

05.034

**Messaggio  
concernente la modifica della legge federale  
sull'assicurazione per l'invalidità  
(misure di semplificazione della procedura)**

del 4 maggio 2005

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità.

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

4 maggio 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*In occasione della discussione sul tema «Panoramica delle assicurazioni sociali: situazione attuale, prospettive e provvedimenti futuri», il 30 giugno 2004 il Consiglio federale aveva deciso di sottoporre senza indugio al Parlamento una riforma della procedura applicata nell'assicurazione invalidità. Il disegno doveva essere discusso secondo la procedura urgente ed entrare in vigore per il 1° gennaio 2006. La procedura AI doveva essere semplificata mediante i tre provvedimenti seguenti:*

- *Sostituzione della procedura d'opposizione mediante una procedura di preavviso (ripristino della situazione precedente l'introduzione della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA]).*
- *Introduzione delle spese processuali per la procedura dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni ed al Tribunale federale delle assicurazioni (TFA).*
- *Limitazione del potere cognitivo del TFA.*

*Il 24 settembre 2004 il Consiglio federale ha avviato in consultazione un avamprogetto. La consultazione è durata fino al 1° novembre 2004. Sono stati invitati a prendere posizione i Cantoni, i Tribunali federali, i partiti, le associazioni mantello dell'economia ed altre organizzazioni interessate. Inoltre, il 22 ottobre 2004 si è svolta in forma di conferenza una consultazione con le organizzazioni d'aiuto agli invalidi. Complessivamente sono pervenuti 66 pareri.*

*Dalle risposte ricevute emerge sostanzialmente quanto segue:*

- *Concezione della riforma: la maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva, nel complesso, la concezione del disegno. Gli avversari sono in particolare contrari a che la procedura AI sia oggetto di una normativa separata. Inoltre, contestano il carattere urgente della riforma, ne deplorano la sovrapposizione con la riforma dell'organizzazione giudiziaria ed avanzano dubbi circa l'appropriatezza delle misure.*
- *Sostituzione della procedura d'opposizione con una procedura di preavviso: la reintroduzione della procedura di preavviso in sostituzione della procedura d'opposizione è stata accolta positivamente. Alcuni partecipanti alla consultazione ritengono tuttavia prematura una valutazione degli effetti dell'introduzione della procedura d'opposizione sul numero delle opposizioni presentate contro le decisioni degli uffici AI.*
- *Spese processuali nella procedura dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni ed al Tribunale federale delle assicurazioni: l'introduzione delle spese processuali per i casi di ricorso dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni ha riscosso un largo consenso. La maggioranza dei Cantoni suggerisce tuttavia di fissare un limite di spesa. D'altro canto, paventando un aumento delle richieste di gratuito patrocinio con conseguente, ulteriore crescita dei costi, non pochi partecipanti alla consultazione hanno criticato l'introduzione delle spese processuali nella procedura dinanzi al tribunale*

---

cantonale. *Quanto alle spese processuali nella procedura dinanzi al Tribunale federale, la maggioranza dei Cantoni ritiene che debbano essere allineate alla revisione dell'organizzazione giudiziaria.*

- *Limitazione del potere cognitivo del Tribunale federale delle assicurazioni alle violazioni del diritto federale inclusi l'abuso e l'eccesso del potere di apprezzamento: soltanto pochi partecipanti alla consultazione hanno preso posizione in merito a questo provvedimento. I risultati dei dibattiti parlamentari relativi alla revisione dell'organizzazione giudiziaria hanno trovato riscontro nello scetticismo di fondo espresso in alcuni pareri. In effetti, nell'ambito dei dibattiti relativi alla revisione dell'organizzazione giudiziaria, il Consiglio nazionale si era pronunciato a favore del mantenimento del pieno potere cognitivo del TFA quando la consultazione concernente l'oggetto del presente messaggio era ancora in corso.*

