



Berna, 7 giugno 2019

Ordinanza dell'11 settembre 2002 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (OPGA)

Disposizioni d'esecuzione sulla sorveglianza degli assicurati (art. 43a e 43b LPGGA)

Rapporto esplicativo (dopo la consultazione)

Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Modifica della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali	3
1.2	Scopo della presente modifica	3
2	Parte generale – Panoramica delle principali modifiche	3
2.1	Punti essenziali del progetto	3
2.2	Ripercussioni per gli assicuratori sociali e gli assicurati	3
2.2.1	Per gli assicuratori sociali	3
2.2.2	Per gli assicurati	4
2.3	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	4
3	Parte speciale – Commento ai singoli articoli	4
3.1	Titolo dopo l'articolo 7 (sezione 1)	4
3.2	Art. 7a Obbligo di autorizzazione	4
3.3	Art. 7b Condizioni di autorizzazione	5
3.4	Art. 7c Richiesta	6
3.5	Art. 7d Durata di validità ed effetto dell'autorizzazione	6
3.6	Art. 7e Comunicazione di cambiamenti sostanziali e revoca dell'autorizzazione	7
3.7	Art. 7f Emolumenti per l'esame della richiesta di autorizzazione	7
3.8	Art. 7g Registro dei titolari di un'autorizzazione	7
3.9	Inserimento di un nuovo titolo dopo l'articolo 7g	7
3.10	Art. 7h Luogo dell'osservazione	7
3.11	Art. 7i Mezzi di osservazione	8
3.12	Modifica del titolo prima dell'articolo 8 (sezione 3)	8
3.13	Disposizioni d'esecuzione concernenti la gestione, la conservazione, la consultazione e la distruzione degli atti	8
3.13.1	Art. 8 Gestione degli atti	9
3.13.2	Art. 8a Conservazione degli atti	9
3.13.3	Rinumerazione del vigente articolo 8 (nuovo art. 8b)	9
3.13.4	Art. 8a Consultazione del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione	9
3.13.5	Modifica della rubrica dell'articolo 9	10
3.13.6	Art. 9a Distruzione degli atti	10
3.13.7	Rinumerazione del vigente articolo 9a (nuovo art. 9b)	11
3.14	Rinumerazione dei titoli prima dell'articolo 10 e prima dell'articolo 12a	11
3.15	Art. 18a Disposizioni transitorie	11
4	Entrata in vigore	11

1 Situazione iniziale

1.1 Modifica della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali

Nel quadro dell'iniziativa parlamentare della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) 16.479 Base legale per la sorveglianza degli assicurati, il 16 marzo 2018 l'Assemblea federale ha approvato una modifica della legge federale del 6 ottobre 2000¹ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)².

I nuovi articoli 43a e 43b LPGA disciplinano le condizioni per la liceità della sorveglianza degli assicurati da parte degli assicuratori (osservazione).

Dopo la riuscita del referendum, il progetto è stato accolto nella votazione popolare del 25 novembre 2018³.

1.2 Scopo della presente modifica

Con la presente modifica dell'ordinanza dell'11 settembre 2002⁴ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (OPGA) sono proposte le disposizioni d'esecuzione che devono essere emanate conformemente all'articolo 43a capoverso 9 lettere a-c LPGA.

2 Parte generale – Panoramica delle principali modifiche

2.1 Punti essenziali del progetto

Con il progetto proposto si intendono innanzitutto definire i requisiti per gli specialisti autorizzati a svolgere osservazioni per gli assicuratori⁵ (art. 43a cpv. 9 lett. c LPGA). L'esame dei requisiti personali e professionali (capacità e conoscenze) nel quadro di una procedura di autorizzazione è volto a garantire che l'osservazione sia svolta soltanto da persone idonee sia dal punto di vista professionale che da quello personale.

Dall'altro lato, si vogliono disciplinare la procedura per la consultazione da parte dell'assicurato del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione nonché la conservazione e distruzione di quest'ultimo (art. 43a cpv. 9 lett. a e b LPGA). A tal fine occorre anche regolamentare a livello d'ordinanza alcuni principi generali per la gestione degli atti, poiché le disposizioni vigenti sono previste unicamente a livello di direttive nei singoli rami delle assicurazioni sociali e inoltre una parte di esse si limita soltanto alla gestione dei fascicoli cartacei. L'assicuratore sarà dunque tenuto a gestire gli atti in modo sistematico e a tenerli in ordine cronologico nonché a corredarli di un indice chiaro e completo. Gli atti dovranno inoltre essere protetti da influssi nocivi, da accessi non autorizzati e dal rischio di perdita. Vanno disciplinate anche le modalità della distruzione degli atti – laddove lecita e necessaria –, provvedendo a tutelare costantemente la riservatezza del materiale e a documentare il processo di distruzione. Le nuove disposizioni dell'OPGA contribuiscono a uniformare l'esecuzione e tengono conto dell'evoluzione tecnologica per quanto concerne gli incarti in formato elettronico.

Disposizioni specifiche per il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione sono necessarie soprattutto per quanto concerne la forma della consultazione degli atti. Sono previste due opzioni: una è quella di informare l'assicurato durante un colloquio presso la sede dell'assicuratore nei casi di cui all'articolo 43a capoverso 7 LPGA, vale a dire quando in seguito a un'osservazione deve essere emanata una nuova decisione in materia di prestazioni; l'altra è quella di informarlo in forma scritta mediante una decisione relativa all'osservazione, offrendogli al contempo la possibilità di consultare sul posto tutto il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione e/o di farsi spedire copie del medesimo. Una tale informazione scritta sarà obbligatoria nei casi di cui all'articolo 43a capoverso 8 LPGA, vale a dire quando l'osservazione non avrà permesso di confermare i sospetti a suo carico.

Infine, vengono emanate disposizioni d'esecuzione concernenti i mezzi ammessi per un'osservazione e i luoghi in cui un assicurato può essere osservato, precisando i punti risultati particolarmente controversi nelle discussioni precedenti la votazione popolare.

2.2 Ripercussioni per gli assicuratori sociali e gli assicurati

2.2.1 Per gli assicuratori sociali

La modifica proposta non avrà praticamente alcuna ripercussione per gli assicuratori. Nella pratica, i principi per la gestione, la conservazione e la distruzione degli atti che si prevede di introdurre esplicitamente nell'OPGA devono essere rispettati già oggi. Anche la consultazione del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione era, fino alla sospensione dell'impiego di questo strumento, disciplinata in modo sostanzialmente analogo. Per alcuni assicuratori l'unica novità dovrebbe consistere nell'obbligo di informare l'assicurato sull'osservazione svolta e di permettergli la

¹ FF 2018 1231

² RS 830.1

³ www.bk.admin.ch > Diritti politici > Votazioni popolari > Indice cronologico (per scadenza) > 2011 – 2019 > 25.11.2018 > Oggetto no 625 – Risultati ufficiali provvisori (consultato il 14 maggio 2019).

