



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

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

7 settembre 2017

In nome della Commissione:
Il presidente, Konrad Graber

Rapporto

1 Genesi

Nella sua sentenza del 18 ottobre 2016¹ relativa a un caso di assicurazione contro gli infortuni, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha criticato l'assenza in Svizzera di una base legale precisa e dettagliata in materia di sorveglianza degli assicurati. A seguito di questa sentenza gli assicuratori contro gli infortuni hanno sospeso l'osservazione degli assicurati². L'8 novembre 2016 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) è giunta alla conclusione che vi fosse urgente necessità di agire creando il più rapidamente possibile la base legale richiesta. Affinché questa sia uniforme per tutti i rami delle assicurazioni sociali la CSSS-S ha dunque deciso di introdurre una disposizione nella legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)³, anche perché non è chiaro se le altre assicurazioni sociali dispongano di una base legale⁴ in grado di sostenere una verifica da parte della Corte EDU.

Per permettere agli assicuratori di riutilizzare al più presto lo strumento dell'osservazione ed essendo a conoscenza dell'allora imminente avvio della procedura di consultazione del Consiglio federale relativa alla revisione della LPGA (che prevedeva la creazione di tale base legale), la CSSS-S ha deciso di presentare un'iniziativa con l'intenzione di creare le premesse per estrapolare dal pacchetto della revisione della LPGA la disposizione concernente l'osservazione e inserirla direttamente nel procedimento parlamentare, una volta terminata la consultazione. Ha ritenuto infatti che in questo modo la disposizione potesse essere attuata più rapidamente invece di attendere la revisione della LPGA.

Il 12 gennaio 2017 la CSSS-N si è pronunciata in favore del presente progetto e con 17 voti contro 0 e 6 astensioni ha dato il suo benestare per un'iniziativa commissionale.

Il 22 febbraio 2017 il Consiglio federale ha indetto la procedura di consultazione relativa alla revisione della LPGA. Il 28 marzo 2017 la CSSS-S ha quindi incaricato la segreteria della Commissione di elaborare, in collaborazione con l'Amministrazione, un rapporto con relativo progetto di atto legislativo sulla base dell'avamprogetto concernente l'articolo sull'osservazione andato in consultazione. La procedura di consultazione si è conclusa il 29 maggio 2017.

Nella sua decisione del 14 luglio 2017 il Tribunale federale, facendo riferimento alla sentenza della Corte EDU, è giunto alla conclusione che manca una base legale che disciplini in modo chiaro e dettagliato la sorveglianza in segreto non solo nell'am-

¹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Vukota-Bojić contro la Svizzera, (caso n. 61838/10)

² Cfr. comunicato stampa della Suva «Sospesi i mandati di sorveglianza agli investigatori» del 20 ottobre 2016, consultabile all'indirizzo: <https://www.suva.ch/de-ch/die-suva/news-und-medien/medien/2016/10/19/keine-neuen-observationsauftraege> [stato: 25 luglio 2017].

³ RS **830.1**

⁴ Cfr. art. 59 cpv. 5 LAI.

bito dell'assicurazione contro gli infortuni ma anche nell'ambito dell'assicurazione invalidità.⁵ In seguito a queste conclusioni le osservazioni sono state sospese anche in quest'ultimo ambito.

La Commissione ha trattato il progetto preliminare il 14 agosto e il 7 settembre 2017 basandosi sui risultati della procedura di consultazione del Consiglio federale relativa alla revisione della LPGA in cui era contenuto anche l'articolo concernente l'osservazione. Ha rinunciato a una propria consultazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note.⁶ In alcuni punti la Commissione ha derogato dall'avamprogetto del Consiglio federale. Il 7 settembre 2017 la Commissione ha approvato il progetto con 5 voti contro 3 e lo ha trasmesso, con il presente rapporto, alla rispettiva Camera sottoponendolo al contempo per parere al Consiglio federale.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale e regolamentazione proposta

Con il presente progetto si intende creare una chiara base legale che permetta agli enti delle assicurazioni sociali di eseguire osservazioni sugli assicurati. In particolare devono essere rispettate le esigenze fissate dalla sentenza della Corte EDU del 18 ottobre 2016⁷.