*Sulla base dei risultati della procedura di consultazione e al fine di armonizzare il presente progetto con la riforma totale dell'organizzazione giudiziaria federale, tre misure di semplificazione della procedura AI sono proposte:*

- *Sostituzione della procedura d'opposizione mediante una procedura di preavviso (ripristino della situazione precedente l'introduzione della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA]).*
- *Introduzione delle spese processuali per la procedura dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni ed al Tribunale federale delle assicurazioni (TFA).*
- *Soppressione della sospensione dei termini nella procedura amministrativa e davanti ai tribunali cantonali delle assicurazioni.*

*La contemporanea introduzione delle tre misure proposte ha lo scopo di semplificare ed accelerare la procedura nell'assicurazione invalidità. Nell'interesse della persona assicurata soprattutto la procedura amministrativa deve svolgersi in tempi brevi. Rispetto alla procedura d'opposizione, la procedura di preavviso permette un tempestivo coinvolgimento della persona assicurata e di conseguenza un accertamento dei fatti più preciso.*

*L'introduzione delle spese nei procedimenti davanti al tribunale cantonale indurrà le persone assicurate a ponderare meglio l'opportunità di presentare ricorso. Venuta a cadere la gratuità della procedura, il numero di ricorsi inutili andrà presumibilmente calando.*

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale e contenuto del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

Nel settore dell'assicurazione per l'invalidità, la legge federale del 6 ottobre 2000<sup>1</sup> sulla parte generale del diritto della assicurazioni sociali (LPGA) si applica alla prima parte della legge federale del 19 giugno 1959<sup>2</sup> (LAI) (scopo, persone assicurate, prestazioni di assicurazione), sempre che non siano espressamente previste deroghe.

Il 1° gennaio 2003 (data dell'entrata in vigore della LPGA) è stata introdotta la procedura d'opposizione nell'intero settore delle assicurazioni sociali. Nel 2003 sono state circa 12'000 le opposizioni presentate contro decisioni degli uffici AI (per lo più concernenti le rendite), mentre nello stesso periodo le opposizioni contro decisioni delle casse di compensazione in materia di AVS sono state soltanto circa 300. Per quanto concerne l'AI, le persone interessate tendono sempre più a non accettare le decisioni negative degli uffici AI e a utilizzare tutte le vie di ricorso. Questa evoluzione è favorita dal fatto che nell'ambito delle assicurazioni sociali tutta la procedura d'impugnazione è per principio gratuita.

Scorrendo l'elenco dei casi presentati al TFA negli anni 2001–2004 si constata che circa un terzo delle controversie concerne l'assicurazione per l'invalidità.

Vertenze presso il TFA	2001	2002	2003	2004
in totale, per anno	2386	2269	2172	2233
– di cui AI	796	872	819	844
– di cui AI	420	339	340	246

<sup>1</sup> RS 830.1

<sup>2</sup> RS 831.20

Per quanto riguarda il numero dei ricorsi in materia d'assicurazione invalidità interposti dinanzi ai tribunali cantonali delle assicurazioni<sup>3</sup> si delinea il quadro seguente:

Tribunali cantonali delle assicurazioni	Vertenze AI 2002	Vertenze AI 2003	Vertenze AI 2004
AG	322	182	254
BE	854	300	589
FR	119	71	92
GE	334	168	215
LU	275	114	198
NE	123	52	38
SG	258	122	129
VD	485	167	196
ZH	755	544	966
Commissione federale di ricorso AVS/AI	743	291	411

Tutto lascia supporre che la tendenza a contestare le decisioni degli uffici AI più spesso di altre decisioni non si sia arrestata con l'introduzione della procedura di opposizione. Si è piuttosto verificato uno spostamento delle competenze: anziché i tribunali delle assicurazioni (o la Commissione federale di ricorso AVS/AI per le persone residenti all'estero), sono ora gli stessi uffici AI ad essere confrontati con le opposizioni degli assicurati. In seguito ad una diminuzione notevole, ma temporanea, nel corso del 2003, i ricorsi hanno ripreso ad aumentare ed è prevedibile che il livello dell'anno 2002 sarà di nuovo raggiunto. Affinché le decisioni degli uffici AI possano essere meglio accettate, occorre pertanto fare in modo che siano materialmente corrette, adeguate alle circostanze del singolo caso e condivisibili dai diretti interessati.