⁴ RS 830.11

⁵ Per motivi di coerenza terminologica è utilizzato ovunque il termine «assicuratore» (o «assicuratori»). Si rinuncia a un'ulteriore differenziazione, ad esempio tra «assicuratori» e «organi esecutivi» (cfr. art. 27 LPGA), poiché i vari termini utilizzati nella LPGA e nell'OPGA (come «assicuratore», «assicurazione sociale», «organo esecutivo», «organo d'esecuzione») non sono definiti chiaramente da nessuna parte e non vengono utilizzati in modo uniforme e coerente negli atti normativi (cfr. al riguardo anche Ueli Kieser, *ATSG-Kommentar*, 3ª edizione, Zurigo/Basilea/Ginevra 2015, osservazioni preliminari alla LPGA N 97 segg.). Per questa ragione non è possibile distinguerli chiaramente l'uno dall'altro. Con il termine «assicuratore» si possono pertanto intendere, a seconda del caso, sia i singoli organi assicurativi (p. es. il singolo ufficio AI) sia unità "sovraordinate" o più unità organizzative che svolgono l'attività esecutiva di un ramo assicurativo.

consultazione del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione anche nei casi in cui gli indizi di riscossione di prestazioni indebite non abbiano trovato conferma. L'onere amministrativo che ne deriverebbe corrisponderebbe tuttavia a quello richiesto per un qualsiasi altro caso in cui deve essere emanata una decisione (in materia di prestazioni). Per questo motivo gli assicuratori non subiranno alcuna ripercussione finanziaria e non necessiteranno di risorse di personale supplementari.

2.2.2 Per gli assicurati

In linea di massima, la modifica di ordinanza proposta non comporterà alcuna ripercussione diretta per gli assicurati, in quanto si limita a concretizzare le disposizioni (procedurali) già previste nella legge e, con le sue disposizioni d'esecuzione, contribuisce tutt'al più ad aumentare la certezza del diritto.

2.3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione

Per quanto riguarda la Confederazione, si attendono ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale solo presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), in relazione con la nuova procedura di autorizzazione prevista agli articoli 7a segg. Oltre alle spese iniziali per l'introduzione della procedura, l'UFAS dovrà sostenere anche quelle per il trattamento delle singole richieste di autorizzazione. In base a una prima stima approssimativa, l'onere finanziario supplementare dovrebbe ammontare al massimo a 144 000 franchi. La riscossione di emolumenti tali da coprire l'integralità delle spese dovrebbe garantire un finanziamento conforme al principio di causalità. Per il trattamento delle richieste di autorizzazione è dunque previsto un emolumento forfettario di 700 franchi per richiesta. Se in seguito, dopo le prime esperienze, questo importo dovesse risultare troppo basso o troppo alto, lo si potrà adeguare mediante una modifica di ordinanza. Dato che le autorizzazioni sono rilasciate per una durata di cinque anni, a circa quattro anni di distanza dall'entrata in vigore della modifica si dovrà comunque verificare se l'importo dell'emolumento debba essere adeguato o meno.

3 Parte speciale – Commento ai singoli articoli

3.1 Titolo dopo l'articolo 7 (sezione 1)

Attualmente nell'OPGA non figurano disposizioni d'esecuzione relative alla procedura di accertamento da parte degli assicuratori secondo gli articoli 43–45 LPGa.

Sul piano della sistematica legislativa, le nuove disposizioni d'esecuzione relative alla procedura di accertamento e in particolare all'osservazione rientrano nelle disposizioni generali di procedura del capitolo 2 OPGA. Attualmente questo capitolo inizia con una sezione 1 «Consultazione degli atti e notifica delle sentenze» (art. 8 segg. OPGA; cfr. anche art. 47–48 LPGa).

Dato che la sistematica legislativa e l'ordine della LPGa dovrebbero essere mantenuti anche nell'ordinanza, i nuovi articoli 7a segg. OPGA, relativi agli specialisti che svolgono l'osservazione, vanno inseriti prima delle disposizioni concernenti la consultazione degli atti, poiché dal punto di vista tematico queste nuove disposizioni rientrano nella procedura di accertamento. Il nuovo titolo della sezione 1 sarà pertanto «Requisiti per gli specialisti che svolgono un'osservazione», mentre la vigente sezione 1 sarà spostata e rinumerata di conseguenza. Poiché con la presente modifica sarà introdotta anche un'ulteriore nuova sezione, la vigente sezione 1 diventerà la sezione 3 (cfr. al riguardo il commento ai n. 3.9 e 3.12).

3.2 Art. 7a Obbligo di autorizzazione

Conformemente all'articolo 43a capoverso 1 LPGa, un assicuratore può osservare un assicurato se in base a indizi concreti si può ritenere che quest'ultimo percepisca o cerchi di percepire prestazioni indebite, e se altrimenti gli accertamenti risulterebbero vani o eccessivamente difficili.

Conformemente all'articolo 43a capoverso 9 lettera c LPGa, il Consiglio federale disciplina i requisiti relativi agli specialisti incaricati dell'osservazione.

Ciò solleva inevitabilmente la questione di chi debba controllarne l'adempimento e con quale procedura. Per lo svolgimento di questo compito entrano in linea di conto, fondamentalmente, gli assicuratori che attribuiscono il mandato oppure un organo esterno. Per motivi inerenti al buon governo d'impresa e ai meccanismi di controllo che esso implica, è opportuno che non siano gli assicuratori stessi ma piuttosto un altro organo a verificare l'idoneità delle persone da incaricare dell'osservazione.

Nell'OPGA (art. 7a) sarà pertanto previsto un obbligo di autorizzazione per l'attività di questi specialisti, al fine di garantire che esse soddisfino i requisiti richiesti. L'autorizzazione sarà rilasciata soltanto in caso di adempimento di tutte le condizioni di cui all'articolo 7b (cfr. al riguardo il n. 3.3 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) oppure, se del caso, secondo quanto previsto nella disposizione transitoria dell'articolo 18a capoverso 1 (cfr. al riguardo il n. 3.15).

Gli specialisti incaricati dell'osservazione potranno essere collaboratori dell'assicuratore, ovvero persone che hanno un rapporto di lavoro con quest'ultimo, oppure persone esterne, cui questi commissiona l'osservazione mediante contratto (cfr. al riguardo l'art. 43a cpv. 6 LPGa). Gli articoli 43a e 43b LPGa regolamentano la liceità dell'ordinazione e dello svolgimento delle osservazioni da parte degli assicuratori. Queste disposizioni legali valgono per tutte le osservazioni, a prescindere dal fatto che l'assicuratore le svolga internamente o le commissioni a specialisti esterni. Anche i requisiti posti nell'OPGA sulla base della legge devono valere nella stessa misura per tutte le persone che svolgono osservazioni, poiché la sorveglianza degli assicurati è un settore molto delicato. Una distinzione tra specialisti interni ed esterni non

sarebbe oggettivamente giustificata, ragion per cui occorre garantire che tutte le persone incaricate di svolgere osservazioni possiedano l'idoneità, a livello sia personale che professionale, necessaria per farlo in modo adeguato e conforme al diritto.

La denominazione «investigatore (privato)» non è né una denominazione professionale protetta né un titolo professionale riconosciuto e non esistono nemmeno prescrizioni di formazione uniformi per questa attività, come ad esempio nel caso delle professioni che rientrano nel campo d'applicazione della legge federale sulla formazione professionale⁶ (al riguardo, cfr. anche il n. 3.5). Nelle sue leggi sulla polizia o in altre regolamentazioni cantonali specifiche, oltre la metà dei Cantoni prevede un obbligo di autorizzazione per le attività di investigazione. In altri Cantoni, invece, una tale autorizzazione è richiesta unicamente per le imprese di sicurezza. La prevista regolamentazione dell'OPGA non inciderebbe in alcun modo sull'eventuale obbligo di autorizzazione a livello cantonale. L'autorizzazione di cui agli articoli 7a segg. legittimerà infatti il titolare a svolgere mandati di osservazione per gli assicuratori sociali conformemente alla LPGA, ma non sostituirà le eventuali autorizzazioni cantonali richieste da singoli Cantoni per lo svolgimento di questo genere di attività sul loro territorio. Gli assicuratori saranno pertanto tenuti (anche in futuro) ad accertarsi di conferire mandati di osservazione soltanto a specialisti che, oltre a essere in possesso dell'autorizzazione dell'UFAS, dispongano anche delle eventuali autorizzazioni necessarie a livello cantonale.

