffici AI. Negli ultimi anni, i ricorsi nell'AI sono costantemente aumentati. Tra il 2004 e il 2010, i ricorsi interposti presso tribunali cantonali in merito alle rendite sono più che raddoppiati e quelli relativi a questioni procedurali sono quasi triplicati. I ricorsi in merito alle rendite dinanzi al Tribunale federale sono cresciuti di quasi il 50 per cento e quelli relativi a questioni procedurali sono più che triplicati, nonostante le misure di snellimento della procedura entrate in vigore il 1° luglio 2006.

Parallelamente all'incremento dei ricorsi, le cifre delle richieste di rendita accolte o respinte sono notevolmente cambiate. Attualmente l'AI concede il 47 per cento in meno di nuove rendite rispetto al 2003, anno in cui si è registrato il maggior numero di nuove rendite. Questo sviluppo è in parte riconducibile all'istituzione, avvenuta nel quadro della 4^a revisione AI, dei servizi medici regionali (SMR), i quali hanno effettuato accertamenti e valutato le richieste di rendita in modo sempre più approfondito sotto il profilo della medicina assicurativa, determinando una diminuzione delle decisioni favorevoli.

Nello stesso arco di tempo sono aumentati anche i casi di danni alla salute non oggettivabili, basati solo sulle indicazioni soggettive degli assicurati. Conformemente alla giurisprudenza vigente, in simili casi possono comunque essere presenti disturbi invalidanti. Per verificare adeguatamente questa possibilità dal punto di vista legale, è praticamente indispensabile un accertamento pluridisciplinare presso un centro peritale.

L'esperienza e le cifre mostrano che da alcuni anni le richieste di rendita sono esaminate in modo più approfondito e, proprio nei casi che presentano danni alla salute non oggettivabili, è raro che sia stabilito un grado di invalidità tale da conferire il diritto alla rendita. In questo contesto, le circa 4000 perizie pluridisciplinari effettuate ogni anno svolgono un ruolo fondamentale e anche da queste risulta solo in casi molto rari un'incapacità al lavoro e al guadagno.

Non sorprende quindi il fatto che queste perizie pluridisciplinari costituiscano uno dei temi principali nei ricorsi contro le decisioni di rendita degli uffici AI. Dal momento che è praticamente impossibile fornire argomentazioni mediche obiettive nei casi di disturbi non oggettivabili, gli avvocati dei danneggiati formulano quasi esclusivamente obiezioni formali contro le perizie.

¹ Sono interessate tre o più discipline mediche, tra cui in ogni caso la medicina interna/generale.

Nonostante il notevole aumento dei casi di ricorso, negli ultimi sette anni sono rimaste invariate le cifre relative agli esiti dei procedimenti sia presso i tribunali cantonali che presso il Tribunale federale. Per quanto riguarda le percentuali di vittoria, gli assicurati la ottengono in circa il 7,5 per cento dei casi sia presso le istanze cantonali che presso il Tribunale federale. Gli uffici AI registrano percentuali del 54,5 e del 71 per cento, rispettivamente presso i tribunali cantonali e il Tribunale federale. Rinvii ad ulteriori accertamenti sono disposti dai tribunali cantonali nel 28,5 per cento e dal Tribunale federale nel 14 per cento dei casi. Queste cifre mostrano chiaramente che gli accertamenti e le decisioni degli uffici AI continuano a soddisfare i requisiti legali e che sono capaci di resistere in giudizio, non da ultimo perché l'AI si è sempre attenuta rigorosamente alla giurisprudenza del Tribunale federale.

Dibattito politico in Parlamento e sentenza del Tribunale federale del 28 giugno 2011

Nel febbraio 2010 è stata pubblicata una perizia giudiziaria del professore emerito Jörg Paul Müller e dell'avvocato Johannes Reich, che analizzava in che misura la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di perizie mediche svolte dai servizi d'accertamento medico (SAM) sui diritti alle prestazioni dell'AI fosse conforme all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)². La perizia è giunta alla conclusione che l'impostazione attuale della procedura per valutare i diritti alle prestazioni dell'assicurazione invalidità, considerato il peso notevole delle perizie [mediche] svolte dai SAM, non è sufficiente a garantire il diritto a un processo equo (art. 6 CEDU).

Successivamente, nella decisione 9C_400/2010 del 9 settembre 2010 il Tribunale federale ha trattato le argomentazioni della perizia Müller/Reich, basandosi su un singolo caso concreto. In questa occasione il Tribunale federale ha ribadito che la procedura peritale vigente dell'AI è conforme alla CEDU.

La consigliera nazionale Margret Kiener Nellen ha preso spunto dalla perizia per presentare, il 19 marzo 2010, l'iniziativa parlamentare «Perizie e processi equi»³, con cui ha chiesto di modificare la legge che disciplina l'accertamento dello stato di salute nell'ambito delle assicurazioni sociali, in modo che le persone ammalate siano esaminate da periti medici indipendenti e che sia loro garantito un processo equo conformemente all'articolo 6 CEDU.

Dopo aver consultato l'Amministrazione e considerato le misure da essa adottate o previste, la Commissione ha concluso a maggioranza che il Consiglio federale e l'Amministrazione sono sulla buona strada per risolvere il problema e non è quindi necessario che il Parlamento intervenga a livello legislativo. Di conseguenza, il 28 settembre 2011, con 46 voti su 91, il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito all'iniziativa.

