



Scheda informativa

DE / FR

Esperienze dell'assicurazione invalidità con le osservazioni

Contesto:

Votazione del 25.11.2018 / Base legale per la sorveglianza degli assicurati

Data:	7.11.2018
Stato:	Progetto in votazione
Ambiti:	LPGA, AVS, AI, AINF, AMal, AD, IPG, PC, AF

Il 25 novembre si voterà su una base legale per l'osservazione segreta degli assicurati, che consentirà alle assicurazioni sociali, quale ultima ratio, di svolgere osservazioni per accertare il diritto a prestazioni in casi di sospetta riscossione indebita di prestazioni assicurative. In passato l'assicurazione invalidità (AI) e l'assicurazione contro gli infortuni (AINF) hanno già svolto osservazioni.

Contesto

L'accertamento del diritto a prestazioni

Conformemente all'articolo 43 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), le assicurazioni sociali devono intraprendere d'ufficio gli accertamenti necessari per determinare il diritto a prestazioni. Chi rivendica prestazioni assicurative è tenuto a fornire tutte le informazioni necessarie, collaborare all'accertamento e sottoporsi agli esami medici o specialistici necessari e ragionevolmente esigibili.

Nel quadro dell'accertamento sono condotti colloqui, consultati rapporti medici e, in caso di bisogno, eseguiti ulteriori esami medici. Possono inoltre essere svolte visite non annunciate, richieste informazioni al datore di lavoro o alle autorità fiscali o effettuate ricerche in Internet, al fine di valutare l'adempimento delle condizioni per il diritto a una determinata prestazione. In alcuni casi, l'unico modo per accertare tale diritto è lo svolgimento di un'osservazione segreta.

Inizio delle osservazioni

Prime esperienze e sentenze giudiziarie in materia di osservazioni

A partire dagli anni 1990 l'AINF e, soprattutto, l'AI hanno registrato un aumento superiore alla media delle rendite concesse. Tra il 1990 e il 2003 il numero dei beneficiari di una rendita AI è aumentato di quasi il 5 per cento all'anno. Questa evoluzione ha innescato un acceso dibattito pubblico sulla riscossione indebita di prestazioni della sicurezza sociale. Si è così discusso anche della possibilità di effettuare osservazioni segrete, soprattutto dopo che il Tribunale federale ha autorizzato la Suva a utilizzare i mezzi di prova raccolti nel quadro di un'osservazione svolta su incarico di un assicuratore privato di responsabilità civile (DTF 129 V 323 del 25.2.2003). Secondo la Corte suprema, la legge prescrive alla Suva di accertare la fattispecie, senza prevedere alcuna limitazione dei mezzi di prova. La limitazione della protezione della sfera privata è lecita, perché vi è un interesse pubblico a evitare il versamento di prestazioni indebite. In una successiva sentenza, il Tribunale federale ha autorizzato esplicitamente anche la Suva stessa a svolgere osservazioni (DTF 135 I 169 del 15.6.2009).

Legislazione

Base legale per l'assicurazione invalidità

Questa discussione e la prassi dell'AINF hanno destato l'interesse per le osservazioni anche nell'ambito dell'AI. L'occasione politica è stata data dalla 5ª revisione AI, sottoposta dal Consiglio federale al Parlamento nel 2005. Nel quadro di questa revisione, nella legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) è stato aggiunto un nuovo articolo 59 capoverso 5: «[p]er lottare contro la riscossione indebita delle prestazioni gli uffici AI possono far capo a specialisti». Questa disposizione è in vigore dal 1° gennaio 2008. Il Parlamento era del parere che questa disposizione rappresentasse un base legale sufficiente per l'impiego dello strumento dell'osservazione e il ricorso a investigatori privati. In una decisione di principio (DTF 137 I 327 dell'11.11.2011) il Tribunale federale ha avallato questa interpretazione.

Respinta la base legale per le altre assicurazioni sociali

Al momento dell'entrata in vigore della 5ª revisione AI non era ancora stato chiarito se nell'ambito della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) gli assicuratori contro gli infortuni fossero autorizzati a svolgere essi stessi osservazioni e non soltanto a utilizzare i risultati di quelle svolte da terzi. Nel 2008, nel messaggio concernente la revisione della LAINF, il Consiglio federale ha pertanto proposto di introdurre nella LPGa la base legale necessaria a tal fine per tutte le assicurazioni sociali (art. 44a LPGa). Essa avrebbe disciplinato le osservazioni in modo più completo, chiaro e dettagliato rispetto alla LAI. La revisione della LAINF è tuttavia stata bocciata dal Parlamento nel 2011, il che non ha però avuto conseguenze immediate sull'attività di sorveglianza degli assicuratori contro gli infortuni, in quanto nel 2009 il Tribunale federale aveva stabilito che il diritto allora vigente legittimava la loro prassi (v. sopra).