Occorre infine tenere presente che i requisiti proposti nell'OPGA valgono soltanto per i casi in cui l'osservazione è svolta in Svizzera. All'estero, in generale, gli accertamenti per la lotta agli abusi assicurativi potranno essere effettuati soltanto se questo è previsto da una convenzione di sicurezza sociale che la Svizzera ha concluso con lo Stato in questione. In tal caso, la procedura sarà retta da questa convenzione.

Ogni assicurazione sociale che rientra nel campo d'applicazione della LPGA ha la propria struttura organizzativa. Di conseguenza le singole assicurazioni sono anche soggette alla vigilanza di autorità diverse. Per garantire una prassi di autorizzazione uniforme, è tuttavia opportuno che tutti gli specialisti che possono svolgere osservazioni vengano autorizzati da un unico organo, indipendentemente dall'assicurazione sociale, anche perché, trattandosi di assicurazioni sociali federali, non vi devono essere differenze tra un Cantone e l'altro. Poiché la maggior parte delle assicurazioni sociali è soggetta alla vigilanza dell'UFAS, quest'ultimo appare l'autorità più indicata per il rilascio delle autorizzazioni. All'interno dell'UFAS, per motivi di *governance*, la competenza a livello organizzativo per il rilascio delle autorizzazioni non spetterà all'ambito responsabile per la singola assicurazione sociale, bensì allo Stato maggiore di direzione.

3.3 Art. 7b Condizioni di autorizzazione

Cpv. 1: in questo capoverso sono definiti i requisiti che l'UFAS dovrà esaminare. Lo scopo dell'esame dei requisiti personali e professionali in questione è valutare se il richiedente sia competente e idoneo per svolgere l'osservazione di assicurati su incarico degli assicuratori sociali (per quanto riguarda i giustificativi da inoltrare, cfr. il commento all'art. 7c).

Let. a–c: con la verifica dei requisiti personali (lett. a–c) si vuole appurare l'affidabilità del richiedente. Gli estratti del casellario giudiziale e dei registri esecuzioni e fallimenti nonché una dichiarazione del richiedente circa l'esistenza o meno di procedimenti penali in corso (che non risultano da un estratto per privati del casellario giudiziale) e di procedimenti civili per lesioni della personalità secondo gli articoli 28–28b del Codice civile⁷ in corso o conclusi negli ultimi dieci anni permettono di valutare se il richiedente, considerati i suoi precedenti, sia atto a svolgere coscientemente l'attività soggetta ad autorizzazione e se si possa prevedere che in futuro rispetterà le prescrizioni giuridiche, in particolare nell'esecuzione del suo compito.

Let. d–f: sul piano professionale si esigerà innanzitutto che il richiedente disponga delle conoscenze giuridiche necessarie per l'esecuzione dell'osservazione conforme al diritto (lett. d), poiché è indispensabile che conosca i diritti degli assicurati e le disposizioni di diritto penale, civile e pubblico rilevanti in materia di osservazione. Nel trattamento del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione il richiedente deve avere dimestichezza con le disposizioni del diritto in materia di protezione dei dati. Inoltre, deve conoscere i principi del sistema delle assicurazioni sociali svizzere e le pertinenti disposizioni del diritto delle assicurazioni sociali, in particolare quelle relative all'osservazione. Lo specialista dovrà svolgere l'osservazione, sotto qualsiasi aspetto, nel modo meno invasivo e più mirato possibile. Egli sarà tenuto ad acquisire le conoscenze giuridiche necessarie nel quadro di una formazione adeguata e a mantenersi costantemente aggiornato sugli sviluppi degli ambiti giuridici in questione, partecipando alle necessarie formazioni continue. Il richiedente dovrà dimostrare, mediante giustificativi, di disporre delle conoscenze giuridiche richieste (cfr. al riguardo il commento all'art. 7c). L'UFAS definirà in un apposito elenco i requisiti esatti.

Il richiedente dovrà inoltre poter provare di aver concluso con successo negli ultimi dieci anni una formazione di polizia oppure una formazione o formazione continua adeguata nel campo dell'osservazione (lett. e). Questa formazione (continua) dovrà comprendere in particolare le tecniche necessarie per l'osservazione e potrà essere svolta nel quadro di una formazione (continua) di polizia specifica in materia di osservazioni oppure seguendo una formazione (continua) equivalente in materia presso un centro di formazione privato, ad esempio una scuola per investigatori. Se tale formazione risale a più di dieci anni prima della richiesta, il richiedente dovrà dimostrare di aver seguito una formazione continua in questo ambito.

Infine, negli ultimi cinque anni egli deve aver acquisito un'esperienza professionale sufficiente quale investigatore o inquirente nell'ambito della sorveglianza di persone (lett. f). Concretamente, questo significa che in questo lasso di tempo deve aver svolto almeno 12 incarichi di sorveglianza di persone. L'esperienza professionale richiesta andrà comprovata mediante un curriculum vitae e i relativi certificati di lavoro o conferme di incarico (cfr. al riguardo il commento all'art. 7c). L'esperienza professionale potrà essere stata acquisita svolgendo sia osservazioni per assicurazioni sociali che incarichi di sorveglianza di persone per assicurazioni private, servizi sociali o autorità di polizia, oppure con mandati (privati) di sorveglianza di persone di altro genere.

I criteri stabiliti all'articolo 7b sono innanzitutto nell'interesse delle assicurazioni sociali, poiché una certa formazione e una certa esperienza sono necessarie per garantire uno svolgimento efficiente e quindi economico dei mandati di osser-

⁶ Legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale; RS 412.10.

⁷ RS 210

vazione. D'altro canto, però, sono anche nell'interesse degli assicurati, poiché servono a garantire che siano autorizzate a svolgere osservazioni solo persone che, sotto il profilo personale e professionale, sono in grado di farlo rispettando tutte le prescrizioni giuridiche e soprattutto riducendo al minimo l'ingerenza nella sfera privata degli assicurati.

Nella pratica, oltre al rispetto dei summenzionati requisiti relativi agli specialisti, rimarrà importante e indispensabile che l'assicuratore conferisca un mandato di osservazione ben definito, accompagnato da un avvertimento legale in tal senso, e provveda alla supervisione dell'osservazione nel quadro della gestione delle osservazioni. Per accertare il diritto a prestazioni, gli assicuratori sociali necessitano infatti di risultati dell'osservazione ben mirati, quali riprese inequivocabili di movimenti incompatibili con le limitazioni dovute a ragioni di salute documentate fino a quel momento.

Cpv. 2: l'autorizzazione potrà essere rilasciata unicamente a persone fisiche. Se un assicuratore affiderà un mandato di osservazione a un'impresa, dovrà garantire contrattualmente che l'osservazione venga svolta soltanto da dipendenti dell'impresa che dispongono della necessaria autorizzazione dell'UFAS.