La Corte EDU è giunta alla conclusione che le disposizioni del diritto svizzero sulle quali gli assicuratori basano le loro misure di sorveglianza non soddisfano i requisiti della prevedibilità. Con questo progetto si intende pertanto disciplinare in un nuovo articolo 43a in particolare *in quali circostanze* una persona possa essere sorvegliata, le *misure di sorveglianza* autorizzate e *in quali luoghi* la sorveglianza sia possibile.

Il capoverso 1 del nuovo articolo 43a stabilisce le circostanze in cui l'assicurato può essere osservato. Determina inoltre che in caso di osservazione è possibile effettuare registrazioni sonore oltre che registrazioni visive nonché impiegare strumenti tecnici come i sistemi GPS. Queste due misure non erano state previste nella consultazione del Consiglio federale. La Commissione le ritiene invece appropriate per agire in modo efficiente e coerente contro gli abusi in ambito di assicurazioni sociali, che causano costi considerevoli. Il capoverso 2 stabilisce i luoghi in cui l'assicurato può essere osservato.

Secondo la Corte EDU le regole vigenti non sono sufficientemente chiare e precise per garantire che le misure di sorveglianza non vengano eseguite abusivamente né che il materiale raccolto non sia impiegato di conseguenza. Nel diritto svizzero delle assicurazioni sociali mancano in particolare disposizioni concernenti il procedimento in materia di prescrizione e di sorveglianza delle misure di osservazione, la durata massima dell'osservazione e la possibilità dell'esame giudiziario. Non vi sono previste né le disposizioni concernenti la conservazione, l'accesso, l'impiego, l'esame e

⁵ Cfr. DTF 9C_806/2016 cons. 4.

⁶ Articolo 3a capoverso 1 lettera b della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061).

⁷ Cfr. nota n. 1.

la distruzione del materiale relativo all'osservazione, né quelle concernenti la comunicazione dell'osservazione avvenuta o la possibilità di impugnarne i risultati.

I capoversi 3–6 del nuovo articolo 43a disciplinano la durata massima dell'osservazione, l'impiego di specialisti, l'utilizzo del materiale di terzi relativo all'osservazione, la notifica che questa è stata svolta e le possibilità di impugnazione dopo lo svolgimento di un'osservazione. La durata massima dell'osservazione è fissata a 30 giorni nell'arco di sei mesi, con possibilità di proroga se sussistono motivi sufficienti. La Commissione allunga la durata di osservazione rispetto a quella prevista nell'avamprogetto del Consiglio federale (20 giorni nell'arco di tre mesi senza possibilità di proroga), e questo per fornire agli assicuratori gli strumenti necessari per lottare con successo contro gli abusi.

Il capoverso 7 del progetto conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare la procedura volta a determinare chi è responsabile di ordinare l'osservazione, la procedura applicabile alla consultazione del materiale relativo all'osservazione, la trasmissione alle autorità penali, la conservazione e la distruzione del materiale relativo all'osservazione nonché le esigenze relative agli specialisti incaricati dell'osservazione.

Con la normativa proposta le misure di osservazione autorizzate per lottare contro gli abusi sono definite legalmente e prevedibili, come prescritto dalla sentenza della Corte EDU. La proporzionalità è garantita dalle prescrizioni relative allo svolgimento dell'osservazione. Le misure in materia di osservazione proposte possono essere adottate soltanto se altrimenti gli accertamenti risulterebbero vani o eccessivamente difficili.

La Commissione è consapevole del fatto che i riscontri di un'osservazione rilevati nell'ambito di un procedimento amministrativo non potrebbero a seconda delle circostanze essere usati come mezzo di prova in un procedimento penale successivo, poiché in questo ambito l'osservazione è disciplinata in modo più restrittivo.

2.2 Proposte di minoranza

Alla frase introduttiva del capoverso 1 la minoranza (Stöckli, Rechsteiner Paul, Zanetti Roberto) vuole, come nell'avamprogetto andato in consultazione, che siano autorizzate soltanto le registrazioni visive, ma non quelle sonore né l'impiego di strumenti tecnici di localizzazione. Secondo la minoranza, questi mezzi di sorveglianza estesi, applicati nelle classiche attività di polizia, non devono poter essere impiegati nell'ambito di un'osservazione come un provvedimento di diritto amministrativo, da considerare piuttosto come una misura preventiva e che può essere effettuato anche da privati. In particolare l'impiego di apparecchi tecnici di sorveglianza dovrebbe essere approvato da un'autorità indipendente come nel Codice di procedura penale (CPP)⁸ o nella legge federale sulle attività informative⁹.

