

BVGer C-1368/2012 vom 9. Februar 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-02-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-1368_2012

FR: TAF C-1368/2012 du 9 février 2012

IT: TAF C-1368/2012 del 9 febbraio 2012

Regeste

Diritto alla rendita

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 31 e segg. della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]), rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 133 I 185 consid. 2 e relativi riferimenti).

E. 1.2

Riservate le eccezioni - non realizzate nel caso di specie - di cui all'art. 32 LTAF, questo Tribunale giudica, in virtù dell'art. 31 LTAF in combinazione con l'art. 33 lett. d LTAF e l'art. 69 cpv. 1 lett. b della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI, RS 831.20), i ricorsi contro le decisioni, ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), rese dall'Ufficio dell'assicurazione per l'invalidità per le persone residenti all'estero.

E. 1.3

In virtù dell'art. 3 lett. dbis PA, la procedura in materia di assicurazioni sociali non è disciplinata dalla PA nella misura in cui è applicabile la legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, RS 830.1). Giusta l'art. 1 cpv. 1 LAI, le disposizioni della LPGA sono applicabili all'assicurazione per l'invalidità (art. 1a-26bis e 28-70), sempre che la LAI non deroghi alla LPGA.

E. 1.4

Presentato da una parte direttamente toccata dalla decisione e avente un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (art. 59 LPGA), il ricorso - interposto tempestivamente e rispettoso dei requisiti previsti dalla legge (art. 60 LPGA nonché art. 52 PA) - è pertanto ammissibile.

E. 2.1

Il 1° giugno 2002 sono entrati in vigore l'Accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea ed i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 (ALC, RS 0.142.112.681) ed il relativo Allegato II che regola il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nonché il Regolamento (CEE) n° 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (RS 0.831.109.268.1), che si applica a tutte le rendite il cui diritto sorge a

far data dal 1° giugno 2002 o successivamente e si sostituisce a qualsiasi convenzione di sicurezza sociale che vincoli due o più Stati (art. 6 Regolamento), come pure il Regolamento (CEE) n° 574/72 del Consiglio del 21 marzo 1972 relativo all'applicazione del Regolamento n° 1408/71 (RS 0.831.109.268.11). L'art. 3 del regolamento (CEE) n° 1408/71 sancisce il principio della parità di trattamento tra cittadini che risiedono in uno Stato membro della Comunità europea ed i cittadini svizzeri.

E. 2.2

Giusta l'art. 20 ALC, salvo disposizione contraria contenuta nell'allegato II, gli accordi bilaterali tra la Svizzera e gli Stati membri della Comunità europea in materia di sicurezza sociale vengono sospesi a decorrere dall'entrata in vigore del presente Accordo qualora il medesimo campo sia disciplinato da quest'ultimo. Nella misura in cui l'Accordo, in particolare l'Allegato II che regola il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (art. 8 ALC), non prevede disposizioni contrarie, l'organizzazione della procedura come pure l'esame delle condizioni di ottenimento di una rendita di invalidità svizzera sono regolate dal diritto interno svizzero.

E. 2.3

L'art. 80a LAI, nella versione in vigore fino al 31 marzo 2012, sancisce espressamente l'applicabilità nella presente procedura, trattandosi di un cittadino che risiede nell'Unione europea, dell'ALC e dei Regolamenti (CEE) n° 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 e (CEE) n° 574/72 del Consiglio del 21 marzo 1972 relativo all'applicazione del Regolamento n° 1408/71. I nuovi Regolamenti (CE) n. 883/2004 e n. 987/2009 relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, entrati in vigore il 1° aprile 2012 nei rapporti tra la Svizzera e gli Stati membri dell'Unione Europea e che sostituiscono i Regolamenti (CEE) n. 1408/71 e (CEE) n. 574/72, non sono altresì applicabili al caso concreto.

E. 3.1

Secondo l'art. 2 LPGA, le disposizioni della legge stessa sono applicabili alle assicurazioni sociali disciplinate dalla legislazione federale, se e per quanto le singole leggi sulle assicurazioni sociali lo prevedano.

E. 3.2

Dal profilo temporale sono applicabili le disposizioni in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che deve essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche (DTF 136 V 24 consid. 4.3 e DTF 130 V 445 consid. 1.2 e relativi riferimenti nonché DTF 129 V 1 consid. 1.2). Ne discende che nel caso concreto si applicano, da un lato, le norme materiali in vigore fino al 31 dicembre 2011, per quanto attiene allo stato di fatto realizzatosi fino a tale data, mentre, dall'altro lato, e per il periodo successivo, le nuove norme della 6a revisione AI (primo pacchetto) entrate in vigore il 1° gennaio 2012 (FF 2010 1603).