3.4 Art. 7c Richiesta

Le richieste di autorizzazione andranno inoltrate per scritto all'UFAS. Oltre a un curriculum vitae con informazioni sulle attività professionali svolte fino a quel momento, alla richiesta andranno allegati tutti i giustificativi comprovanti l'adempimento delle condizioni di cui all'articolo 7b, vale a dire in particolare:

- un estratto per privati del casellario giudiziale recente secondo l'articolo 371 del Codice penale (CP)⁸;
- una dichiarazione scritta del richiedente, debitamente firmata, che informi su tutti i procedimenti rilevanti in corso e conclusi negli ultimi dieci anni secondo l'articolo 7b capoverso 1 lettera b, o sull'assenza di tali procedimenti;
- estratti dei registri esecuzioni e fallimenti per gli ultimi dieci anni;
- un attestato comprovante che il richiedente ha acquisito le conoscenze giuridiche necessarie per l'esecuzione del suo mandato nel quadro di una formazione o formazione continua adeguata;
- uno o più attestati comprovanti che il richiedente ha concluso con successo una formazione o una formazione continua di polizia o equivalente nel campo dell'osservazione;
- certificati di lavoro o conferme di incarichi comprovanti l'esperienza professionale richiesta tramite l'esercizio di un'attività pratica in qualità di investigatore o inquirente, in particolare l'adempimento del requisito dello svolgimento di (almeno) 12 incarichi di sorveglianza di persone nei cinque anni precedenti l'inoltro della richiesta di autorizzazione.

I summenzionati estratti dei registri dovranno essere recenti (di regola risalenti a non più di due mesi dall'inoltro della richiesta) e in esemplari originali.

Se nei dieci anni precedenti l'inoltro della richiesta il richiedente ha cambiato domicilio, dovrà far pervenire gli estratti dei registri esecuzioni e fallimenti di tutti i luoghi di domicilio degli ultimi dieci anni.

Nella dichiarazione di cui alla lettera b concernente i procedimenti eventualmente in corso e conclusi negli ultimi dieci anni andranno fornite informazioni su *tutti* i procedimenti. Spetterà all'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione valutare se un eventuale procedimento abbia un nesso con l'attività soggetta ad autorizzazione. Un tale nesso può esistere, ad esempio, se in base ai fatti che hanno determinato il procedimento in questione il richiedente appare inadeguato per l'attività che dovrebbe svolgere.

L'UFAS definirà in un apposito elenco le conoscenze giuridiche necessarie per l'esecuzione dell'osservazione conforme al diritto. Gli specialisti dovranno conoscere le pertinenti disposizioni di diritto penale, civile e pubblico che potrebbero essere rilevanti nell'ambito di un'osservazione. Nel trattamento del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione il richiedente dovrà avere dimestichezza con le disposizioni del diritto in materia di protezione dei dati. Inoltre, dovrà conoscere i principi del sistema delle assicurazioni sociali svizzere e le pertinenti disposizioni del diritto delle assicurazioni sociali, in particolare quelle relative all'osservazione (al riguardo, cfr. anche 3.3).

Per quanto concerne l'esperienza pratica richiesta (almeno 12 incarichi di sorveglianza di persone), lo specialista potrà averla accumulata in diversi settori. Non dovrà quindi trattarsi esclusivamente di osservazioni per assicuratori sociali; è ipotizzabile anche la sorveglianza di persone nel quadro di attività di polizia oppure in qualità di investigatore o inquirente per assicurazioni private, servizi sociali o privati. L'importante è che queste esperienze pratiche siano state accumulate in un contesto attuale, con mezzi e procedure aggiornati, ragion per cui non devono risalire a più di cinque anni (al riguardo, cfr. anche il n. 3.3).

Per il rilascio delle autorizzazioni in virtù della disposizione transitoria dell'articolo 18a capoverso 1 andranno inoltrati in modo analogo i giustificativi necessari. In questo caso, invece della conclusione della formazione andrà comprovata l'acquisizione di un'esperienza professionale più ampia nel quadro di 20 incarichi di sorveglianza di persone svolti per assicuratori sociali negli ultimi sette anni (al riguardo, cfr. il commento all'art. 18a).

3.5 Art. 7d Durata di validità ed effetto dell'autorizzazione

Cpv. 1: se le condizioni saranno adempiute, l'autorizzazione verrà rilasciata sotto forma di decisione. La sua validità sarà limitata a cinque anni. Dato che la situazione del richiedente, soprattutto per quanto riguarda i requisiti di cui all'articolo 7b capoverso 1 lettere a-c, può cambiare in qualsiasi momento e che sia le basi giuridiche determinanti che la tecnica dell'osservazione si evolvono costantemente (lett. d ed e), occorrerà riesaminare periodicamente l'adempimento delle condizioni e dunque limitare la durata dell'autorizzazione. Questa limitazione deve essere ragionevole e non deve causare un onere amministrativo eccessivo. La limitazione a cinque anni (che comporterà la necessità

⁸ RS 311.0

di presentare una nuova richiesta di autorizzazione al più tardi dopo cinque anni) dovrebbe essere fattibile e accettabile sia per gli specialisti che per gli assicuratori.

Cpv. 2: l'autorizzazione rilasciata in base al presente articolo non conferirà un titolo professionale protetto o simili. Essa non potrà essere menzionata nella denominazione professionale né utilizzata a fini pubblicitari. In particolare non permetterà al titolare di fregiarsi di «titoli» quali «ufficialmente autorizzato», «investigatore delle assicurazioni sociali ufficialmente abilitato» o simili né di apporli sui suoi biglietti da visita o sulla sua carta intestata. Al titolare sarà consentito accreditarsi dinanzi all'assicuratore presentandogli l'autorizzazione. Non gli sarà invece permesso di utilizzare quest'ultima a fini pubblicitari. Per contro, il divieto concernerà unicamente il riferimento all'autorizzazione nella pubblicizzazione dei servizi proposti, ma non la pubblicità in sé.

3.6 Art. 7e Comunicazione di cambiamenti sostanziali e revoca dell'autorizzazione

Cpv. 1 (lett. a e b): il titolare dell'autorizzazione sarà tenuto a comunicare immediatamente all'UFAS qualsiasi cambiamento sostanziale delle condizioni determinanti per il rilascio. È quindi previsto un obbligo di comunicazione in particolare se, dopo l'inoltro della richiesta di autorizzazione, viene aperto un procedimento penale o civile per lesioni della personalità secondo gli articoli 28–28b CC che ha un nesso con l'attività soggetta ad autorizzazione e che può pregiudicare la garanzia di un'attività irreprensibile di questa attività e la buona reputazione.

Questo è l'unico modo per garantire che l'UFAS possa effettivamente prendere i provvedimenti necessari, procedendo se del caso alla revoca dell'autorizzazione (cfr. al riguardo il commento ai cpv. 2 e 3). Se il cambiamento delle condizioni determinanti per il rilascio avviene in un periodo durante il quale sta svolgendo un'osservazione per un assicuratore, lo specialista dovrà informarne anche quest'ultimo.

Cpv. 2 lett. a–c: l'UFAS revocherà l'autorizzazione, se una delle condizioni di cui all'articolo 7b non sarà più adempiuta, o se emergeranno a posteriori fatti in base ai quali essa avrebbe dovuto essere rifiutata, il che è in particolare il caso quando la dichiarazione di cui all'articolo 7b capoverso 1 lettera b non corrispondeva al vero.