Infine, nella sentenza 9C_243/2010 del 28 giugno 2011 il Tribunale federale ha preso posizione su diverse questioni relative alle perizie pluridisciplinari e ha modificato in tre punti la sua prassi pluriennale. Fondamentalmente, il Tribunale federale ha constatato che la raccolta di basi decisionali mediche presso gli istituti esterni preposti all'allestimento di perizie quali i SAM nell'AI e il loro utilizzo anche in giudizio sono di per sé conformi alla Costituzione e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. D'altra parte, tuttavia, il Tribunale federale ha rilevato un rischio latente di lesione delle garanzie procedurali derivanti dal potenziale di guadagno inerente all'attività svolta dai SAM per conto dell'AI e dalla dipendenza economica che questo può comportare. In questo contesto, si è richiesto un intervento dell'UFAS, entro un periodo di tempo ragionevole, mediante i seguenti correttivi:

² Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

³ 10.429

- conferimento dei mandati peritali ai SAM mediante una piattaforma informatica secondo il principio di casualità;
- differenziazione minima della tariffa peritale;
- miglioramento e unificazione delle esigenze qualitative e dei controlli;
- rafforzamento dei diritti di partecipazione degli assicurati:
 - in caso di disaccordo, la perizia deve essere ordinata mediante una decisione incidentale impugnabile;
 - alla persona assicurata spettano diritti di partecipazione preliminari.

Il Tribunale federale ha inoltre concluso che nel corso del tempo l'UFAS ha progressivamente ceduto i mandati di perizie dei SAM al mercato dei fornitori di perizie. La discrezione dimostrata dall'autorità è difficilmente conciliabile con l'articolo 64 capoverso 1 LAI, secondo cui l'essenza irrinunciabile della sorveglianza della Confederazione, realizzata mediante l'Ufficio federale, consiste nel provvedere all'applicazione uniforme della LAI. Ciò vale indubbiamente, per quanto riguarda la trasparenza e la necessità di concretizzare le componenti mediche dell'esame del diritto, in particolar modo per il sistema di accertamento medico dei fatti affidato a terzi, che assume un'importanza prioritaria per la valutazione amministrativa e giudiziaria del diritto alle prestazioni.

Attuazione nell'AI

In occasione delle giornate del diritto sociale di Friburgo nel 2010 (*Freiburger Sozialrechtstage 2010*), il professor Erwin Murer ha lanciato l'idea di un'istanza centrale di attribuzione che dovrebbe ripartire le perizie tra i SAM in maniera indipendente. L'AI aveva già considerato questa possibilità e avviato il progetto «SuisseMED@P», sottoposto sia al Parlamento che al Tribunale federale. Il progetto consiste in una piattaforma informatica nella quale gli uffici AI possono inserire i propri mandati, che saranno attribuiti ai centri peritali in funzione delle loro capacità disponibili, mediante un generatore di casualità.

Conformemente alla richiesta del Tribunale federale di proseguire senza indugio i lavori alla piattaforma informatica e attuare nella prassi l'attribuzione delle perizie, l'UFAS – in collaborazione con gli uffici AI – ha accelerato i tempi per la costituzione della piattaforma di assegnazione.

Il 1° marzo 2012 il Consiglio federale ha messo in vigore il nuovo articolo 72^{bis} OAI, il quale garantisce che d'ora in poi le perizie pluridisciplinari per l'AI potranno essere svolte solo dai centri peritali che soddisfano i requisiti qualitativi stabiliti in una convenzione conclusa con l'UFAS. La convenzione definisce anche le misure di controllo e le competenze dell'UFAS in materia. Viene inoltre sancito nel diritto federale che l'AI può attribuire mandati di perizie pluridisciplinari solo con metodo aleatorio.

Secondo la nuova disposizione dell'ordinanza, e per garantire i requisiti qualitativi posti dal Tribunale federale e dal Parlamento ai centri peritali, l'UFAS ha elaborato un catalogo di criteri che questi centri devono rispettare a partire dal 1° marzo 2012. Questi criteri comprendono, da un lato, prescrizioni formali e tecniche (p. es. titolo di medico specialista, colloqui per trovare un consenso) e, dall'altro lato, indicazioni per una maggiore trasparenza e indipendenza dell'istituto (p. es. forma giuridica, soggetto giuridico, mandante).

L'UFAS ha inoltre emanato un nuovo tariffario, stabilito in base all'onere e al numero delle discipline specialistiche necessarie. Il tariffario prevede ora anche una remunerazione separata per prestazioni aggiuntive quali le analisi di laboratorio o le radiografie. È stato poi convenuto che le perizie vanno redatte in linea di massima entro 110 giorni.

Conformemente alla sentenza del Tribunale federale del 28 giugno 2011, da ora in poi gli assicurati riceveranno, prima della perizia, l'elenco di domande previsto dall'ufficio AI e avranno diritto di porre le proprie domande ai periti. Inoltre, in futuro gli uffici AI emaneranno una decisione incidentale impugnabile in caso di disaccordo dell'assicurato in merito alla perizia in sé o ai periti designati.

SuisseMED@P

Ulteriori informazioni su SuisseMED@P sono disponibili all'indirizzo

www.suissemedap.ch

Informazioni

Tel. 031 322 91 60

Ralf Kocher, responsabile Servizio giuridico

Ambito Assicurazione invalidità, Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Tel. 031 322 90 74

Christine Beyeler

Ambito Assicurazione invalidità, Ufficio federale delle assicurazioni sociali