

# **BVGer C-5597/2011 vom 26. März 2013**

Bundesverwaltungsgericht, 2013-03-26, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-5597\\_2011](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-5597_2011)

FR: TAF C-5597/2011 du 26 mars 2013

IT: TAF C-5597/2011 del 26 marzo 2013

## **Regeste**

Assicurazione per l'invalidità (altro)

## **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 AI 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 nella misura in cui chiede l'annullamento della decisione impugnata (di non entrata nel merito della domanda di rendita d'invalidità svizzera del 31 gennaio 2011). La causa verte, in effetti, sulla questione di sapere se l'UAIE abbia a ragione, o a torto, rifiutato di esaminare nel merito la domanda di rendita d'invalidità presentata dalla ricorrente. Per contro, non compete a questo Tribunale di statuire anche sul merito della domanda di rendita. Nella misura in cui è chiesto più o altro che la semplice entrata nel merito, nel caso concreto il riesame della richiesta di una prestazione d'invalidità svizzera, il ricorso è pertanto inammissibile (cfr. DTF 117 V 121 consid. 1 e DTF 116 V 265 consid. 2a).

### **E. 2**

Il Tribunale amministrativo federale esamina liberamente il diritto federale, l'accertamento dei fatti e l'inadeguatezza senza essere vincolato dai considerandi della decisione impugnata o dai motivi invocati dalle parti. In altri termini, il ricorso potrebbe essere accolto per ragioni diverse da quelle addotte dalla ricorrente (art. 62 cpv. 4 PA) o respinto in virtù d'argomenti che la decisione impugnata non ha preso in considerazione (cfr. DTF 134 III 102 consid. 1.1 e DTF 133 V 515 consid. 1.3 e relativo riferimento).

### **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).

### **E. 4.1**

Nell'ambito delle assicurazioni sociali, la procedura è retta dal principio inquisitorio, secondo cui i fatti rilevanti per il giudizio devono essere accertati d'ufficio dall'amministrazione. Questo principio non è però assoluto, atteso che la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare all'istruzione della causa. Il dovere processuale di collaborazione comprende in particolare l'obbligo delle parti di apportare, nella misura in cui ciò fosse ragionevolmente esigibile, le prove necessarie, avuto riguardo alla natura del litigio e ai fatti invocati, ritenuto che altrimenti rischiano di dover sopportare le conseguenze della carenza di prove (cfr. sentenza del Tribunale federale I 906/05 del 23 gennaio 2007 consid. 5.1; DTF 125 V 195 consid. 2). In conformità al principio inquisitorio, spetta all'amministrazione determinare, a seconda dello stato di fatto da accertare, quali misure d'istruzione dovrebbero essere attuate nel caso in esame, fermo restando che la stessa dispone di un ampio potere d'apprezzamento (cfr. sentenza del Tribunale federale I 906/05 del 23 gennaio 2007 consid. 6; DTF 111 V 219 consid. 2).

### **E. 4.2**

In virtù dell'art. 28 cpv. 2 LPGA, colui che rivendica prestazioni assicurative deve fornire gratuitamente tutte le informazioni necessarie per accertare i suoi diritti e per stabilire le prestazioni assicurative.

### **E. 4.3**

Secondo l'art. 43 cpv. 1 LPGA, l'Ufficio AI esamina le domande, intraprende d'ufficio i necessari accertamenti e raccoglie le informazioni di cui ha bisogno. Se sono necessari o ragionevolmente esigibili esami medici o specialistici per la valutazione del caso, l'assicurato deve sottoporvisi (art. 43 cpv. 2 LPGA). Se l'assicurato o altre persone che pretendono prestazioni, nonostante un'ingiunzione, rifiutano in modo ingiustificato di compiere il loro dovere di informare o di collaborare, l'Ufficio AI può, dopo diffida scritta e avvertimento delle conseguenze giuridiche e dopo aver impartito un adeguato termine di riflessione, decidere in base agli atti o chiudere l'inchiesta e decidere di non entrare in materia (art. 43 cpv. 3 LPGA).