Cpv. 3: l'UFAS potrà – nel rispetto del principio di proporzionalità – revocare l'autorizzazione, se il titolare dell'autorizzazione avrà violato il divieto di pubblicità di cui all'articolo 7d capoverso 2 oppure svolto un'osservazione in modo non conforme al diritto.

Per poter procedere alle necessarie verifiche in caso di sospetti o indizi dell'esistenza di un motivo di revoca di cui ai capoversi 2 e 3, l'UFAS potrà esigere dalla persona interessata la presentazione di prove o giustificativi recenti, come pure chiedere informazioni all'assicuratore sociale responsabile.

3.7 Art. 7f Emolumenti per l'esame della richiesta di autorizzazione

Il progetto propone la riscossione di emolumenti tali da coprire le spese, in modo da garantire che il finanziamento degli oneri supplementari dovuti alla procedura di autorizzazione sia basato sul principio di causalità. Per il trattamento delle richieste di autorizzazione sarà dunque riscosso un emolumento forfettario di 700 franchi per richiesta (cfr. al riguardo il n. 2.3Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.).

3.8 Art. 7g Registro dei titolari di un'autorizzazione

L'UFAS terrà un elenco contenente cognome, nome, ditta e indirizzo postale di tutti i titolari di un'autorizzazione nonché la data di rilascio di quest'ultima. Quale indirizzo postale potrà essere indicato anche l'indirizzo aziendale del datore di lavoro. I titolari dell'autorizzazione dovranno essere contattabili a questo indirizzo.

3.9 Inserimento di un nuovo titolo dopo l'articolo 7g

L'introduzione delle successive nuove disposizioni d'esecuzione concernenti il luogo e i mezzi dell'osservazione implica l'inserimento di una nuova sezione con un nuovo titolo («Sezione 2: Svolgimento dell'osservazione»). La vigente sezione 2 viene rinumerata (cfr. al riguardo le spiegazioni fornite in seguito).

3.10 Art. 7h Luogo dell'osservazione

Cpv. 1: secondo la LPGA, una persona potrà essere osservata se si trova in un luogo accessibile al pubblico. Con questa espressione si può intendere sia un luogo pubblico, vale a dire un suolo pubblico, di proprietà di enti pubblici (Comune, Cantone o Confederazione), che un suolo privato sul quale è di regola tollerato o persino auspicato l'accesso del pubblico, come ad esempio nel caso di un locale commerciale. Di norma, l'accesso a proprietà private è tollerato se non è limitato a una ristretta cerchia di persone.

Cpv. 2: secondo la LPGA, l'osservazione sarà inoltre consentita se la persona da osservare si trova in un luogo liberamente visibile da un luogo accessibile al pubblico ai sensi del capoverso 1. Si tratta praticamente soltanto del caso di un luogo né particolarmente riparato dagli sguardi tramite un'apposita protezione né delimitato dalla facciata di una casa o da vetri di finestre, vale a dire che l'assicurato può essere osservato senza accorgimenti particolari. L'osservazione non sarà ammessa in alcun caso, se la persona da osservare si trova in un luogo che rientra nella sfera privata protetta, ovvero ad esempio in luoghi chiusi, al riparo da sguardi esterni. Rientrano nella sfera privata *in particolare* l'interno di un'abitazione, inclusi i locali visibili dall'esterno tramite una finestra (cfr. lett. a) e gli spiazzi, i cortili e i giardini cintati e attigui a una casa che generalmente non sono visibili dall'esterno (cfr. lett. b). Anche se una protezione esistente viene provvisoriamente rimossa, non per questo il luogo situato dietro di essa è considerato liberamente visibile: ad esempio,

il fatto che la porta di un garage generalmente chiusa sia temporaneamente aperta non permette di considerare l'interno del garage come liberamente visibile. Anche le modalità concrete di tale protezione sono irrilevanti. È invece determinante l'adozione o meno di misure palesemente tese a proteggere la privacy. Sarebbe quindi illecito, ad esempio, filmare attraverso una siepe, anche se la presenza di una fessura lo permettesse, poiché è determinante la riconoscibilità della delimitazione in quanto tale e non la mancanza di difetti di quest'ultima. La reale efficacia della protezione dagli sguardi esterni è irrilevante. È invece determinante l'adozione o meno di accorgimenti palesemente tesi a proteggere la privacy. Sarebbe quindi illecito, ad esempio, filmare attraverso una siepe, anche se la presenza di una fessura lo permettesse. Un giardino privato e chiuso appartiene alla sfera privata. Il luogo «liberamente visibile» dovrà inoltre essere liberamente visibile *senza alcun ostacolo* (nemmeno di natura giuridico-morale) da un luogo accessibile al pubblico. Lo spazio aereo, ad esempio, non è quindi un luogo accessibile al pubblico. Se, per poter osservare un assicurato, si dovessero impiegare ausili quali scale a pioli, l'osservazione non sarebbe ammessa.

L'interno di un'abitazione non è considerato liberamente visibile. La facciata e le finestre costituiscono infatti una barriera, che sussiste anche se, ad esempio, la finestra è aperta. Anche una veranda fa parte dell'interno di un'abitazione. Il fatto che l'interno di un'abitazione appartenga esplicitamente alla sfera privata protetta non significa però che anche l'interno di tutti gli altri edifici sia protetto: non lo è in particolare l'interno di edifici accessibili al pubblico come ad esempio piscine, stazioni e locali commerciali.

3.11 Art. 7i Mezzi di osservazione

Cpv. 1: per le registrazioni su supporto visivo non potranno essere impiegati strumenti tecnici che aumentano sostanzialmente le capacità percettive umane. Saranno pertanto vietati tutti gli strumenti che rendono visibile qualcosa che non lo è per una persona con una capacità visiva media al momento del giorno e nella posizione in cui avviene l'osservazione. La disposizione menziona esplicitamente i visori notturni. Non sarebbero ammessi, ad esempio, nemmeno grandi teleobiettivi con i quali si può riprendere una persona non riconoscibile a occhio nudo dalla distanza in cui avviene l'osservazione, e neppure registrazioni visive effettuate con apparecchi volanti (p. es. droni). Con il termine «sostanzialmente» si chiarisce tuttavia che sono ammessi strumenti tecnici che ingrandiscono soltanto in misura modesta.

Cpv. 2: anche con questa disposizione s'intende consentire l'impiego degli stessi mezzi previsti nel campo d'applicazione dell'articolo 282 del Codice di procedura penale (CPP)⁹. Di conseguenza, per le registrazioni su supporto sonoro non potranno essere impiegati strumenti che aumentano sostanzialmente le normali capacità uditive umane, in particolare microspie, microfoni direzionali e amplificatori, né saranno ammessi apparecchi d'intercettazione. Inoltre, non sarà consentito l'impiego di apparecchi volanti e nemmeno l'utilizzo di registrazioni di parole pronunciate non in pubblico. Per distinguere le parole pronunciate in privato da quelle pronunciate in pubblico sarà determinante la giurisprudenza relativa all'articolo 179^{bis} CP: il carattere pubblico o non pubblico di una conversazione dipenderà dunque sostanzialmente dal fatto che essa avvenga in un contesto privato o accessibile al pubblico. Tale caratterizzazione del contesto può risultare sia dal luogo della conversazione che dalla cerchia dei partecipanti.