E. 4

Secondo le norme applicabili (siano esse quelle della 5a o 6a revisione [primo pacchetto] AI, versione peraltro identiche), ogni richiedente, per avere diritto ad una rendita dell'assicurazione invalidità svizzera, deve adempiere cumulativamente le seguenti condizioni: × essere invalido ai sensi della LPGA e della LAI (art. 8 LPGA nonché art. 4, 28 e 28a LAI); × aver pagato i contributi all'AVS/AI svizzera o ad un'assicurazione sociale assimilata (FF 2005 p. 4065; art. 45 del regolamento 1408/71) di uno Stato membro

dell'Unione europea (UE) o dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), durante tre anni (art. 36 cpv. 1 LAI), ferma restando la necessità di un periodo contributivo minimo in Svizzera di un anno (art. 36 cpv. 2 LAI in combinazione con l'art. 29 cpv. 1 LAVS; cfr. DTF 130 V 335 consid. 3 e 4).

E. 5.1

In deroga all'art. 24 LPGA, l'art. 29 cpv. 1 LAI prevede che il diritto alla rendita nasce al più presto dopo sei mesi dalla data in cui l'assicurato ha rivendicato (nel caso concreto domanda del 30 settembre 2011 [ricevuta dall'autorità inferiore il 6 ottobre 2011]) il diritto alle prestazioni conformemente all'art. 29 cpv. 1 LPGA. L'art. 29 cpv. 3 LAI precisa altresì che la rendita è versata all'inizio del mese in cui nasce il diritto.

E. 5.2

L'art. 28 cpv. 1 lett. b LAI prevede altresì che l'assicurato ha diritto a una rendita se ha avuto un'incapacità al lavoro (art. 6 LPGA) almeno del 40% in media durante un anno senza notevole interruzione. Secondo giurisprudenza, l'incapacità al lavoro, di cui all'art. 28 cpv. 1 lett. b LAI, corrisponde alle limitazioni funzionali accertate a livello medico nella precedente attività (v. DTF 130 V 97 consid. 3.2).

E. 5.3

Ai sensi dell'art. 29ter dell'ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità (OAI, RS 831.201), vi è interruzione notevole dell'incapacità al lavoro, secondo l'art. 28 cpv. 1 lett. b LAI, allorché l'assicurato è stato interamente atto al lavoro durante almeno 30 giorni consecutivi. Secondo giurisprudenza, se insorge un nuovo periodo d'incapacità al lavoro dopo tale interruzione, inizia a decorrere un nuovo termine di carenza di un anno e i precedenti periodi di incapacità al lavoro non vengono presi in considerazione (cfr. sentenza del Tribunale federale I 392/05 del 24 agosto 2006 consid. 4.2 e relativi riferimenti).

E. 6.1

L'oggetto litigioso nella presente procedura ricorsuale è costituito dalla questione di sapere se l'UAIE abbia a giusto titolo reso la decisione del 9 febbraio 2012 mediante la quale ha respinto sia la domanda di rendita della ricorrente (per non essere ancora trascorso il termine d'attesa di un anno) sia la domanda di provvedimenti professionali (per non essere adempiti i requisiti per il loro ottenimento).

E. 6.2

La ricorrente fa valere in particolare di non avere ricevuto il progetto di decisione (del 12 dicembre 2011) e di non avere pertanto potuto fornire le indicazioni che avrebbero probabilmente permesso all'UAIE di mantenere aperto il caso in esame e di rinunciare all'emanazione della decisione contestata.

E. 6.3

Giusta l'art. 57a cpv. 1 LAI (sia esso nella versione della 5a o 6a revisione [primo pacchetto] AI, peraltro anche su questo punto identiche), l'Ufficio AI comunica all'assicurato, per mezzo di un preavviso, la decisione prevista in merito alla domanda di prestazione o alla soppressione o riduzione della prestazione già assegnata. L'assicurato ha il diritto di essere sentito conformemente all'art. 42 prima frase LPGA. Inoltre, secondo l'art. 73ter OAI (nelle identiche versioni della 5a o 6a revisione [primo pacchetto] AI), l'Ufficio AI deve dare all'assicurato o al suo rappresentante, da un lato, l'occasione

d'esprimersi, oralmente o per scritto, sul progetto/preavviso di regolamento del caso concreto e, dall'altro lato, concedere la facoltà di consultare gli atti di causa prima di pronunciarsi sul rifiuto di una domanda o sulla soppressione o riduzione di una rendita già assegnata. Il diritto di essere sentito è così dato in questi casi prima dell'emanazione della decisione amministrativa, ma dopo l'istruzione della domanda. In tale ambito, l'assicurato può fra l'altro far valere le sue eventuali obiezioni e domandare dei complementi d'istruzioni (cfr. sentenza del Tribunale federale I 762/02 del 6 maggio 2003 consid. 1.3 e relativi riferimenti).