⁸ RS 312.0

⁹ RS 121

Al capoverso 1 lettera c la minoranza (Rechsteiner Paul, Stöckli, Zanetti Roberto) chiede che le osservazioni siano previamente approvate da un giudice del competente tribunale cantonale. In questo modo viene garantito che, oltre all'assicuratore, vi sia un'autorità giudiziaria che esamini il rispetto delle condizioni per effettuare un'osservazione. Ciò è necessario poiché si tratta di un'osservazione segreta che secondo l'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹⁰ e l'articolo 13 della Costituzione federale (Cost.)¹¹ interviene nella sfera privata protetta. L'autorizzazione di un giudice alla sorveglianza segreta, comprovata in altri contesti, si impone, tanto più che verrà effettuata non solo da istituzioni pubbliche ma anche da associazioni di assicurazione private.

Al capoverso 2 lettera b la minoranza (Stöckli, Rechsteiner Paul, Zanetti Roberto) vuole garantire che l'assicurato possa essere osservato soltanto se si trova in un luogo accessibile al pubblico. In questo modo si garantisce che l'assicurato non venga sorvegliato nei suoi spazi privati e che vengano evitate le relative difficoltà di delimitazione. Questa formulazione corrisponde anche alla disposizione concernente l'osservazione dell'articolo 282 capoverso 1 del Codice di procedura penale.

Al capoverso 3 la minoranza (Stöckli, Rechsteiner Paul) vuole introdurre nella legge un periodo massimo di osservazione senza che gli assicuratori possano prorogare l'osservazione per un tempo indeterminato. Gli interventi nella sfera privata di una persona sorvegliata devono avvenire soltanto entro un arco di tempo chiaramente definito.

Al capoverso 7 la minoranza (Eder, Dittli, Keller-Sutter) auspica che il Consiglio federale disciplini soltanto la procedura volta a determinare chi, presso l'assicuratore, è competente per ordinare l'osservazione. La consultazione del materiale relativo all'osservazione e la sua conservazione e distruzione sono già sufficientemente disciplinate in altre disposizioni legali. Anche per le esigenze relative agli specialisti non ritiene necessario intervenire sul piano legislativo. La minoranza non considera necessaria un'ampia norma di delega, anzi vi vede il pericolo di un'inutile burocratizzazione.

3 Risultati della procedura di consultazione

I risultati della procedura di consultazione del Consiglio federale indicano un ampio consenso al disciplinamento delle attività di osservazione di assicurati svolte dagli enti delle assicurazioni sociali. Le opinioni divergono invece in merito alla sua attuazione concreta.

Riguardo al capoverso 1 (condizioni e mezzi autorizzati) la maggioranza dei Cantoni, le associazioni degli organi esecutivi, la SUVA, Assura, il PLR, l'Unione delle città svizzere e l'Unione svizzera delle arti e mestieri chiedono una disposizione meno restrittiva riguardo alle condizioni e ai mezzi per l'attuazione dell'osservazione rispetto a quella dell'avamprogetto; in particolare auspicano che vengano

¹⁰ RS 0.101

¹¹ RS 101

autorizzati anche registrazioni sonore e rilevamenti di coordinate con GPS. Il Cantone di Basilea Città, le associazioni dei lavoratori¹², il PS e diverse organizzazioni¹³ considerano invece la formulazione dell'articolo (troppo) ampia, soprattutto se confrontata all'articolo 282 del Codice di procedura penale, o non compatibile con il principio della proporzionalità. In particolare devono essere disciplinate in modo più preciso (restrittivo) le condizioni alle quali autorizzare un'osservazione e i criteri di garanzia della protezione della sfera privata di terzi.

Per quanto concerne il capoverso 2 (luogo in cui l'osservazione è autorizzata), la disposizione della lettera b dell'avamprogetto viene criticata dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione (osservazione autorizzata soltanto se la persona si trova in un luogo liberamente visibile da un luogo accessibile al pubblico). Alcuni temono che in questo modo si autorizzino anche vaste osservazioni in ambito privato (addirittura all'interno dell'appartamento). Viene pertanto richiesto di limitare le osservazioni ai luoghi accessibili al pubblico secondo la lettera a (ovvero soltanto se la persona si trova in un luogo accessibile al pubblico).