Se a una conversazione registrata non è riconosciuto il carattere pubblico, i suoi contenuti non potranno essere utilizzati. Se tali conversazioni non pubbliche fossero registrate insieme con registrazioni (lecite) su supporto visivo, queste registrazioni su supporto sonoro (non utilizzabili) non comprometterebbero di per sé l'impiegabilità di quelle (lecite) su supporto visivo.

Cpv. 3: quali strumenti tecnici per la localizzazione potranno essere impiegati soltanto quelli previsti specificamente a tal fine, in particolare gli apparecchi di localizzazione, tra cui i ricevitori per sistemi satellitari globali (GPS, GLONASS, Galileo ecc.) in grado di ricevere dati di geolocalizzazione e dati temporali (comunemente detti «localizzatori GPS»). La geolocalizzazione non potrà invece avvenire tramite apparecchi che permettono, tra le altre cose, di localizzare una persona o un oggetto, come ad esempio droni, né attraverso la rilevazione di dati di telefoni cellulari (p. es. tramite i cosiddetti *IMSI catcher*) o il collegamento di dati.

3.12 Modifica del titolo prima dell'articolo 8 (sezione 3)

In futuro la vigente sezione 1 «Consultazione degli atti e notifica delle sentenze» sarà preceduta dalle due nuove sezioni illustrate sopra («Sezione 1: Requisiti per gli specialisti che svolgono un'osservazione» e «Sezione 2: Svolgimento dell'osservazione»), ragion per cui diventerà la sezione 3. Oltre a modificare la numerazione della sezione, si dovrà anche completarne il titolo, poiché in futuro essa disciplinerà pure la gestione del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione e prevederà anche ulteriori regole generali sulla gestione degli atti. Il nuovo titolo prima dell'articolo 8 sarà pertanto «Sezione 3: Gestione, conservazione, consultazione e distruzione degli atti nonché notifica delle sentenze». Di conseguenza, occorre rinumerare anche la vigente sezione 3 (cfr. al riguardo le spiegazioni fornite in seguito).

3.13 Disposizioni d'esecuzione concernenti la gestione, la conservazione, la consultazione e la distruzione degli atti

In virtù dell'articolo 46 LPGa «per ogni procedura in materia di assicurazioni sociali, l'assicuratore registra in modo sistematico tutti i documenti suscettibili di essere determinanti». Questa disposizione stabilisce pertanto chiaramente che gli atti devono essere registrati in modo completo e sistematico. A tutt'oggi, però, nell'OPGA non figurano disposizioni d'esecuzione che concretizzino le modalità della gestione degli atti. Disposizioni in tal senso sono finora state emanate per le singole assicurazioni sociali soprattutto a livello di direttive. La consultazione degli atti è attualmente disciplinata concretamente negli articoli 8 e 9 OPGA. In seguito all'introduzione del nuovo disciplinamento dell'articolo 43a capoverso 9 lettere a e b LPGa concernente il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione, è

⁹ RS 312.0

necessario prevedere nell'OPGA ulteriori disposizioni d'esecuzione in materia di gestione, conservazione, consultazione e distruzione degli atti, che in parte avranno validità generale e in parte concerneranno in modo specifico il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione.

3.13.1 Art. 8 Gestione degli atti

Cpv. 1: oltre a essere un aspetto fondamentale nell'ottica del diritto di consultazione degli atti, la gestione sistematica e accurata di questi ultimi serve anche al corretto svolgimento della procedura decisionale, in quanto l'autorità chiamata a decidere deve poter basare la sua valutazione su atti completi e tenuti correttamente.

Il presente capoverso stabilisce che la gestione degli atti deve avvenire in modo sistematico e cronologico. Questi principi sono incontestati e già oggi gli assicuratori rispettano quello dell'ordine cronologico. Per contro, nella loro attività pratica non tutti gli assicuratori garantiscono una gestione *sistematica* degli atti. A questo proposito il Tribunale federale esige perlomeno una numerazione continua delle pagine e, di regola, anche un indice contenente un elenco cronologico di tutti i documenti inoltrati nel quadro di una procedura. Nel dettaglio, per ogni documento messo agli atti occorre indicare un numero progressivo, il numero di pagine, la data di entrata, un numero d'identificazione e una breve descrizione del tipo di documento e/o del suo contenuto¹⁰ (cfr. al riguardo le spiegazioni relative al cpv. 2).

Cpv. 2: mentre nel capoverso 1 sono enunciati i principi per la gestione degli atti, nel presente capoverso sono concretizzati i requisiti relativi all'indice degli atti richiesto. Una gestione sistematica e cronologica degli atti garantisce sì che i documenti siano classificati in ordine logico, ma non permette di per sé di consultarli in modo rapido e per temi specifici.

Nelle complesse procedure delle singole assicurazioni sociali, gli atti sono spesso molto voluminosi e includono anche documenti di altri assicuratori. Durante la procedura può senz'altro accadere che determinati atti debbano essere richiesti più volte per garantire che siano sempre aggiornati; questo provoca ridondanze che sono difficilmente individuabili in un incarto gestito cronologicamente e rendono difficoltoso il reperimento dei documenti determinanti. Per evitare il più possibile tali difficoltà e carenze nel reperimento e nel trattamento degli atti, gli assicuratori dovranno tenere un indice che fornisca informazioni chiare non solo sulla completezza dell'incarto, ma anche e soprattutto sul tipo e sul contenuto dei singoli documenti. Da un lato, questo indice agevererà agli assicurati la consultazione degli atti e la ricerca di singoli documenti e, dall'altro, permetterà anche agli organi esecutivi e ai periti di non perdere tempo per farsi un'idea della situazione dell'incarto e averne una visione d'insieme.

Grazie agli attuali programmi di gestione degli affari, gli assicuratori possono facilmente allestire indici degli atti chiari. In futuro, gli assicuratori dovranno pertanto allestire indici che permettano di reperire in modo semplice e rapido i singoli documenti, soprattutto al fine di agevolare la consultazione degli atti. Per permettere agli assicuratori di conformarsi alla nuova disposizione, è previsto un periodo transitorio (al riguardo cfr. le spiegazioni relative all'art. 20 cpv. 2).

3.13.2 Art. 8a Conservazione degli atti

Attualmente l'OPGA non prevede nemmeno disposizioni concernenti la conservazione degli atti, ragion per cui in questa occasione vengono stabiliti determinati principi vincolanti.

Cpv. 1: nel presente capoverso sono indicati i principi da rispettare per la conservazione degli atti. Si tratta in particolare di garantire la sicurezza «fisica» dei documenti conservati, ossia la loro integrità. A seconda della loro forma (cartacea, elettronica) si dovranno prendere provvedimenti adeguati per conservarli in modo sicuro e ben protetto, in particolare adottando misure edilizie per proteggerli da influssi nocivi (p. es. incendi o inondazioni).

Cpv. 2: questo capoverso stabilisce che gli assicuratori dovranno prendere misure adeguate di natura edilizia, tecnica e organizzativa per proteggere gli atti da accessi non autorizzati, da modifiche non documentate e dal rischio di perdita. Dovranno pertanto garantire che solo persone legittimate possano accedere agli incarti (prevenzione degli accessi non autorizzati). Inoltre, dovranno provvedere a che gli atti non possano subire modifiche non documentate e quindi impossibili da ricostruire a posteriori. Si tratta di evitare che si possano sottrarre o sostituire documenti dagli incarti senza che resti traccia di tali operazioni (prevenzione della manomissione degli atti). Infine, gli assicuratori dovranno garantire che gli atti non possano andare inavvertitamente persi (prevenzione del rischio di perdita).

