



ad 16.479

Iniziativa parlamentare Base legale per la sorveglianza degli assicurati

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità
del Consiglio degli Stati del 7 settembre 2017**

Parere del Consiglio federale

del 1° novembre 2017

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati del 7 settembre 2017 concernente l'iniziativa parlamentare 16.479 «Base legale per la sorveglianza degli assicurati».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

1° novembre 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

Finora, in caso di sospetto fondato di riscossione indebita di prestazioni, i vari assicuratori svolgevano osservazioni su beneficiari di prestazioni nello spazio pubblico richiamandosi alle regole procedurali generali in materia di accertamento dei fatti, sancite in parte nella legge federale del 6 ottobre 2000¹ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (art. 43 LPGA) e in parte in leggi speciali (art. 96 lett. b della legge federale del 20 marzo 1981² sull'assicurazione contro gli infortuni [LAINF] e art. 59 cpv. 5 della legge federale del 19 giugno 1959³ sull'assicurazione per l'invalidità [LAI]). Mentre il Consiglio federale nel suo messaggio del 30 maggio 2008⁴ concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni ha trattato la questione – controversa nella dottrina – della liceità delle osservazioni, proponendo un'ampia e chiara regolamentazione legale, che poi però non è stata adottata, a partire dal 2009 il Tribunale federale ha confermato nella sua giurisprudenza le basi giuridiche vigenti, valutandole sufficienti per lo svolgimento di osservazioni⁵. Per contro, nella sua sentenza del 18 ottobre 2016⁶ nella causa *Vukota-Bojic* contro la Svizzera, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) è giunta alla conclusione che un'osservazione comporta un'ingerenza nell'ambito tutelato dal diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU] e, nel diritto nazionale, art. 13 della Costituzione federale [Cost.]⁸). Secondo la Corte, una tale limitazione di un diritto fondamentale è ammessa solo se vi è una base legale che stabilisce in modo sufficientemente chiaro e concreto i presupposti e le modalità di un'osservazione, il che non era il caso nel diritto svizzero (nello specifico, quello in materia di assicurazione contro gli infortuni). Gli assicuratori contro gli infortuni hanno quindi sospeso l'osservazione degli assicurati. Nella sua sentenza 9C.806/2016 del 14 luglio 2017, il Tribunale federale è giunto alla conclusione che la sentenza della Corte EDU vale anche nell'ambito dell'assicurazione invalidità (AI). Per analogia, è stata dunque data istruzione agli uffici AI di non ordinare più per il momento nuove osservazioni e di sospendere quelle già in corso.

In seguito a questa sentenza, in cui sono stati precisati i requisiti per una base legale relativa alle osservazioni, occorre inserire nella LPGA una nuova disposizione (art. 43a) al fine di creare una base legale uniforme e sufficientemente precisa per lo svolgimento di osservazioni nel quadro di tutte le assicurazioni sociali rette dalla

1 RS 830.1

2 RS 832.20

3 RS 831.20

4 FF 2008 4703

5 Cfr. DTF 135 I 169 e 137 I 327.

6 Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Vukota-Bojic* contro la Svizzera del 18 ottobre 2016 (caso n. 61838/10).

7 RS 0.101

8 RS 101

LPGA. Il 22 febbraio 2017 il Consiglio federale ha indetto la procedura di consultazione relativa alla revisione della LPGA (conclusasi il 29 maggio 2017), il cui avamprogetto includeva anche una tale disposizione sull'osservazione⁹.

Dal canto suo, l'8 novembre 2016 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) aveva deciso di presentare un'iniziativa parallelamente alla revisione della LPGA intrapresa dal Consiglio federale, essendo giunta alla conclusione che fosse necessario dotare nuovamente e il più rapidamente possibile gli assicuratori di una base legale per lo svolgimento delle osservazioni e che questo modo di procedere permettesse di introdurla in tempi più brevi di quelli previsti per la revisione della LPGA.

Al fine di accelerare al massimo i tempi della procedura, nella seduta del 14 agosto 2017 della CSSS-S è stata presentata a quest'ultima una sintesi dei risultati della procedura di consultazione relativi all'articolo sull'osservazione, cosicché questa disposizione è stata estrapolata dalla revisione della LPGA in corso.