Tutti i Cantoni che si sono espressi in merito, la maggioranza degli organi di esecuzione, l'UDC e l'Unione svizzera delle arti e mestieri considerano in generale troppo limitata la durata massima di osservazione di 20 giorni nell'arco di tre mesi (durata massima e periodo) prevista nel capoverso 3 dell'avamprogetto e alcuni ritengono che a seconda delle circostanze le osservazioni dovrebbero poter essere prolungate. L'Associazione Svizzera d'Assicurazioni e la SUVA criticano in generale il limite assoluto fissato nella legge, che considerano non necessario. SolidaritéS e il Sindacato dei servizi pubblici e sociosanitari SSP/VPOD chiedono invece una riduzione della durata massima sia per quanto concerne il numero dei giorni di osservazione sia riguardo al periodo massimo. Privatim¹⁴ chiede una verifica e una riduzione del numero autorizzato di giorni di osservazione sulla base del principio di proporzionalità.

Con riferimento al capoverso 4 (ricorso a specialisti) diversi partecipanti alla consultazione chiedono l'espressa introduzione nella legge dell'obbligo di diligenza e di mantenere il segreto per gli specialisti esterni all'assicurazione. È parimenti oggetto di critica il fatto che le qualifiche e i requisiti degli «specialisti» non siano definiti più precisamente e che non venga espressamente stabilito che gli assicuratori possano incaricare anche specialisti «esterni».

In relazione ai proposti capoversi 5, 6 e 7 lettera c vi sono stati in special modo riscontri per quanto concerne la forma dell'informazione e il destino del materiale relativo all'osservazione. In particolare i Cantoni e gli organi d'esecuzione temono che la forma della decisione, fissata al capoverso 6, comporti oneri supplementari inutili e affermano che il procedimento è organizzato in modo poco opportuno. Altri partecipanti chiedono una formulazione più precisa per quanto concerne le modalità della concessione del diritto di essere sentiti. Numerosi partecipanti hanno criticato,

¹² Unione sindacale svizzera, Travail.suisse/Syna, Sindacato dei servizi pubblici SSP/VPOD

¹³ Giuristi Democratici Svizzeri, Procap Svizzera, FSP (Federazione Svizzera delle Psicologhe e degli Psicologi), Avenir Social (Lavoro sociale Svizzera), Groupe sida Genève, AVIVO (association de défense et de détente des retraites), pro mente sana Svizzera

¹⁴ Associazione degli incaricati svizzeri della protezione dei dati

Cpv. 1: questo capoverso disciplina le circostanze che giustificano un'osservazione, menzionando le condizioni da soddisfare per il suo svolgimento e i mezzi utilizzabili a tal fine.

Un'osservazione presuppone la presenza di indizi concreti che lascino presumere che la persona in questione percepisca o cerchi di percepire una prestazione indebita. La nozione di «indizi concreti» è ripresa dall'articolo 282 capoverso 1 lettera a CPP e dalla giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 137 I 327 consid. 5.4.2.1, 136 III 410 consid. 4.2.1). È inoltre necessario che altrimenti gli accertamenti (senza osservazioni) risulterebbero vani o eccessivamente difficili.

Il capoverso 1 si applica alle persone che percepiscono o cercano di percepire prestazioni indebite e ricalca la condizione prevista all'articolo 44a capoverso 1 D-LPGA proposto a suo tempo nel quadro della revisione della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)¹⁹ (cfr. FF 2008 4771).

Per osservazione s'intende la sorveglianza sistematica delle attività di una persona per un determinato lasso di tempo e la registrazione dei risultati ottenuti in vista del loro utilizzo nel quadro della procedura di accertamento. Oltre alle registrazioni visive e sonore è autorizzato l'impiego di strumenti tecnici di localizzazione. Nella sorveglianza possono pertanto essere effettuate riprese visive e acustiche; inoltre l'assicurato può essere localizzato con strumenti tecnici come in particolare il sistema GPS.

Per principio, un'osservazione rappresenta un'ingerenza nei diritti fondamentali dell'assicurato (protezione della sfera privata secondo l'art. 13 Cost.). Per questo motivo e conformemente al principio della proporzionalità, prima di procedere a un'osservazione l'assicuratore deve assicurarsi che altri provvedimenti di accertamento non avrebbero alcuna probabilità di successo o risulterebbero eccessivamente difficili. Questa regola ricalca l'articolo 282 capoverso 1 lettera b CPP.