E. 6.4

Nella presente fattispecie, e benché allegli di avere spedito alla ricorrente per plico semplice il progetto di decisione del 12 dicembre 2011, l'autorità inferiore non ha apportato la dimostrazione del fatto che l'insorgente abbia effettivamente ricevuto il progetto di decisione/preavviso in questione. Secondo giurisprudenza, l'onere della prova della notifica di un atto nonché della data in cui essa è avvenuta incombe, in linea di principio, all'autorità che intende prevalersene. Quest'ultima sopporta pertanto le conseguenze della mancanza di prove, nel senso che se la notifica o la sua data sono contestate e se esiste effettivamente un dubbio in merito, ci si deve fondare sulle dichiarazioni del destinatario dell'invio (v. la sentenza del Tribunale federale H 338/00 del 13 febbraio 2001 consid. 2a e relativi riferimenti). Questo Tribunale constata che sussiste un serio dubbio sulla notificazione dell'atto in questione, di modo che ci si deve fondare sulle dichiarazioni dell'insorgente, secondo le quali la stessa non ha ricevuto il progetto di decisione del 12 dicembre 2011. Ne discende pertanto che prima dell'emanazione della decisione litigiosa la ricorrente, come la stessa ha fatto valere in sede di ricorso, non ha avuto la facoltà di esprimersi in procedura di preavviso, procedura che conferisce pure la possibilità di essere udito sulla soluzione giuridica prevista (compresa la prevista applicazione del diritto) e quindi va al di là della garanzia cui all'art. 29 cpv. 2 Cost. (cfr. DTF 134 V 97 consid. 2.8.2; DTF 125 V 401 consid. 3c). La mancata effettuazione di una corretta procedura di preavviso costituisce altresì di principio una violazione grave del diritto di essere sentito (cfr. sentenza del Tribunale federale I 584/01 del 24 luglio 2002 consid. 2 e relativi riferimenti), non senza dimenticare che una siffatta violazione può essere sanata solo in via eccezionale (DTF 134 V 97 consid. 2.9 e relativi riferimenti), segnatamente allorquando un rinvio degli atti di causa all'autorità inferiore per garantire un corretto esercizio del diritto di essere sentito si esaurirebbe in una vana formalità, in contrasto con l'interesse della parte lesa ad ottenere un giudizio in tempi rapidi (DTF 134 V 97 consid. 2.9 e relativi riferimenti nonché DTF 132 V 387 consid. 5.1 e DTF 116 V 182 consid. 3d).

E. 6.5

Nella risposta al ricorso l'autorità inferiore - premesso che l'obiezione sollevata dalla ricorrente in sede ricorsuale non avrebbe a suo giudizio potuto cambiare l'esito della causa in esame - ha chiesto il respingimento del ricorso e dunque lasciato intendere (implicitamente) che un rinvio degli atti all'amministrazione per effettuare una corretta procedura di preavviso costituirebbe una vana formalità. In effetti, con la nuova interruzione notevole della capacità lavorativa della ricorrente il 17 dicembre 2011 avrebbe iniziato a decorrere un nuovo termine d'attesa di un anno con la conseguenza che la decisione contestata (del 9 febbraio 2012) va confermata non essendo realizzata la condizione della media annua del 40% almeno d'incapacità lavorativa come disposto dalla legge.

E. 6.6

Contrariamente all'opinione dell'autorità inferiore, non sono adempiti nel caso di specie le condizioni eccezionali per sanare la grave violazione del diritto di essere sentito della ricorrente in procedura di prima istanza.

E. 6.6.1

Da un lato, l'autorità inferiore dimentica che la ricorrente ha contestato non solo la decisione di rifiuto della rendita, ma anche quella di rifiuto dei provvedimenti d'ordine professionale, decisione quest'ultima che, peraltro, non è stata motivata in modo intelligibile né nella decisione impugnata né tanto meno nella risposta al ricorso. In virtù delle risultanze processuali al loro stato fino alla data della decisione litigiosa, non è però consentito semplicemente d'affermare come ha fatto l'autorità inferiore nella decisione, senza procedere alla necessaria istruzione e fondandosi su una constatazione dei fatti inesatta/incompleta, che non fossero comunque dati i presupposti per alcuno dei provvedimenti professionali previsti agli art. 15 a 18 LAI, ritenuto altresì che i (pochi) referti medici agli atti non sono sufficienti per potere stabilire in maniera adeguata e motivata le conseguenze sulla capacità lavorativa dei danni alla salute di cui soffre la ricorrente ed, in ultima analisi, il grado d'invalidità rilevante per sancire il diritto a provvedimenti integrativi (o ad una rendita).