A tal fine, è necessario coinvolgere maggiormente le persone interessate nell'esame delle misure adeguate ed intensificare l'attività di consulenza degli uffici AI semplificando invece la procedura formale intesa a determinare, modificare o sopprimere le prestazioni dell'AI (sostituzione della procedura di opposizione con una procedura di preavviso). Inoltre, con la soppressione della sospensione legale dei termini possono essere accelerate la procedura amministrativa e la procedura d'impugnazione di prima istanza.

La procedura di ricorso in materia di AI dinanzi ai tribunali cantonali comporterà di norma spese processuali. Lo stesso provvedimento è previsto nel disegno di revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale per la procedura dinanzi al TFA.

<sup>3</sup> Sui ricorsi interposti da persone residenti all'estero decide la Commissione federale di ricorso AVS/AI (art. 69 LAI).

## 1.2 **Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale**

Il progetto «Revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale» è attualmente pendente in Parlamento. Nonostante il miglioramento della protezione giuridica dei soggetti perseguito in singoli settori, con la semplificazione di procedure e rimedi giuridici si intende in primo luogo sgravare efficacemente ed a lungo termine il Tribunale federale. Per le controversie in materia di assicurazioni sociali, il disegno del 28 febbraio 2001<sup>4</sup> relativo alla legge sul Tribunale federale (D-LTF) prevede soltanto – così come negli altri settori del diritto amministrativo – il rimedio giuridico formale del ricorso di diritto pubblico. Di conseguenza saranno soppresse – o limitate – le norme speciali tuttora vigenti nelle controversie relative alle prestazioni delle assicurazioni sociali (pieno potere cognitivo, procedura di ricorso gratuita). Si continuerà nondimeno a tener conto della componente di politica sociale delle vertenze sulle prestazioni delle assicurazioni sociali (p. es. minore entità delle spese, rinuncia all'anticipo sulle spese) e a garantire il diritto alla gratuità della procedura sancito nella Costituzione federale (art. 29 cpv. 3 Cost.).

In base al messaggio aggiuntivo del 28 settembre 2001<sup>5</sup>, la Commissione federale di ricorso AVS/AI e altri commissioni e servizi di ricorso della Confederazione verrebbero sostituiti da un Tribunale amministrativo federale.

## 1.3 **Misure proposte**

### 1.3.1 **Sostituzione della procedura d'opposizione mediante una procedura di preavviso**

Prima dell'introduzione della procedura d'opposizione nel settore dell'assicurazione per l'invalidità, l'ufficio AI comunicava in maniera informale alla persona assicurata la decisione prevista (preavviso). Nel caso in cui non fosse stata d'accordo, la persona in questione aveva quindi l'opportunità di esprimersi sulla decisione o sulle motivazioni addotte. Con l'introduzione della procedura d'opposizione è stata soppressa la procedura di preavviso e si è passati così direttamente all'emanazione di decisioni impugnabili mediante opposizione e, successivamente, mediante ricorso dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni. Procedendo in questo modo, agli assicurati interessati non era più garantito il diritto di essere sentiti *prima* che fosse emanata la decisione, bensì *dopo*, mediante la procedura d'opposizione. Questa procedura semplice si prefiggeva di consentire agli uffici AI di verificare rapidamente e, se del caso, correggere le proprie decisioni esercitando un controllo autonomo, e agli assicurati di ottenere in modo più celere una decisione formale sulle pretese di prestazioni da loro avanzate.