Cpv. 2: le persone possono essere osservate in luoghi accessibili al pubblico o liberamente visibili da un luogo accessibile al pubblico: secondo la DTF 137 I 327, le «registrazioni video della persona assicurata, che la mostrano mentre svolge attività quotidiane (lavori di economia domestica) sul balcone liberamente osservabile» sono autorizzate²⁰ e si può presupporre che una persona filmata mentre compie volontariamente attività quotidiane osservabili a occhio nudo in un luogo liberamente visibile da tutti abbia rinunciato alla protezione della sfera privata e in tal misura abbia esposto la sua sfera privata al pubblico («bei einer Person, die bei freiwillig ausgeübten, von blosser Auge beobachtbaren Alltagsverrichtungen in einem von jedermann öffentlich einsehbar Bereich gefilmt wird, [darf] angenommen werden, sie habe insoweit auf einen Schutz der Privatheit verzichtet und in diesem Umfang ihre Privatsphäre der Öffentlichkeit ausgesetzt»)²¹. Liberamente visibile da chiunque significa che l'attività deve essere riconoscibile a occhio nudo mentre è compiuta. L'interno dell'immobile in cui vive l'assicurato non costituisce pertanto un luogo liberamente visibile da un luogo accessibile al pubblico e un'osservazione avvenuta in questi luoghi è di principio inammissibile, per cui non è ammesso per esem-

¹⁹ RS 832.20

²⁰ DTF 137 I 327 Regesto

²¹ DTF 137 I 327 consid. 6.1

pio svolgere un'osservazione nella tromba delle scale o nella lavanderia (DTF 8C_829/2011 del 9 marzo 2012 consid. 8.4).

Cpv. 3: un'osservazione può essere svolta per al massimo 30 giorni, consecutivi o isolati, nel corso di sei mesi a contare dal primo giorno di osservazione. È irrilevante la durata dell'osservazione durante ogni singolo giorno. Suddetti limiti si riferiscono al singolo mandato di osservazione. La durata di sei mesi può essere prorogata se sussistono motivi sufficienti.

Cpv. 4: oltre a impiegare propri collaboratori specializzati per le osservazioni, in virtù di questo capoverso l'assicuratore può anche affidare tale incarico a specialisti esterni (investigatori). Gli specialisti esterni sono soggetti agli stessi obblighi di diligenza e del segreto cui sono tenuti gli assicuratori che li hanno incaricati. Questa disposizione corrisponde in linea di massima alla vigente prassi degli uffici AI.

L'assicuratore può utilizzare il materiale relativo all'osservazione raccolto da terzi secondo le condizioni e i limiti del presente articolo.

Cpv. 5: agli assicurati va garantito il diritto di essere ascoltati una volta terminata l'osservazione, ma prima che l'assicurazione abbia emanato una decisione sulla prestazione in questione. La persona interessata deve essere informata circa il motivo, il tipo e la durata dell'osservazione; se a tal fine viene svolto un colloquio, ne va messo agli atti un riassunto. Non è necessario informare l'assicurato immediatamente dopo lo svolgimento dell'osservazione, ma ciò va fatto al più tardi prima che venga emessa la decisione sulla prestazione. Se dopo l'osservazione viene commissionata una perizia medica, occorre informare previamente l'assicurato del fatto che sarà oggetto di una perizia. Anche questa prassi corrisponde a quella attualmente adottata dagli uffici AI. Se tale informazione sia comparabile a una decisione incidentale è una questione che può rimanere aperta.

Questa regola è conforme anche all'articolo 283 capoverso 1 CPP e all'articolo 44a capoverso 6 D-LPGA nella versione proposta nel 2006 nel quadro della revisione della LAINF (cfr. FF 2008 4771, in particolare pag. 4788).

L'assicurato ha la possibilità di contestare che siano date le circostanze necessarie per un'osservazione davanti al competente tribunale cantonale o al Tribunale federale amministrativo (art. 56–58 LPGA) nel quadro dell'esame della decisione in merito al diritto alla prestazione.