Il progetto della Commissione si scosta in alcuni punti dall'avamprogetto del Consiglio federale.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Valutazione generale

In ogni assicurazione sociale può succedere che, per diversi motivi, gli assicurati percepiscano prestazioni cui in realtà non hanno diritto. Singoli casi particolarmente deplorabili, che in seguito al clamore mediatico suscitato aprono grandi dibattiti pubblici, minano radicalmente la fiducia della popolazione nelle assicurazioni sociali, riducendo così la disponibilità della collettività ad assumerne solidalmente i costi. Per questo motivo, nel 2008 nell'AI è stata ridefinita la lotta agli abusi e quale ultima ratio, in particolare per individuare incongruenze contenute nei rapporti medici degli incarti degli assicurati, è stato introdotto lo strumento dell'osservazione. Non da ultimo in seguito alle esperienze fatte nell'AI, anche le altre assicurazioni sociali hanno rafforzato la lotta agli abusi.

Per poter garantire anche in futuro l'integralità delle prestazioni delle assicurazioni sociali alla grande e onesta maggioranza dei beneficiari, che non può farne a meno, è importante che tali abusi vengano alla luce. Il Consiglio federale sostiene dunque gli sforzi in tal senso e per questo motivo, nel quadro della revisione della LPGA, ha posto in consultazione un pacchetto di misure in merito, contenente anche una disposizione sull'osservazione.

Dalla sentenza della Corte EDU è emerso che le basi legali su cui gli assicuratori sociali si sono fondati in passato per le proprie osservazioni sono insufficienti. Il Consiglio federale è del parere che, nonostante l'indiscutibile necessità di una disposizione relativa allo svolgimento di osservazioni, occorra fare molta attenzione alla

⁹ La documentazione relativa alla consultazione è disponibile sul sito Internet www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2017 > DFI.

protezione della sfera privata degli assicurati e tener conto dei principi dello Stato di diritto come in altre leggi, quali ad esempio il Codice di procedura penale (CPP)¹⁰.

2.2 Valutazione del progetto della Commissione

Nella sua sentenza, la Corte EDU non ha formulato prescrizioni su *come* disciplinare le modalità concrete, indicando solo *quali* punti vanno regolamentati affinché l'intervento statale sia prevedibile e non arbitrario. Nell'avamprogetto alla base del progetto preliminare della Commissione il Consiglio federale ha fatto riferimento a questi criteri e alle normative esistenti in altri ambiti giuridici per disciplinare fattispecie identiche o analoghe, rifacendosi in particolare al CPP.

Art. 43a cpv. 1

Oltre alle registrazioni su supporto visivo, la Commissione vuole autorizzare anche l'impiego di registrazioni sonore e di strumenti tecnici per la localizzazione dell'assicurato. La proposta di minoranza Stöckli prevede di autorizzare solo le registrazioni su supporto visivo, come proposto nell'avamprogetto posto in consultazione.

Il progetto di revisione della LPGA prevede un'osservazione semplice non sottoposta ad autorizzazione, analogamente a quanto previsto all'articolo 282 CPP o all'articolo 128a della legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD)¹¹. Oltre alle registrazioni su supporto visivo il progetto prevede anche di permettere registrazioni sonore.

Per registrazioni sonore s'intendono tutte le registrazioni acustiche, anche quelle di conversazioni. Il Consiglio federale è cosciente del fatto che talune registrazioni sonore possano rivelarsi utili ai fini dell'accertamento dei fatti in relazione alla lotta contro gli abusi in ambito assicurativo; per simili registrazioni, tuttavia, non dovrebbero essere ammessi strumenti che aumentano le capacità di percezione auditiva naturali, come i microfoni direzionali o gli amplificatori sonori: l'impiego di simili strumenti richiederebbe l'autorizzazione da parte di un'autorità giudiziaria. Parimenti, per quanto riguarda ad esempio le intercettazioni telefoniche, andrebbero rispettate le disposizioni più severe previste dal CPP in materia di sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni (art. 269 e segg.).

L'impiego di strumenti tecnici per la localizzazione di una persona è disciplinato nell'articolo 280 CPP e necessita dell'autorizzazione di un'autorità giudiziaria, a prescindere dal fatto che avvenga in luoghi pubblici o meno. Parallelamente, secondo la legge federale del 25 settembre 2015¹² sulle attività informative (LAI), l'impiego di apparecchi di localizzazione per determinare la posizione e i movimenti di persone e oggetti rientra tra le cosiddette misure di acquisizione soggette ad autorizzazione (art. 26 cpv. 1 lett. b LAI), che devono essere autorizzate da un'autorità giudiziaria. Di conseguenza, anche per l'impiego di apparecchi tecnici di sorveglianza nel quadro della LPGA andrebbe prevista la riserva dell'autorizzazione di un'autorità giudiziaria. Per contro, una tale riserva sarebbe eccessiva per le osser-

¹⁰ RS 312.0

¹¹ RS 631.0

¹² RS 121

vazioni semplici (ovvero quelle che prevedono registrazioni visive e sonore in luoghi accessibili al pubblico con apparecchi che non aumentano le capacità percettive umane).