L'elevato numero di opposizioni interposte nel 2003 mostra che con la soppressione della procedura di preavviso il grado di accettazione delle decisioni dell'AI non è migliorato. È più facile raggiungere questo obiettivo se i diretti interessati vengono coinvolti nell'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti e nella scelta delle misure appropriate prima della decisione formale. Un dialogo diretto con gli assicurati in questione consente di chiarire i punti oscuri, di vagliare insieme diverse

<sup>4</sup> FF 2001 4025

<sup>5</sup> FF 2001 5381

misure d'integrazione e, se del caso, di spiegare i motivi della probabile decisione (negativa o di altro tipo) dell'ufficio AI. Questo modo di procedere permette di meglio garantire che i fatti vengano stabiliti correttamente e che la persona assicurata possa accettare la decisione.

### **1.3.2 Procedure d'impugnazione soggette a spese in relazione alle prestazioni dell'AI**

Attualmente, le procedure in materia di assicurazioni sociali sono completamente gratuite a livello cantonale, e – fino all'entrata in vigore della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria – anche a livello federale se riguardano le *prestazioni*. In caso di impugnazione dovuta a temerarietà o leggerezza, le spese processuali possono tuttavia essere addossate in ogni caso a una delle parti, sia a livello federale che cantonale.

Quando sono adempite le condizioni del gratuito patrocinio, la procedura di ricorso in materia di AI continuerà ad essere gratuita (con riserva di una successiva restituzione) per gli assicurati interessati, come negli altri settori del diritto amministrativo. Si intende così garantire che saranno prese in considerazione le particolarità del singolo caso, in modo tale che anche le persone meno abbienti possano accedere ai tribunali. Se i ricorrenti devono versare un anticipo sulle spese, sono più consapevoli dell'importanza di adire la Corte suprema che non quando la procedura è a titolo gratuito. A queste condizioni, tenderanno a rinunciare a interporre ricorsi inutili. Come in tutti i settori della del diritto amministrativo, anche nel settore delle assicurazioni sociali chi intende interporre ricorso dovrà valutare accuratamente i pro e i contro.

Attualmente non si giustifica pertanto più il fatto che le controversie concernenti le prestazioni delle assicurazioni sociali debbano essere giudicate dal TFA a titolo gratuito. L'introduzione dell'obbligo di pagare le spese processuali per le controversie concernenti prestazioni dell'AI dovrà essere finanziariamente sostenibile per i ricorrenti. A tal fine bastano emolumenti relativamente modesti: per le controversie concernenti prestazioni delle assicurazioni sociali, la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria prevede un limite di spesa – oscillante tra i 200 e i 1000 franchi<sup>6</sup> – più moderato rispetto agli altri settori del diritto amministrativo (da 200 a 5000 franchi per le controversie senza interesse pecuniario; da 200 a 100 000 franchi per le altre controversie), tenendo in tal modo conto di considerazioni di politica sociale. In effetti, se si applicasse il criterio generalmente in uso del valore litigioso in caso di controversie in materia di AI (segnatamente in caso di rendite) risulterebbero spese processuali troppo elevate. Il Consiglio degli Stati, deliberando quale prima Camera, ha approvato il 23 settembre 2003 il limite più moderato proposto. Il Consiglio nazionale ha deciso nello stesso senso il 5 ottobre 2004.