3.13.3 Rinumerazione del vigente articolo 8 (nuovo art. 8b)

L'introduzione delle nuove disposizioni sulla gestione e sulla conservazione degli atti (art. 8 e 8a) implica la rinumerazione del vigente articolo 8, che diventerà l'articolo 8b, ma senza alcuna modifica materiale.

3.13.4 Art. 8a Consultazione del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione

Nella LPGA la consultazione degli atti, ovvero il diritto alla consultazione degli atti (in quanto parte integrante del diritto di audizione), è disciplinata all'articolo 47. In aggiunta alle vigenti disposizioni d'esecuzione sulla consultazione degli atti di cui all'articolo 8 OPGA, il nuovo articolo 8c stabilisce le modalità della consultazione degli atti per quanto concerne il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione. Le possibilità saranno due: l'assicuratore potrà mostrare il materiale all'assicurato direttamente presso la propria sede nel quadro di un colloquio oppure potrà informare l'assicurato per scritto riguardo all'osservazione svolta e all'esistenza di materiale a essa relativo. In questo contesto vanno segnalati i due esiti che, secondo i capoversi 7 e 8 dell'articolo 43a LPGA, possono risultare dall'osservazione svolta.

¹⁰ Cfr. sentenza del Tribunale federale 8C.319/2010 del 15 dicembre 2010, consid. 2.2.2.

Se l'osservazione comporta una modifica della prestazione in questione (art. 43a cpv. 7 LPGA), generalmente l'assicurato viene informato oralmente sui risultati dell'osservazione prima che venga emanata una nuova decisione sulla prestazione. In questi casi si applica la procedura di cui al capoverso 1, ma è ipotizzabile anche un'informazione in forma scritta.

Per contro, se l'osservazione non ha permesso di confermare gli indizi di riscossione di prestazioni indebite, in virtù dell'articolo 43a capoverso 8 LPGA l'assicurato deve essere *imperativamente* informato per iscritto (concretamente, mediante *decisione*). In questo caso, inoltre, il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione deve essere distrutto, se l'assicurato non ha richiesto esplicitamente il contrario (art. 43a cpv. 8 LPGA). Al contempo, nella decisione menzionata va indicato all'assicurato il termine entro il quale può richiedere copie del materiale ottenuto in occasione dell'osservazione e il momento in cui questo sarà distrutto (cfr. al riguardo le spiegazioni fornite in seguito).

Cpv. 1: questo capoverso prevede che, se informerà l'assicurato oralmente presso la propria sede sull'osservazione svolta, l'assicuratore sarà tenuto a presentargli tutto il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione. Durante il colloquio sul posto gli mostrerà in particolare le immagini ed eventuali registrazioni video. Al contempo dovrà segnalargli che ha la possibilità di esigere copie di tutto il materiale in questione. L'assicurato sarà così pienamente informato sul materiale ottenuto in occasione dell'osservazione e potrà consultarlo integralmente.

Cpv. 2: questo capoverso disciplina la consultazione degli atti nel caso in cui l'assicuratore informi per scritto l'assicurato sull'osservazione svolta (il che, come già spiegato, è obbligatorio nei casi di cui all'art. 43a cpv. 8 LPGA e deve avvenire sotto forma di decisione). Anche in tal caso l'assicuratore dovrà offrire all'assicurato la possibilità di consultare tutto il materiale sul posto (il che può essere utile se questi non dispone degli strumenti tecnici necessari, p. es. un'unità di lettura adatta o un lettore DVD) e/o di farsi recapitare copie di tutto il materiale (ed eventualmente dell'incarto completo sul suo caso). L'invio di tutto il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione senza un'esplicita richiesta dell'assicurato appare invece inopportuno, dato che il suo contenuto potrebbe causare uno stress eccessivo a quest'ultimo o semplicemente non interessarlo affatto (p. es. perché il materiale in questione non ha permesso di confermare i sospetti a suo carico).

Per il resto, nel diritto delle assicurazioni sociali valgono le disposizioni e la giurisprudenza vigenti in materia di procedura per la consultazione degli atti (in particolare per quanto concerne l'eventuale rifiuto della consultazione), secondo le quali le decisioni in materia di consultazione degli atti sono decisioni incidentali, che possono essere impugnate mediante ricorso, ma soltanto se è adempiuta la condizione per l'entrata in materia del «pregiudizio irreparabile»¹¹.

3.13.5 Modifica della rubrica dell'articolo 9

La rubrica del vigente articolo 9 viene precisata, senza però modificare la disposizione.

3.13.6 Art. 9a Distruzione degli atti

La questione della distruzione degli atti non concerne soltanto l'eventuale materiale ottenuto in occasione dell'osservazione ma, in generale, tutti gli atti. Già oggi vale il principio secondo cui gli atti privi di valore archivistico vanno distrutti al termine della prevista e necessaria durata di conservazione.

Cpv. 1: il principio appena enunciato viene stabilito esplicitamente nel presente capoverso. Sono fatte salve eventuali disposizioni legali di altro tenore. Si tratta in particolare del caso "speciale" del materiale ottenuto dall'assicuratore *in occasione di un'osservazione che non ha permesso di confermare gli indizi* (che facevano presumere la riscossione di prestazioni indebite). L'articolo 43a capoverso 8 lettera b LPGA stabilisce infatti espressamente che in tali casi l'assicuratore dovrà (a) emanare una decisione in cui informa l'assicurato dell'osservazione svolta e (b) *distruggere* il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione *dopo che la decisione è passata in giudicato*, salvo se l'assicurato richiede esplicitamente che esso resti agli atti. Al riguardo si rimanda al commento al capoverso 4.

Per quanto concerne le autorità federali e le altre persone che adempiono compiti federali d'esecuzione conferiti loro (fatta eccezione per i Cantoni), il valore archivistico degli atti è valutato in base alla legge del 26 giugno 1998¹² sull'archiviazione. Alle autorità cantonali si applicano le pertinenti leggi cantonali.

Cpv. 2: questo capoverso stabilisce, a livello generale, che gli atti vanno distrutti in modo controllato. Il tipo degli atti è irrilevante (la disposizione concerne dunque sia gli atti "normali" che il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione) e lo stesso vale per la loro forma. L'assicuratore dovrà avere un piano di smaltimento sia per gli atti cartacei che per qualsiasi altro tipo di supporto di dati, a prescindere dal fatto che la distruzione venga eseguita dall'assicuratore stesso o affidata a terzi. Andrà inoltre sempre tutelata la riservatezza delle informazioni contenute negli atti. Questo significa che, non soltanto durante il processo di distruzione ma, per esempio, anche durante il trasporto verso l'impianto di smaltimento, si dovrà fare in modo che gli atti non finiscano nelle mani sbagliate. Occorre dunque esigere che l'assicuratore disponga di un piano adeguato per lo smaltimento e la distruzione degli atti e dei supporti di dati che preveda vari livelli di sicurezza.

Cpv. 3: questo capoverso stabilisce che il processo di distruzione dovrà essere documentato, affinché si possa ricostruire quando, come e da chi è stata effettuata la distruzione.

Cpv. 4: questo capoverso disciplina dettagliatamente la distruzione degli atti relativi all'osservazione. Se l'osservazione non ha permesso di confermare i sospetti dell'assicuratore circa la riscossione di prestazioni indebite da parte dell'assicurato, il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione andrà distrutto, salvo se l'assicurato ha richiesto esplicitamente che esso resti agli atti (cfr. art. 43a cpv. 8 lett. b LPGA).