Applicazione
nell'AI

Piano di lotta agli abusi assicurativi

In virtù dell'articolo 59 capoverso 5 LAI della 5ª revisione AI, l'UFAS ha elaborato insieme agli uffici AI un piano uniforme di lotta agli abusi assicurativi (LAA), che è in atto dal 1° agosto 2008. Il piano si suddivide sostanzialmente in quattro fasi:

- individuazione dei casi sospetti;
- accertamenti più approfonditi nei casi sospetti;
- osservazione quale ultima ratio;
- eventuale adozione di provvedimenti assicurativi e penali.

Se vi sono indizi concreti di riscossione o tentativo di riscossione di prestazioni indebite da parte di un assicurato, il collaboratore responsabile trasmette il caso, internamente all'ufficio AI, al servizio di lotta agli abusi assicurativi. Questo servizio impiega collaboratori specializzati che conoscono bene l'attività assicurativa e al contempo hanno esperienza nel campo delle indagini. Questi eseguono accertamenti più approfonditi, per esempio procurandosi dati sul reddito dell'assicurato, facendo ricerche in Internet o procedendo a visite non annunciate. Molto importante è anche la collaborazione con altre assicurazioni eventualmente coinvolte nel medesimo caso, quali ad esempio l'AINF, l'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia, l'assicurazione di responsabilità civile o la cassa pensioni. Segnalazioni di possibili casi di riscossione indebita di prestazioni possono provenire anche dagli organi di controllo per la lotta al lavoro nero o dalla popolazione.

Se non è possibile chiarire la situazione con questi mezzi e il sospetto si è persino rafforzato, si può ricorrere allo strumento dell'osservazione. L'osservazione è sempre l'ultima ratio nell'accertamento dei fatti e serve per l'acquisizione di prove. Vi si fa ricorso solo se sono in gioco prestazioni elevate (rendite), se il periodo di osservazione è breve e si ha la necessità di prove molto eloquenti.

Nei casi in cui è possibile confermare e provare i sospetti, l'AI sospende il versamento delle rendite e chiede la restituzione delle prestazioni indebitamente versate oppure nega la concessione delle prestazioni richieste. Se dagli accertamenti emergono anche atti penalmente rilevanti, per esempio truffa ai sensi dell'articolo 146 del Codice penale (CP) o falsità in documenti (art. 251 CP), l'ufficio AI sporge denuncia penale.

Analisi statistica

Raro ricorso alle osservazioni

Dal 2009 al 2016, l'AI ha riesaminato in media circa 50 000 rendite correnti all'anno e concesso circa 17 000 nuove rendite. Mediamente, ogni anno, gli uffici AI hanno effettuato accertamenti supplementari in circa 2400 casi di sospetta riscossione indebita di prestazioni e in 150 di essi hanno fatto ricorso all'osservazione. L'AI ha pertanto impiegato questo strumento con grande moderazione.

In 520 di questi 2400 casi, ossia in circa un caso su cinque, gli accertamenti hanno permesso di confermare il sospetto di abuso ai danni dell'assicurazione. In 70 dei 150 casi in cui è stata svolta un'osservazione, ossia in quasi la metà dei casi, è stata effettivamente constatata una riscossione indebita di prestazioni.

Ripercussioni finanziarie delle osservazioni

L'obiettivo principale dell'AI è garantire un'esecuzione dell'assicurazione conforme alla legge, affinché le sue prestazioni vengano accordate soltanto alle persone che vi hanno effettivamente diritto. La popolazione, e in particolare coloro che provvedono al finanziamento dell'AI, devono avere la certezza che l'AI adempie i suoi obblighi di accertamento.

Per l'AI, la lotta agli abusi assicurativi ha però avuto anche ripercussioni finanziarie. Dal 2010, la lotta agli abusi ha permesso all'assicurazione di risparmiare circa 10 milioni di franchi all'anno, 1,6 dei quali grazie all'osservazione. Dato che, di regola, una rendita viene versata per più anni, l'importo effettivamente risparmiato è nettamente più elevato. Secondo una stima prudente, il valore delle rendite così risparmiate tra il 2010 e il 2016 supera il miliardo di franchi, di cui 170 milioni sono ascrivibili alle osservazioni.

Giurisprudenza

Prassi del Tribunale federale

Dal 2009 le osservazioni ordinate dall'AI sono state sottoposte più volte a esame giudiziario. Il Tribunale federale ha sviluppato una prassi chiara in merito. Soprattutto la questione dei luoghi in cui è autorizzata l'osservazione è stata oggetto di alcune sentenze dell'Alta Corte, la quale ha stabilito in una decisione di principio che l'osservazione è lecita, se la persona osservata si trova su un balcone liberamente visibile dalla strada (DTF 137 I 327 dell'11.11.2011). Un assicurato può essere osservato anche mentre fa acquisti in un negozio (sentenza 9C_343/2012 del 9.3.2012). Non è invece ammesso osservarlo nella tromba delle scale o nella lavanderia di un condominio (sentenza 8C_829/2011 del 9.3.2012).