Le stesse considerazioni valgono a proposito delle procedure di ricorso dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni<sup>7</sup> e, per le persone residenti all'estero, dinanzi alla Commissione di ricorso AVS/AI<sup>8</sup>. In altri termini, quando non può essere

<sup>6</sup> Art. 61 cpv. 4 D-LTF

<sup>7</sup> Cfr. art. 61 lett. a LPGA

<sup>8</sup> Cfr. art. 4b dell'ordinanza sulle tasse e spese nella procedura amministrativa; RS 172.041.0

concesso il gratuito patrocinio in seguito a circostanze particolari che riguardano il singolo caso, per le controversie concernenti prestazioni dell'AI i Cantoni devono stabilire limiti di spesa inferiori rispetto agli altri settori del diritto amministrativo. Al fine di tener conto della componente di politica sociale, fisseranno questi limiti non in funzione del valore litigioso, ma in funzione dell'onere effettivo. È stato fissato un limite di spesa (dai 200 ai 1000 franchi) equivalente a quello stabilito nella revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. Si è così dato seguito al suggerimento espresso dalla maggioranza dei Cantoni nella procedura di consultazione.

### **1.3.3 Soppressione della sospensione dei termini**

La sospensione dei termini fissata nell'articolo 38 capoverso 4 LPGa riprende l'articolo 22a della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>9</sup> sulla procedura amministrativa (PA) ed è valida sia per i termini stabiliti dalla legge che per i termini stabiliti dall'autorità. La sospensione concerne soprattutto la procedura amministrativa ed è applicabile per analogia alla procedura di ricorso dinanzi al tribunale cantonale<sup>10</sup>. Vige complessivamente per due mesi all'anno (nei periodi di Pasqua, Natale e Capodanno e in concomitanza con le ferie estive), durante i quali i termini non decorrono. Per esempio, un termine di 30 giorni notificato il 1° luglio con decorrenza dal 2 luglio decorre per 13 giorni fino al 14 luglio per essere sospeso dal 15 luglio al 15 agosto; dal 16 agosto decorrono i restanti 17 giorni, cosicché l'ultimo giorno utile è il 1° settembre. L'articolo 38 capoverso 3 LPGa garantisce che il decorso dei termini non scada un sabato, una domenica o un giorno festivo, ma il giorno feriale successivo.

Con la soppressione della sospensione dei termini si intende accelerare la procedura. Nell'interesse degli assicurati deve essere rapida soprattutto la procedura amministrativa. Le singole fasi del lavoro degli uffici AI, spesso fissate per decisione, il coinvolgimento di terzi e i periodi d'attesa comportano già di per sé tempi lunghi che non possono essere ulteriormente dilatati dalla sospensione dei termini. I diritti degli assicurati devono essere accertati rapidamente, non da ultimo perché le procedure di lunga durata spesso frustrano la volontà d'integrazione e possono anche comportare difficoltà finanziarie.

### **1.4 Altri provvedimenti esaminati**

Qui di seguito sono descritti altri tre provvedimenti vagliati, ma successivamente esclusi nell'ambito del presente disegno.

<sup>9</sup> RS 172.021

<sup>10</sup> Art. 60 cpv. 2 LPGa

#### **1.4.1 Condizioni di diritto più severe per l'assistenza giudiziaria gratuita**

Il diritto all'assistenza giudiziaria gratuita è fissato nell'articolo 29 capoverso 3 della Costituzione federale, secondo cui chi non dispone dei mezzi necessari ha diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Ha inoltre diritto al patrocinio gratuito qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti. La portata di questa norma (che prima del 1° gennaio 2000 era fondata sull'articolo 4 della vecchia Costituzione) è stato oggetto di diverse sentenze del TFA che, soprattutto in relazione alla procedura amministrativa, ha introdotto una prassi restrittiva di cui le disposizioni legali attualmente in vigore tengono già conto (art. 37 cpv. 4 LPGa).

#### **1.4.2 Soppressione della possibilità di ritirare il ricorso nell'eventualità di una *reformatio in peius***

Se vi è la possibilità che il ricorso renda ancora più sfavorevole la decisione impugnata, il ricorrente va ascoltato ed informato della possibilità di ritirarlo. La soppressione di questo diritto potrebbe indurre gli assicurati ad una maggior prudenza nell'impiego del rimedio giuridico, cui dovrebbe fare riscontro un calo del numero dei ricorsi. La possibilità di ritirare il ricorso nell'eventualità di una *reformatio in peius* è però parte del diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost.): una sua soppressione non è quindi proponibile.