In virtù dell'articolo 47 capoverso 1 lettera a LPGA, l'assicurato ha inoltre il diritto di consultare gli atti. Dopo che l'assicuratore gli avrà comunicato di essere stato oggetto di una tale misura, potrà dunque consultare il materiale relativo all'osservazione.

L'articolo 46 LPGA disciplina la gestione degli atti nelle assicurazioni sociali: tutti i documenti suscettibili di essere determinanti per la decisione devono essere registrati negli atti concernenti l'assicurato in questione. Il materiale relativo all'osservazione che concorre a provare che l'assicurato percepisce o ha cercato di percepire prestazioni indebite deve far parte di questi atti.

Cpv. 6: se il materiale relativo all'osservazione (fotografie, video e rapporti di sorveglianza ecc.) non fornisce la prova di una riscossione indebita della prestazione o di un tentativo in tal senso, l'assicuratore deve emanare una decisione in cui vanno

indicati il tipo, il motivo e la durata dell'osservazione. L'assicurato ha così la possibilità di contestare la disposizione o l'esecuzione illecita dell'osservazione. Nel quadro del diritto di audizione, l'assicurato ha il diritto di consultare gli atti e dunque la possibilità di prendere visione del materiale relativo all'osservazione. Il materiale relativo all'osservazione viene distrutto in un secondo tempo. Il capoverso 7 stabilisce che il Consiglio federale disciplina i dettagli della conservazione e della distruzione degli atti in questione.

Cpv. 7: la disposizione delega al Consiglio federale la competenza di emanare le necessarie ordinanze (cfr. n 7.2).

Lettera a: il Consiglio federale disciplina la procedura volta a determinare chi, presso l'assicuratore, è competente per ordinare l'osservazione. A causa della sensibile differenza di struttura organizzativa dei singoli assicuratori, il disciplinamento a livello di ordinanza risulta essere la soluzione più mirata per tener conto delle circostanze concrete.

Lettera b: il Consiglio federale disciplina la procedura applicabile alla consultazione da parte dell'assicurato di tutto il materiale relativo all'osservazione. Se per i casi del capoverso 5 (decisione sulla prestazione) e per quelli del capoverso 6 (informazione formale) è prevista l'emanazione di una decisione e dunque la consultazione degli atti è garantita secondo l'articolo 47 capoverso 1 lettera c, il capoverso 7 lettera b conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare le modalità esatte di questa consultazione degli atti.

Lettera c: il Consiglio federale disciplina anche la trasmissione alle autorità penali, la conservazione e la distruzione del materiale relativo all'osservazione.

Le assicurazioni sociali disciplinano ampiamente l'obbligo del segreto come regola e la comunicazione di dati come eccezione, in particolare negli articoli 32, 33 e 47 LPGA così come nelle leggi speciali (p. es. art 50a della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti²²). Trattandosi di dati molto sensibili (dati di natura medica, economica ecc.), la regolamentazione della comunicazione a terzi è molto restrittiva. Nella maggior parte dei casi la comunicazione dei dati avviene su richiesta scritta e motivata e deve limitarsi ai dati necessari per lo scopo in questione. Nondimeno la lettera c del presente capoverso prevede una regolamentazione speciale a livello di ordinanza per la trasmissione alle autorità penali e l'utilizzazione del materiale relativo all'osservazione.

Nel caso in cui l'osservazione non permetta di confermare gli indizi, l'articolo 43a capoverso 6 stabilisce che il materiale relativo all'osservazione deve essere distrutto. Se invece a seguito dell'osservazione svolta viene emanata una decisione sulla prestazione, il materiale relativo all'osservazione è determinante e deve essere registrato in modo sistematico dall'assicuratore ai sensi dell'articolo 46.

La disposizione dettagliata concernente sia la trasmissione alle autorità penali che la conservazione e la distruzione del materiale relativo all'osservazione supera il grado di concretizzazione possibile a livello di legge. L'articolo 43a capoverso 7 lettera c delega al Consiglio federale le corrispondenti competenze normative.

²² RS 831.10

Lettera d: il Consiglio federale disciplina infine anche le esigenze relative agli specialisti incaricati dell'osservazione. Anche questa disposizione supera il grado di concretizzazione possibile a livello di legge.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Lo strumento dell'osservazione deve essere concepito quale ultima ratio a disposizione degli assicuratori per impedire la riscossione abusiva di prestazioni. Con questa misura di sorveglianza possono essere scoperti casi o tentativi di riscossione indebita. L'incarico può essere affidato ad esperti sia interni sia esterni. Ne conseguono costi a livello di personale e finanziari a carico degli assicuratori.