Per ragioni di completezza, si fa notare che secondo l'articolo 269 capoverso 2 lettera a CPP, al contrario, in caso di ottenimento illecito di prestazioni di un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale secondo l'articolo 148a del Codice penale svizzero¹³ (CP), la sorveglianza materiale non è ammessa. Ampliando le possibilità dell'osservazione «semplice» con l'autorizzazione dell'impiego di apparecchi tecnici di sorveglianza, senza prevedere le necessarie cautele analogamente a quanto contemplato nel CPP, si rischia di pregiudicare l'utilizzabilità delle prove rilevate nel quadro della procedura penale. In molti casi, questo potrebbe vanificare l'articolo 148a CP, introdotto di recente.

Per coerenza, il Consiglio federale respinge l'impiego di strumenti tecnici per localizzare l'assicurato, tenuto conto anche del fatto che in base alle esperienze fatte finora tali strumenti, e i dati ottenuti tramite essi, non permettono di acquisire informazioni utili per l'accertamento dei fatti.

Il Consiglio federale si oppone alla proposta di minoranza Rechsteiner, che chiede di subordinare lo svolgimento dell'osservazione all'autorizzazione di un giudice del competente tribunale cantonale delle assicurazioni. Nella procedura amministrativa la riserva dell'autorizzazione giudiziaria non è giustificata, poiché in tale contesto l'osservazione non comporta un'ingerenza nei diritti fondamentali più significativa di quella dovuta a un'osservazione effettuata, ad esempio, nel quadro della procedura penale.

Art. 43a cpv. 2

La Commissione propone che l'assicurato possa essere osservato soltanto in un luogo accessibile al pubblico (lett. a) oppure in un luogo liberamente visibile da un luogo accessibile al pubblico (lett. b). La proposta di minoranza Stöckli chiede lo stralcio della lettera b.

La lettera b codifica la dottrina dominante e la vigente giurisprudenza del Tribunale federale¹⁴, che è comunque applicabile. Pur andando oltre il tenore dell'articolo 282 CPP, non vi deroga a livello di contenuto, in quanto tale giurisprudenza inerente all'osservazione nell'AI può essere trasposta anche nella procedura penale. Il Consiglio federale respinge pertanto la proposta di minoranza relativa all'articolo 43 capoverso 2 lettera b.

Art. 43a cpv. 3

La Commissione propone che l'osservazione possa essere svolta per al massimo 30 giorni, consecutivi o isolati, nell'arco di sei mesi a contare dal primo giorno dell'osservazione, prevedendo la possibilità di una proroga (illimitata) di questo periodo, se sussistono motivi sufficienti. La proposta di minoranza Stöckli chiede di

¹³ RS 311.0

¹⁴ DTF 137 I 327

sancire nella legge una durata massima senza possibilità per gli assicuratori di prolungare l'osservazione a tempo indeterminato.

Secondo la sentenza della Corte EDU, la durata massima dell'osservazione deve essere chiaramente disciplinata e riconoscibile per gli assicurati. Nell'ottica della costituzionalità, va rispettato il principio di proporzionalità. Nella procedura penale le osservazioni possono durare al massimo un mese e possono protrarsi oltre solo con l'approvazione del pubblico ministero (art. 282 cpv. 2 CPP). Nel quadro della LD, per la prosecuzione dell'osservazione oltre il limite di 30 giorni occorre l'approvazione della Direzione generale delle dogane. Considerata l'eterogeneità a livello organizzativo delle singole assicurazioni sociali, un'eventuale approvazione da parte dell'autorità di vigilanza risulterebbe difficile. Per mantenere comunque una certa coerenza tra i diversi articoli relativi all'osservazione, il Consiglio federale ritiene adeguati 30 giorni. Sostiene pure la proposta commissionale secondo cui le osservazioni di 30 giorni al massimo devono avvenire in linea di principio nell'arco di un periodo di sei mesi.

Il Consiglio federale è invece del parere che l'eventuale proroga della durata dell'osservazione, in caso di sussistenza di motivi sufficienti, debba essere limitata nel tempo. Una proroga a tempo indeterminato, come prevede il progetto preliminare della Commissione, senza la verifica dei «motivi sufficienti» e senza l'approvazione dell'autorità di vigilanza, priverebbe di senso la disposizione e metterebbe in discussione il rispetto del principio di proporzionalità. Il Consiglio federale ritiene adeguata e giustificabile una proroga dei sei mesi previsti per altri sei mesi, fermo restando il limite massimo complessivo di 30 giorni di osservazione.