#### **1.4.3 Presa in considerazione dei fatti fino al momento della sentenza del tribunale**

Conformemente alla giurisprudenza costante del TFA, la legittimità della decisione (risp. della decisione su opposizione) impugnata è verificata in base alla situazione in atto al momento della sua emanazione. Tener conto dei fatti fino al momento della sentenza implicherebbe diversi problemi. Gli incarti sarebbero perlopiù incompleti ed il tribunale dovrebbe quindi eseguire accertamenti propri – cosa impraticabile per ragioni di economia processuale. L'alternativa sarebbe quella di ritornare sistematicamente gli atti all'Amministrazione per accertamenti supplementari.

#### **1.5 Armonizzazione con la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria**

L'avamprogetto inviato in consultazione contemplava provvedimenti qui stralciati in quanto oggetto della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale e come tali già discussi o ancora in discussione in Parlamento. È il caso delle spese processuali per la procedura dinanzi al TFA, nel frattempo approvate dal Parlamento. Si è inoltre rinunciato alla limitazione del potere cognitivo del TFA alle violazioni del diritto federale inclusi l'abuso e l'eccesso del potere di apprezzamento, in quanto una richiesta in tal senso sottoposta al Consiglio nazionale nel quadro dei dibattiti

sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale è stata respinta con 135 voti contro 16. Non vi è ragione di inoltrare al Parlamento la stessa richiesta a così breve distanza di tempo.

## **2 Parte speciale: Commento alle modifiche legislative proposte**

### **2.1 Modifica della LAI**

*Art. 57a (nuovo)*

*Cpv. 1*

Questa disposizione mira a garantire agli assicurati il diritto di essere sentiti ai sensi dell'articolo 42 primo periodo LPGa prima che l'ufficio AI prenda una decisione definitiva (decisione finale) su una domanda di prestazioni o a proposito della riduzione o della soppressione di una prestazione già assegnata. Per le decisioni intermedie legate all'accertamento dei fatti (p. es. disposizione di una perizia), il diritto di essere sentiti continua tuttavia ad essere garantito conformemente all'articolo 42 LPGa. Dato che, in deroga all'articolo 52 LPGa, le decisioni degli uffici AI potranno ora essere impugnate soltanto mediante ricorso, la procedura di preavviso conferisce alla persona interessata il diritto di esprimersi in modo informale sulla decisione prevista, generalmente entro un termine di 30 giorni. Ciò significa che durante questo lasso di tempo la persona interessata può consultare gli atti ed esprimersi nel merito e sull'esito dell'assunzione delle prove. La persona assicurata può prendere posizione oralmente o per scritto. In casi motivati, il termine può essere esteso se la domanda in tal senso perviene per tempo.

*Cpv. 2*

Ai sensi dell'articolo 49 capoverso 4 LPGa, se un assicuratore prende una decisione che concerne l'obbligo di un altro assicuratore di fornire prestazioni (assicuratori LAMal e LPP), è tenuto a comunicargli la decisione. Quest'altro assicuratore dispone dei medesimi rimedi giuridici dell'assicurato. Affinché i suoi diritti siano garantiti, deve ricevere il preavviso prima che la decisione sia emanata.

*Cpv. 3*

Questa disposizione sopprime la sospensione dei termini ai sensi dell'articolo 38 capoverso 4 LPGa per la procedura amministrativa.

*Art. 69*

*Cpv. 1*

Si tratta di un adeguamento formale reso necessario per il fatto che le decisioni degli uffici AI non possono più essere impugnate mediante opposizione, bensì soltanto mediante ricorso.

*Cpv. 1<sup>bis</sup> (nuovo)*

Il capoverso 1<sup>bis</sup> sopprime la sospensione dei termini ai sensi dell'articolo 38 capoverso 4 LPGa dinnanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni.