#### **E. 4.4**

Secondo giurisprudenza, la diffida deve indicare in modo sufficientemente esplicito cosa si aspetta l'autorità dall'assicurato (cfr. sentenza del Tribunale federale 9C\_961/2008 del 30 novembre 2009 consid. 6.2; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2a ed., Zurigo 2009, art. 43 n. 52 pag. 558 e art. 21 n. 90 pag. 298; v. anche sentenza del Tribunale amministrativo federale C\_6346/2008 del 18 maggio 2010 consid. 4.1). Inoltre, qualora l'assicurato non ottempera alla diffida, l'autorità può pronunciare una decisione di non entrata nel merito solo se le informazioni richieste sono necessarie per accertare i fatti e determinare le prestazioni e non sono altrimenti disponibili senza eccessive difficoltà (cfr. sentenza del Tribunale federale 9C\_345/2007 del 26 marzo 2008 consid. 4).

#### **E. 5.1**

Trattandosi di fattispecie internazionale, va premesso che, per prassi costante, la notifica all'estero di un documento ufficiale, quali un atto giudiziario o una decisione amministrativa, costituisce un atto di imperio, che salvo disposizione convenzionale contraria o consenso dello Stato nel quale la notifica va effettuata, deve avvenire per via diplomatica o consolare, a meno che non riguardi una comunicazione di natura meramente informativa senza effetti giuridici che in tal caso può essere notificata direttamente per posta (DTF 136 V 295 consid. 5.1 e relativi riferimenti).

#### **E. 5.2**

Un atto è segnatamente qualificabile come ufficiale se la sua notifica serve all'adempimento di un compito statale. Effetti giuridici esplica per esempio anche l'assegnazione di un termine e la contestuale comminatoria di perenzione in caso di sua mancata osservanza (DTF 136 V 295 consid. 5.2).

#### **E. 5.3**

La notificazione irregolare di un atto amministrativo all'estero non esplica effetti giuridici e non può cagionare alcun pregiudizio al suo destinatario. È infatti solo con la sua comunicazione ufficiale alle parti che esso acquista esistenza giuridica. Fintanto che non è comunicato, l'atto non esiste. Senza notificazione l'interessato non ha conoscenza del suo contenuto e non può prendere i provvedimenti necessari. La notificazione è pertanto indispensabile. Anche in caso di diffida, il suo destinatario deve essere (direttamente e personalmente) informato sulle conseguenze alle quali si espone in caso di inosservanza del termine (o dell'ordine) impartito (DTF 136 V 295 consid. 5.3 e relativi riferimenti).

#### **E. 5.4**

Per quel che concerne la notifica di una decisione o di una comunicazione dell'amministrazione, l'onere della prova incombe di massima all'autorità che intende trarne una conseguenza giuridica e la circostanza deve perlomeno essere stabilita con il grado della verosimiglianza preponderante richiesto in materia di assicurazioni sociali. L'autorità sopporta pertanto le conseguenze dell'assenza di prova nel senso che se la notifica o la sua data sono contestate e se esistono effettivamente dubbi a tale proposito, ci si baserà sulle dichiarazioni del destinatario dell'invio. La spedizione con la posta normale non consente in genere di stabilire se la comunicazione sia pervenuta al destinatario; la semplice presenza nel fascicolo della copia dell'invio non è sufficiente per dimostrare che tale lettera sia stata effettivamente spedita e ricevuta (DTF 136 V 295 consid. 5.9).