Questo onere finanziario si contrappone ai risparmi conseguiti quando le misure di osservazione permettono di scoprire o evitare casi di riscossione indebita (cfr. al riguardo i dati dell'AI illustrati nell'allegato 1).

Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale non rappresentano nuovi costi generati dalla presente disposizione di legge. Le osservazioni già in corso vengono soltanto sostenute da una base legale nuova che non comporta costi supplementari.

5.2 Idoneità

Gli enti delle assicurazioni sociali dispongono di un'esperienza pluriennale nello svolgimento di osservazioni sulla base della vigente legislazione federale. L'idoneità di questa misura è confermata dalla prassi e dalla relativa giurisprudenza del Tribunale federale.

5.3 Altre ripercussioni

Colmando questa lacuna giuridica si intende garantire la certezza del diritto tanto agli assicuratori quanto agli assicurati. Scoprire o impedire la riscossione indebita di prestazioni delle assicurazioni sociali contribuisce ad aumentare la fiducia sia degli assicurati che beneficiario lecitamente di queste prestazioni sia in generale nelle assicurazioni sociali.

6 Rapporto con il diritto europeo

Con la sentenza numero 61838/10 nella causa Vukota-Bojić contro la Svizzera, la Corte EDU ha constatato che in Svizzera la legge sull'assicurazione contro gli infortuni e la LPGA non forniscono una base sufficiente per l'osservazione. Il pre-

sente progetto tiene conto di questa sentenza: colma la lacuna nella LPGA e dunque per tutte le assicurazioni sociali che le sottostanno. La disposizione proposta dalla Commissione riprende tutti i criteri adottati nella sentenza.

7 Basi legali

7.1 Costituzionalità e legalità

La LPGA contiene disposizioni che, per principio, si applicano a tutti i rami delle assicurazioni sociali, fatta eccezione della previdenza professionale. Il presente progetto di modifica si fonda in particolare sugli articoli 112 capoverso 1, 114 capoverso 1 e 117 capoverso 1 Cost., che conferiscono alla Confederazione la competenza di legiferare nelle singole assicurazioni sociali.

7.2 Delega di competenze legislative

Il progetto prevede, al capoverso 7 dell'articolo 43a, di delegare al Consiglio federale la competenza di emanare ordinanze entro i limiti forniti dal testo di legge. Questa delega è giustificata e necessaria poiché concerne norme il cui grado di concretizzazione supera quello prevedibile a livello di legge. Viste le linee direttrici contenute in questo articolo, l'autorizzazione a legiferare viene sufficientemente concretizzata.

Il Consiglio federale deve pertanto disciplinare la procedura volta a determinare chi, presso l'assicuratore, è competente per ordinare l'osservazione, la procedura applicabile alla consultazione da parte dell'assicurato del materiale relativo all'osservazione, la trasmissione alle autorità penali, la conservazione e la distruzione del materiale relativo all'osservazione e le esigenze relative agli specialisti incaricati dell'osservazione.

7.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, in particolare quelle in materia di restrizioni dei diritti costituzionali (lett. b), sono emanate sotto forma di legge federale. La presente modifica della LPGA avviene dunque mediante la normale procedura legislativa.

Bilancio delle indagini relative alla lotta contro gli abusi assicurativi nell'AI

	2016		2015		2014		2013		2012	
	Totale	Di cui con osservazione								
Concluse	1950	270	1940	220	2310	260	2540	220	2020	220
Sospetto confermato (n. di casi)	650	180	540	140	540	140	570	130	400	70
Rendite non assegnate, ridotte o revocate (convertite in rendita intera)	470	160	410	120	390	120	420	110	300	60
Riduzione delle uscite annue (mio. fr.)	11.7	4.0	10.0	2.9	9.5	2.9	10.8	2.8	7.6	1.5
Prestazioni di rendita risparmiata (stima; mio. fr.)	circa 178	circa 60	circa 154	circa 45	circa 144	circa 44	circa 173	circa 45.6	circa 120	circa 23.8

Nei risparmi di cui sopra non sono considerati gli sgravi risultanti nelle prestazioni complementari dell'AI o nelle rendite invalidità del secondo pilastro.