Le regole di procedura di cui all'articolo 61 lettera a LPGa non saranno più applicabili soltanto per quanto riguarda la gratuità. La procedura di ricorso dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni dovrà continuare ad essere semplice, rapida e generalmente pubblica. I Cantoni e la Confederazione (Commissione di ricorso AVS/AI) dovranno attenersi al limite di spesa fissato dalla legge (200–1000 franchi). In particolare possono insorgere costi nell'ambito di accertamenti supplementari (p.es. perizie).

## **2.2 Disposizioni transitorie**

Le misure di semplificazione della procedura dovrebbero entrare in vigore il 1° aprile o il 1° luglio 2006 e dispiegare entro breve i primi effetti. La procedura di preavviso si applicherà quindi sia alle domande di prestazioni pendenti e alle procedure intese a ridurre o a sopprimere le prestazioni già in corso, sia a quelle avviate dopo l'entrata in vigore della presente modifica. Le norme relative alle spese processuali si applicheranno ai ricorsi inoltrati dopo l'entrata in vigore della presente modifica. Per motivi inerenti alla tutela della buona fede, le procedure di opposizione e di ricorso pendenti al momento della modifica legislativa saranno invece trattate conformemente al diritto previgente.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione e per i Cantoni**

Il ripristino della procedura di preavviso permetterà agli uffici AI di conseguire dei risparmi difficilmente quantificabili. La realizzazione del diritto di essere sentiti e del diritto di ammissione delle prove prima dell'emanazione della decisione in esso implicito comporteranno oneri inferiori rispetto a quelli cagionati dall'esercizio del diritto di essere sentiti nella procedura d'opposizione, che prevede invece l'esame dei fatti e del diritto.

Nel 2003 i ricorsi dinanzi ai tribunali cantonali contro decisioni degli uffici AI in materia di rendite hanno avuto esito positivo (accoglimento pieno o parziale, disposizione di ulteriori accertamenti) nel 40 per cento dei casi. Nel 60 per cento dei casi invece l'esito è stato negativo (rigetto, stralcio, non entrata nel merito). Per quanto riguarda i casi deferiti al TFA si rileva una tendenza analoga, anche se meno netta: nel 34 per cento dei casi la sentenza del tribunale cantonale è stata parzialmente o completamente annullata o sono stati ordinati ulteriori accertamenti. Negli altri casi è stata confermata.

Il coinvolgimento anticipato della persona assicurata nell'accertamento dei fatti e nella decisione e la soppressione della gratuità della procedura di ricorso comporteranno verosimilmente una diminuzione dei ricorsi dinanzi ai tribunali cantonali delle assicurazioni e al TFA. Secondo stime prudenti, la quota dei ricorsi infondati dovrebbe ridursi da un terzo (situazione attuale) a un quarto. Con l'introduzione delle spese processuali nella procedura di ricorso, i tribunali cantonali delle assicurazioni beneficeranno di entrate pari a circa 2,2 milioni di franchi, stimando pruden-

temente 3000 casi pendenti all'anno (tassa di giustizia per lite: 750 franchi in media).

Grazie alle misure di semplificazione della procedura con ogni probabilità i tribunali verranno sgravati. È tuttavia praticamente impossibile calcolare i risparmi che ne deriveranno nel complesso.

### **3.2 Ripercussioni sull'informatica**

In linea di principio, l'introduzione delle spese processuali nella procedura di ricorso in materia di prestazioni AI a livello cantonale non richiede lo sviluppo di nuovi programmi informatici. Per determinare e fatturare le spese, i tribunali cantonali delle assicurazioni possono avvalersi dei programmi esistenti. In taluni casi, già oggi è possibile addossare le spese alle parti (p. es. ricorsi inoltrati con leggerezza, controversie che non hanno per oggetto prestazioni).