Non sarà ammesso che l'assicuratore conservi materiale che non sia direttamente necessario quale mezzo di prova per una modifica della prestazione, nemmeno per consentire confronti in un secondo momento.

¹¹ Cfr. le spiegazioni in Ueli Kieser, *op. cit.*, Art. 52 N 47, Art. 56 N 16.

¹² RS 152.1

Andrà distrutto tutto il materiale ottenuto in occasione dell'osservazione in questione, vale a dire tutte le registrazioni su supporto visivo e sonoro nonché le registrazioni di strumenti per la localizzazione. Se l'assicuratore ha commissionato l'osservazione a uno specialista esterno, dovrà assicurarsi per contratto che questi gli fornisca tutto il materiale non elaborato (quindi non soltanto parzialmente) e che non ne conservi alcuna copia.

La distruzione concerne il materiale raccolto nel quadro dell'osservazione. Per contro, dall'incarto dell'assicurato dovrà risultare chiaramente il fatto che è stata svolta un'osservazione. In particolare, dagli atti rimanenti nell'incarto dovrà emergere chi ha ordinato l'osservazione, quando e sulla base di quali indizi. L'incarto dovrà indicare anche il conferimento del mandato allo specialista. Se l'osservazione sarà stata delegata a uno specialista esterno, rientreranno tra gli atti dell'incarto anche il pertinente contratto scritto e l'eventuale corrispondenza tra lo specialista in questione e l'assicuratore. Non andrà distrutta nemmeno la decisione con la quale si informa l'assicurato che è stata svolta un'osservazione.

La distruzione dovrà aver luogo entro tre mesi dal passaggio in giudicato della decisione e dovrà essere confermata per scritto alla persona osservata.

3.13.7 Rinumerazione del vigente articolo 9a (nuovo art. 9b)

Data l'introduzione di nuove disposizioni (art. 9a), il vigente articolo 9a diventa l'articolo 9b, ma senza alcuna modifica materiale.

3.14 Rinumerazione dei titoli prima dell'articolo 10 e prima dell'articolo 12a

Le modifiche apportate ai titoli precedenti (cfr. sopra, inserimento di un nuovo titolo) implicano la rinumerazione delle vigenti sezioni 2 e 3, che diventeranno le sezioni 4 e 5. Tuttavia, questo non comporterà alcuna modifica materiale delle sezioni in questione (concernenti rispettivamente la procedura di opposizione e le spese concernenti il gratuito patrocinio).

3.15 Art. 18a Disposizioni transitorie

Cpv. 1: a tutti gli specialisti che all'entrata in vigore delle disposizioni sulla procedura di autorizzazione non avranno (ancora) concluso una formazione oppure una formazione continua teorica in materia di osservazione negli ultimi dieci anni (art. 7b cpv. 1 lett. e), ma che potranno comprovare un'esperienza professionale pluriennale nello svolgimento dell'attività di osservazione per assicuratori sociali, l'UFAS potrà rilasciare un'autorizzazione entro sei mesi dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Questa autorizzazione sarà valida per due anni. In questo modo s'intende tener conto del fatto che al momento dell'entrata in vigore molto probabilmente non saranno ancora disponibili in Svizzera possibilità formative per l'attività di osservazione per coloro che non hanno concluso una formazione di polizia. Con questa disposizione transitoria non si vuole per principio consentire di compensare la mancanza della formazione richiesta con l'esperienza professionale, ma s'intende evitare che chi ha svolto per anni osservazioni quale specialista per assicuratori sociali, adempiendo correttamente i propri compiti fino alla sospensione delle osservazioni da parte degli assicuratori sociali, venga escluso ancora a lungo dall'esercizio della propria attività professionale a causa della mancanza di possibilità formative. Tuttavia, è ragionevolmente esigibile che la formazione teorica mancante venga recuperata entro due anni. L'UFAS sta organizzando le formazioni necessarie in collaborazione con specialisti del settore (in particolare la polizia).

Secondo questa disposizione transitoria, per una tale autorizzazione i richiedenti dovranno adempiere le condizioni personali di cui all'articolo 7b capoverso 1 lettere a–c e, sul piano professionale, disporre delle conoscenze giuridiche necessarie secondo l'articolo 7b capoverso 1 lettera d. Con le condizioni personali si vuole garantire che il richiedente disponga di una buona reputazione, mentre con la condizione relativa alle conoscenze giuridiche che il richiedente conosca le condizioni quadro giuridiche rilevanti in cui può avere luogo l'attività di osservazione.

Inoltre, a differenza di quanto previsto per la procedura di autorizzazione ordinaria, il richiedente dovrà disporre anche di un'esperienza professionale basata su almeno 20 incarichi di sorveglianza di persone svolti per assicuratori sociali negli ultimi sette anni. Per poter adempiere questa condizione, dovrà aver svolto regolarmente osservazioni per assicuratori sociali negli anni immediatamente precedenti la sospensione delle osservazioni (nel 2016 per l'assicurazione contro gli infortuni, nel 2017 per l'assicurazione invalidità). In questo modo, il richiedente avrà acquisito una certa esperienza pratica a livello esecutivo e, soprattutto, conoscerà le esigenze specifiche delle assicurazioni sociali nell'ambito delle osservazioni. Il quadro temporale prescritto garantirà che il richiedente abbia dimestichezza con i nuovi sviluppi pratici del settore.

Cpv. 2: per quanto concerne la disposizione dell'articolo 8 capoverso 2 sulla tenuta dell'indice degli atti è previsto che gli assicuratori la attuino al più tardi entro tre anni a contare dall'entrata in vigore della presente modifica, in modo che abbiano abbastanza tempo per procedere agli adeguamenti eventualmente necessari (p. es. dei sistemi informatici).

4 Entrata in vigore

La presente modifica dell'OPGA entrerà in vigore presumibilmente nel corso del 2019, contemporaneamente alla modifica della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (Base legale per la sorveglianza degli assicurati) approvata dall'Assemblea federale il 16 marzo 2018, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° settembre 2019, con riserva del decreto d'accertamento dei risultati della votazione del 25 novembre 2018 da parte del Consiglio federale. Quest'ultimo non ha infatti ancora accertato i risultati della votazione popolare, poiché presso il Tribunale federale sono ancora pendenti ricorsi contro il progetto in votazione (ultimo aggiornamento: fine aprile 2019).

È tuttavia necessario evitare di attendere ulteriormente per decretare l'entrata in vigore, affinché le procedure di autorizzazione non vengano posticipate. Anche per gli organi esecutivi è importante che sia chiaro a partire da quando potranno essere inoltrate le richieste di autorizzazione necessarie e a quale data il Consiglio federale porrà in vigore il nuovo diritto. Per questi motivi s'impone un'entrata in vigore vincolata a condizioni: se le sentenze del Tribunale federale permetteranno un accertamento dei risultati della votazione in tempo utile, le modifiche di legge e d'ordinanza potranno entrare in vigore il 1° settembre 2019; se il decreto d'accertamento potrà essere emanato solo in seguito, le disposizioni entreranno in vigore alla prima data possibile dopo quel momento.

In questo modo gli assicuratori dovrebbero poter riprendere al più presto a servirsi dell'importante strumento di accertamento dell'osservazione nei casi di presunta riscossione di prestazioni indebite.