Art. 43a cpv. 4

Il Consiglio federale sostiene la proposta della Commissione di precisare nel testo di legge che l'assicuratore può anche commissionare l'osservazione a specialisti esterni.

È altresì favorevole all'intenzione di consentire l'utilizzo del materiale di terzi relativo all'osservazione, se questo è stato acquisito nel rispetto delle condizioni e delle prescrizioni di cui ai capoversi 1–3.

Art. 43a cpv. 5

Il Consiglio federale sostiene la proposta della Commissione secondo cui un assicurato per il quale l'osservazione ha portato a una decisione sulla prestazione in questione va informato in merito all'osservazione prima che venga emanata la decisione formale.

Art. 43a cpv. 6

In questo capoverso è disciplinata la procedura da seguire quando dall'osservazione non risultano elementi che giustificano una modifica della prestazione fornita dall'assicuratore all'assicurato. In questi casi l'assicuratore distrugge il materiale relativo all'osservazione.

Un'osservazione rappresenta un'ingerenza nella sfera privata dell'assicurato, legittimata dalla presenza di indizi concreti di una riscossione indebita di prestazioni. Se tali indizi non possono essere confermati, secondo il Consiglio federale per principio non è giustificato che l'assicuratore continui a conservare il materiale relativo all'osservazione, anche se questo potrebbe eventualmente fornirgli elementi comparativi in un secondo momento. Sulla base dei risultati della procedura di consultazione, tuttavia, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che esistono determinati casi in cui è nell'interesse dell'assicurato che il materiale relativo all'osservazione resti agli atti, ad esempio quando da esso emerge chiaramente una limitazione fisica. Il Consiglio federale è pertanto del parere che all'assicurato che ha dovuto subire un'ingerenza nella sua sfera privata vada conferito il diritto di esigere che il materiale relativo all'osservazione resti agli atti. Deve però trattarsi di un'eccezione e dunque è necessario che l'assicurato faccia esplicitamente una richiesta in tal senso.

Il Consiglio federale propone di completare di conseguenza il capoverso 6, precisando inoltre nel testo di legge che, in mancanza di tale richiesta dell'assicurato, la distruzione degli atti avviene una volta che la decisione è passata in giudicato.

Art. 43a cpv. 7

Questo capoverso delega al Consiglio federale la competenza di emanare le necessarie disposizioni d'ordinanza. La proposta di minoranza Eder chiede che questa delega riguardi solo la procedura volta a determinare chi, presso l'assicuratore, è competente per ordinare l'osservazione (lett. a).

Nella sua sentenza, la Corte EDU considera che vada stabilito in un atto normativo chi è legittimato a ordinare l'osservazione. Senza una pertinente disposizione d'ordinanza, l'articolo in questione non sarebbe sufficiente per soddisfare questa esigenza. Il Consiglio federale ritiene però che un'integrazione di questo articolo con un capoverso 1^{bis} permetta di rinunciare a una regolamentazione più dettagliata a livello d'ordinanza. Esso propone pertanto di stralciare la lettera a dal capoverso 7 e di inserire in compenso un capoverso 1^{bis} che stabilisca che l'osservazione può essere ordinata dalla direzione dell'assicuratore.

La Commissione prevede inoltre, nella lettera b, di delegare al Consiglio federale la regolamentazione della procedura applicabile alla consultazione da parte dell'assicurato di tutto il materiale relativo all'osservazione e, nella lettera c, la regolamentazione della conservazione e della distruzione del materiale relativo all'osservazione. Si tratta esattamente dei punti che secondo la Corte EDU vanno disciplinati per garantire un processo equo e trasparente. La Corte non precisa però il grado di dettaglio necessario per tale regolamentazione. Considerato che l'informazione degli assicurati avviene mediante decisione (cpv. 5 e 6) e che quindi il loro diritto alla consultazione degli atti è garantito, il punto relativo alla consultazione è regolamentato nelle sue linee essenziali. Per il caso contemplato nel capoverso 6 è regolamentata anche la distruzione del materiale. Altre prescrizioni in merito figurano negli articoli 46–48 LPGA nonché nella relativa ordinanza. Per determinate assicurazioni sociali, quali l'AI e l'AVS, esistono apposite direttive dell'Amministrazione che disciplinano dettagliatamente la distruzione degli atti. È dunque necessaria una rego-

lamentazione più dettagliata, che potrebbe essere introdotta a livello d'ordinanza per tutte le assicurazioni sociali rette dalla LPGa.