### **3.3 Ripercussioni sull'economia**

Le ripercussioni della semplificazione della procedura sull'economia vanno viste nel contesto delle misure della 5<sup>a</sup> revisione dell'AI: i mezzi a disposizione dell'assicurazione per l'invalidità devono essere investiti in modo efficiente e appropriato, affinché le decisioni degli uffici AI materialmente inadeguate possano essere sottoposte a verifica giudiziaria nell'ambito di una procedura semplice e rapida. Affinché i tribunali delle assicurazioni non debbano occuparsi perlopiù di casi in cui i ricorsi sono presentati con leggerezza, è necessario fissare condizioni quadro più restrittive. È l'unico modo per rendere possibile un esame giudiziario celere e adeguato, che risponda all'esigenza della società di avere una giustizia al passo con i tempi e che si concentri su casi fondati.

## **4 Programma di legislatura**

Il disegno propone misure intese a semplificare la procedura che inizialmente rientravano nella 5<sup>a</sup> revisione dell'AI, preannunciata nel rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007<sup>11</sup>, e che l'urgenza impone ora di attuare mediante un messaggio separato.

## **5 Aspetti di diritto**

### **5.1 Costituzionalità**

Le modifiche della LAI proposte nel presente messaggio poggiano sugli articoli 29, 30 e 112 della Costituzione federale.

<sup>11</sup> Allegato 1, n. 2.1, Sicurezza sociale e sanità pubblica, rubrica «Oggetti inclusi nelle grandi linee», cfr. FF 2004 1018

## **5.2 Rapporto con la LPGA**

Laddove le singole leggi sulle assicurazioni sociali non prevedano norme limitative o derogatorie, sono applicabili per principio le disposizioni della LPGA. Nell'ambito dell'assicurazione per l'invalidità, la LPGA si applica in linea di massima alle disposizioni relative allo scopo, alle persone assicurate e alle prestazioni assicurative. Non si applica per contro alle prestazioni collettive destinate a promuovere l'aiuto agli invalidi, eccetto per quanto concerne l'assistenza amministrativa e l'obbligo del segreto (art. 1 LAI).

In virtù della priorità della legislazione particolare in materia di diritto delle assicurazioni sociali, il presente disegno prevede, in deroga alla LPGA, normative speciali concernenti la procedura d'impugnazione (opposizione e ricorso).

## **5.3 Rapporto con il diritto europeo**

Conformemente all'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la CE, dal 1° giugno 2002 la Svizzera partecipa al sistema di coordinamento dei diversi regimi nazionali di sicurezza sociale. Il diritto comunitario prevede il coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, ma non la loro armonizzazione né unificazione. Gli Stati membri sono liberi di determinarne l'impostazione, il campo d'applicazione personale, modalità di finanziamento, organizzazione e protezione giuridica.

Il 16 settembre 1977, la Svizzera ha ratificato il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964<sup>12</sup>, conformemente al quale ogni richiedente deve avere il diritto di impugnare una decisione di rifiuto della prestazione o di contestare la quantità e la qualità della prestazione erogata (art. 69 cpv. 1). La revisione del Codice Europeo di Sicurezza sociale del 6 novembre 1990 ha innalzato il livello di talune norme introducendo strumenti più flessibili. Il Codice riveduto costituisce uno strumento distinto dal Codice originario, ma non lo abroga. Secondo il Codice riveduto – che finora non è ancora stato ratificato da alcuno Stato – in caso di rifiuto, sospensione o soppressione delle prestazioni, ogni richiedente deve avere il diritto di presentare ricorso dinanzi al tribunale competente; la procedura di ricorso deve essere gratuita per principio, a condizione che l'interessato non abbia già fruito di un rimedio giuridico gratuito in un'istanza precedente (art. 75 cpv. 1).

Le misure proposte sono compatibili con il diritto europeo.

<sup>12</sup> RS 0.831.104