Nella citata decisione dell'11 novembre 2011, il Tribunale federale ha proceduto, alla luce dell'articolo 36 della Costituzione federale (Cost.), a un esame approfondito della costituzionalità dell'osservazione e delle sue possibili ripercussioni sull'ambito protetto della sfera privata ed, eventualmente, su quello della libertà personale. Secondo la Corte suprema, affinché si possa limitare un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione devono essere adempiute quattro condizioni: l'esistenza di una base legale e di un interesse pubblico alla limitazione, il rispetto del principio di proporzionalità e il rispetto del contenuto essenziale del diritto fondamentale. Nel caso in oggetto, il Tribunale federale ha ritenuto che tutte queste condizioni fossero adempiute, come spiegato di seguito.

- In considerazione del suo tenore e del suo scopo, l'articolo 59 capoverso 5 LAI costituisce una base legale sufficiente.
- L'interesse pubblico consiste nel fornire soltanto le prestazioni dovute, al fine di non danneggiare la comunità degli assicurati.
- L'assicurato che rivendica una prestazione nei confronti dell'assicurazione deve accettare che quest'ultima proceda agli accertamenti oggettivamente necessari, anche a sua insaputa.
- Se un'osservazione è svolta solo per un periodo di tempo limitato e vengono filmati unicamente atti della vita quotidiana senza una stretta relazione con la sfera privata, la violazione della privacy è minima anche in caso di osservazione in un luogo privato liberamente visibile. Il contenuto essenziale dell'articolo 13 Cost., relativo alla protezione della sfera privata, è pertanto preservato.

In nessuna sentenza in materia di osservazioni dell'AI il tribunale competente ha ritenuto sproporzionata l'osservazione svolta.

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Questa giurisprudenza è però cambiata in seguito a una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Il 18 ottobre 2016 essa ha stabilito che l'assicurazione contro gli infortuni svizzera non dispone di una base giuridica sufficiente per osservare in segreto gli assicurati. Secondo la Corte EDU, in Svizzera la portata e le modalità delle osservazioni non sono disciplinate in modo sufficientemente chiaro dalla legge. In particolare quest'ultima non definisce quando e per quanto tempo si può procedere a un'osservazione e in che modo si debbano conservare e utilizzare i dati così ottenuti. La Corte EDU ritiene pertanto che la legislazione svizzera non offra sufficienti garanzie contro possibili abusi. In seguito a questa sentenza, gli assicuratori contro gli infortuni hanno sospeso le osservazioni.

In seguito, il 14 luglio 2017, il Tribunale federale svizzero è giunto alla conclusione che nemmeno la base legale dell'AI per lo svolgimento delle osservazioni soddisfa i requisiti posti dalla Corte EDU. Secondo quest'ultima, infatti, dalla legge devono risultare le modalità, la portata, la durata e il motivo dell'osservazione nonché le competenze e i rimedi giuridici. L'articolo 59 capoverso 5 LAI non soddisfa questi requisiti, ragion per cui la giurisprudenza applicata fino a quel momento non poteva essere mantenuta. Di conseguenza, nell'agosto del 2017 anche l'AI ha deciso di sospendere le osservazioni.

Versioni del documento in altre lingue:

Erfahrungen der Invalidenversicherung mit Observationen
Expériences faites dans l'assurance-invalidité en matière d'observations

Documenti di approfondimento dell'UFAS:

Gli articoli sull'osservazione in dettaglio
La protezione della sfera privata nel quadro dell'osservazione degli assicurati
L'impiego di strumenti tecnici nel quadro dell'osservazione degli assicurati
Articoli della LPGA sull'osservazione degli assicurati (Fatti e antefatti)

Informazioni utili:

- [Progetto in votazione](#)
- [Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali \(LPGA\)](#)
- [Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità \(LAI\)](#)
- [Decisione del Tribunale federale DTF 129 V 323 del 25.2.2003 \(in tedesco, con regesto in italiano\)](#)
- [Decisione del Tribunale federale DTF 135 I 169 del 15.6.2009 \(in tedesco, con regesto in italiano\)](#)
- [Decisione del Tribunale federale DTF 137 I 327 dell'11.11.2011 \(in tedesco, con regesto in italiano\)](#)
- [Decisione del Tribunale federale DTF 143 I 377 del 14.7.2017 \(in tedesco, con regesto in italiano\)](#)
- [Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18.10.2016 nella causa Vukota-Bojić contro la Svizzera \(caso n. 61838/10\)](#)
- [5ª revisione dell'AI \(dossier del Parlamento\)](#)
- [Revisione dell'assicurazione contro gli infortuni \(dossier del Parlamento\)](#)
- [Lotta agli abusi assicurativi nell'AI \(documentazione dell'UFAS\)](#)
- [«Betrugsbekämpfung in der Invalidenversicherung – eine Standortbestimmung» in Soziale Sicherheit CHSS, n. 3/2009 \(disponibile anche in francese\)](#)
- [«Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs» in Soziale Sicherheit CHSS, n. 2/2013, vari articoli \(disponibile anche in francese\)](#)

Contatto

Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS

Comunicazione

+41 58 462 77 11

kommunikation@bsv.admin.ch