E. 6.6.2

Dall'altro lato, questo Tribunale rileva, per quanto emerge dalle carte processuali al loro stato attuale, che le condizioni di salute della ricorrente appaiono averle impedito di svolgere la sua precedente attività di operaia dal 29 aprile al 24 ottobre 2011 (v., fra l'altro, il rapporto medico del 5 dicembre 2011 del dott. D. _____, medico SMR; doc. A 21-1) e dal 17 dicembre 2011 al 30 marzo 2012 (cfr. certificato del dott. C. _____ del 5 marzo 2012; doc. TAF 1 pag. 3). Certo, a decorrere dal 25 ottobre 2011, l'insorgente aveva ripreso a lavorare alle dipendenze del proprio datore di lavoro (doc. A 19-1). Quest'ultimo, su richiesta dell'Ufficio AI, ha in effetti segnalato, con scritto del 28 novembre 2011, che l'interessata "ha effettivamente ripreso l'attività lavorativa al 100% (come aveva segnalato anche la ricorrente; cfr. doc. 17-1), a decorrere dal 25 ottobre 2011 svolgendo le stesse mansioni di prima del periodo di malattia con un rendimento quasi normale" (v. doc. A 19-1). Ora, l'UAIE - nonostante l'indicazione del datore di lavoro secondo la quale il rendimento della ricorrente non sarebbe più stato esattamente quello precedente alla prima interruzione lavorativa del 29 aprile 2011 - non ha ritenuto di dovere verificare in quale misura era, se lo era, effettivamente diminuito il rendimento della ricorrente a partire dal 25 ottobre 2011. Sennonché, in assenza di tale verifica non era e non è possibile concludere nel senso della verosimiglianza preponderante che al 25 ottobre 2011 vi è stata, giusta l'art. 29ter OAI, un'interruzione notevole dell'incapacità lavorativa, secondo l'art. 28 cpv. 1 lett. b LAI, che presuppone che l'assicurato sia stato interamente, dunque senza diminuzione rilevante del rendimento, atto al lavoro durante almeno 30 giorni consecutivi.

E. 6.7

Infine - e benché non sfugga né a questo Tribunale né alla ricorrente che il termine originario d'attesa di un anno a partire da aprile 2011 sarebbe scaduto al più presto nell'aprile del 2012, ossia dopo l'emanazione della decisione litigiosa, anche qualora non vi fosse stata interruzione dell'originario termine d'attesa il 25 ottobre 2011 - non è comunque consentito all'amministrazione, né successivamente all'autorità di ricorso, di prendere

rispettivamente di confermare una decisione di respingimento di una richiesta di rendita anteriormente all'effettuazione della necessaria istruzione. Peraltro, questo Tribunale osserva per sovrabbondanza che il respingimento di una domanda di rendita fondata sul mancato adempimento del termine di cui all'art. 28 cpv. 1 lett. b LAI (ma anche del termine di cui all'art. 29 cpv. 1 LAI) anteriormente all'effettuazione della necessaria istruzione sullo stato di salute dell'assicurato, e nella misura in cui non vi sia stata un'interruzione dell'anno d'attesa dell'art. 28 cpv. 1 lett. b LAI, renderebbe di fatto aleatoria qualsiasi domanda di rendita AI da parte di un assicurato.

E. 7

Da quanto esposto, consegue che il ricorso va accolto, l'impugnata decisione del 9 febbraio 2012 annullata e gli atti di causa ritornati all'amministrazione affinché la stessa proceda alla necessaria istruzione della fattispecie ai sensi dei considerandi della presente sentenza, rispetti il diritto di essere sentito dell'insorgente (in particolare assicurandosi della corretta effettuazione della procedura di preavviso come sancita dalla legge [art. 57a cpv. 1 LAI in correlazione con l'art. 73bis e 73ter OAI]) ed emani una nuova decisione.

E. 8.1

Visto l'esito della procedura, non sono prelevate delle spese processuali (art. 63 PA). La domanda di assistenza giudiziaria, nel senso della dispensa dal versamento delle spese processuali, è pertanto divenuta senza oggetto.

E. 8.2

Si giustifica altresì l'attribuzione di un'indennità a titolo di spese ripetibili (art. 64 PA in combinazione con gli art. 7 e segg. del regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale del 21 febbraio 2008 [TS-TAF, RS 173.320.2]). La stessa, in assenza di una nota detagliata, è fissata d'ufficio (art. 14 cpv. 2 TS-TAF) in fr. 1'000.--, tenuto conto del lavoro, necessario ed utile, svolto dal rappresentante della ricorrente. L'indennità per spese ripetibili è posta a carico dell'UAIE. (dispositivo alla pagina seguente)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.