Nella lettera c, inoltre, la Commissione vuole conferire al Consiglio federale anche la competenza di disciplinare la trasmissione del materiale relativo all'osservazione alle autorità penali. Il Consiglio federale respinge questa proposta: per principio tutti gli assicuratori sono soggetti all'obbligo del segreto di cui all'articolo 33 LPGa. Per consentire la trasmissione di dati a terzi in violazione dell'obbligo del segreto, la deroga all'articolo 33 deve essere prescritta in un atto normativo dello stesso livello, ovvero a livello di legge. Una delega di competenze a livello d'ordinanza rappresenterebbe una deroga all'attuale sistema di coordinamento tra la LPGa e le leggi speciali.

La comunicazione dei dati alle autorità penali è disciplinata a livello di legge nelle singole leggi speciali secondo quanto esposto di seguito: l'articolo 50a della legge federale del 20 dicembre 1946¹⁵ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) prevede che gli organi in questione possano comunicare i dati, in deroga all'articolo 33 LPGa, alle autorità istruttorie penali, qualora ne necessitino per denunciare o impedire un crimine (art. 50a cpv. 1 lett. d LAVS), nonché, in singoli casi e su richiesta scritta e motivata, ai tribunali penali e alle autorità istruttorie penali, qualora ne necessitino per accertare un crimine o un delitto (art. 50a cpv. 1 lett. e n. 3 LAVS). La legge federale del 19 giugno 1959¹⁶ sull'assicurazione per l'invalidità (art. 66), la legge federale del 6 ottobre 2006¹⁷ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (art. 26), la legge del 25 settembre 1952¹⁸ sulle indennità di perdita di guadagno (art. 29a), la legge federale del 20 giugno 1952¹⁹ sugli assegni familiari nell'agricoltura (art. 25) e la legge del 24 marzo 2006²⁰ sugli assegni familiari (art. 25) rimandano alla LAVS. La legge federale del 18 marzo 1994²¹ sull'assicurazione malattie (art. 84a), la legge federale del 20 marzo 1981²² sull'assicurazione contro gli infortuni (art. 97), la legge federale del 19 giugno 1992²³ sull'assicurazione militare (art. 95a) e la legge del 25 giugno 1982²⁴ sull'assicurazione contro la disoccupazione (art. 97a) prevedono invece una regolamentazione propria, ma dello stesso tenore di quello della LAVS.

I casi eccezionali in cui, in deroga all'articolo 33 LPGa, è possibile trasmettere dati alle autorità penali sono pertanto già fissati a livello di legge. Le autorità penali sono tenute a decidere sull'utilizzabilità dei dati secondo le prescrizioni del CPP.

Per i motivi summenzionati, il Consiglio federale respinge la formulazione proposta dalla Commissione per il capoverso 7 lettera c.

- 15 RS **831.10**
- 16 RS **831.20**
- 17 RS **831.30**
- 18 RS **834.1**
- 19 RS **836.1**
- 20 RS **836.2**
- 21 RS **832.10**
- 22 RS **832.20**
- 23 RS **833.1**
- 24 RS **837.0**

Per quanto concerne le esigenze relative agli specialisti incaricati dell'osservazione (lett. d), il loro disciplinamento a livello d'ordinanza è possibile: il Consiglio federale si limiterà a definire criteri oggettivamente misurabili quali ad esempio il possesso di un attestato di formazione o l'appartenenza a un'organizzazione specializzata con un codice deontologico.

3 Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale sostiene l'entrata in materia sul progetto. Propone inoltre di apportare le seguenti modifiche:

Art. 43a cpv. 1, frase introduttiva, cpv. 1^{bis}, 3, 6 e 7 lett. a e c

^{1°}L'assicuratore può far osservare in segreto un assicurato ed effettuare registrazioni su supporto visivo e sonoro se:

^{1^{bis}}L'osservazione è ordinata dalla direzione dell'assicuratore.

³ Un'osservazione può essere svolta per al massimo 30 giorni nell'arco di sei mesi a contare dal primo giorno dell'osservazione. Questo periodo di sei mesi può essere prorogato al massimo di sei mesi, se sussistono motivi sufficienti.

⁶ Se l'osservazione non ha permesso di confermare gli indizi di cui al capoverso 1 lettera a, l'assicuratore:

- a. emana una decisione che indica il motivo, il tipo e la durata dell'osservazione svolta;
- b. dopo che la decisione è passata in giudicato, distrugge il materiale relativo all'osservazione, se l'assicurato non ha richiesto esplicitamente che esso resti agli atti.

⁷ Il Consiglio federale disciplina:

- a. *stralciare*
- c. la conservazione e la distruzione del materiale relativo all'osservazione;