#### **E. 6.1**

Questo Tribunale constata che lo scritto del 12 aprile 2011 (mediante il quale l'autorità inferiore ha invitato la ricorrente a compilare due questionari [questionario per l'assicurato e questionario per assicurati occupati nell'economia domestica] ed a farne compilare un terzo dall'ultimo datore di lavoro [questionario concernente il lavoro e lo stipendio dei salariati]; doc. 8) è stato spedito all'insorgente per plico semplice. La ricorrente ha implicitamente contestato, in sede ricorsuale, di avere ricevuto detto scritto (doc. TAF 1). Ora, l'autorità inferiore non ha dimostrato, nel senso della probabilità preponderante, l'intervenuta notifica all'insorgente dello scritto del 12 aprile 2011. Non appare peraltro possibile semplicemente supporre, in assenza di qualsivoglia indizio concreto in tal senso, che l'invio dell'UAIE del 12 aprile 2011 sia stato recapitato alla sua destinataria (v. la presa di posizione dell'UAIE del 21 marzo 2012 [doc. TAF 1]) e che la stessa abbia rinunciato rispettivamente dimenticato di darvi seguito. Anzi, è senz'altro credibile, nel senso della probabilità preponderante, che in un primo tempo lo scritto del 14 aprile 2011 e relativi allegati non sono stati correttamente e ufficialmente comunicati alla ricorrente (di fatto, l'insorgente ne ha preso conoscenza effettiva, come si vedrà di seguito, solo mediante l'invio dell'UAIE del 27 luglio 2011). Ciò significa - a prescindere dal fatto che le scosse sismiche nella provincia della B. \_\_\_\_\_ in cui risiede l'insorgente (scosse che hanno causato ritardi nella distribuzione della corrispondenza) si sono verificate nel maggio del 2011 - che lo scritto del 12 aprile 2011 deve considerarsi, per quanto qui di rilievo, siccome inesistente fino al momento in cui è stato poi effettivamente notificato correttamente e ufficialmente alla ricorrente.

#### **E. 6.2.1**

Con plico raccomandato del 14 giugno 2011, l'autorità inferiore ha poi inviato alla ricorrente una diffida (doc. 13). A detta diffida l'UAIE avrebbe accluso, per quanto emerge dallo scritto medesimo, sia il summenzionato scritto del 12 aprile 2011 sia i questionari ivi citati. Nella diffida l'UAIE - dopo avere constatato che con scritto del 12 aprile 2011 aveva richiesto informazioni necessarie all'esame del caso, ma che non avrebbe ricevuto alcun riscontro in merito - segnala all'insorgente che giusta gli art. 28 cpv. 2 e 43 cpv. 3 LPGA gli assicurati devono fornire gratuitamente informazioni veritiere circa i fatti e le circostanze decisivi per il diritto e la determinazione delle prestazioni, e che ciò premesso "la richiesta di rendita d'invalidità non potrà fare l'oggetto di un nostro esame". L'UAIE ha poi accordato alla ricorrente stessa un termine di 30 giorni, dalla ricezione dello scritto del 14 giugno 2011, per fare pervenire la documentazione e le informazioni richieste, con la conseguenza che in caso di inottemperanza notificherà una decisione soggetto a ricorso.

#### **E. 6.2.2**

Da un lato, e a prescindere dalla questione concernente la notificazione corretta/ufficiale di detta diffida (del 14 giugno 2011), il tenore della stessa è perlomeno ambiguo, tanto più ove si pensi che è indirizzata a un'assicurata non rappresentata, per quanto attiene alla conseguenze legate alla mancata ottemperanza alla diffida (vuoi la non entrata in materia sulla richiesta di una rendita d'invalidità svizzera vuoi l'emanazione di una generica ed imprecisata decisione impugnabile).

#### **E. 6.2.3**

Dall'altro lato, la diffida con comminatoria che, in caso di inottemperanza all'obbligo di collaborare, non sarebbero date le condizioni per un esame di merito della domanda di rendita d'invalidità (art. 28 cpv. 2 LPGA in combinazione con l'art. 43 cpv. 3 LPGA), è

provvedimento che costituisce una premessa indispensabile ad una successiva decisione di non entrata nel merito. La diffida non può pertanto di principio essere notificata nel medesimo momento della prima richiesta di produzione di documenti, ma solo successivamente alla stessa e dopo la scadenza del termine originario impartito per produrre i documenti. In altri termini, la diffida presuppone in effetti che, nonostante un'ingiunzione, l'assicurato abbia rifiutato in modo ingiustificato di compiere il suo dovere di informare o di collaborare. In assenza di tale ingiunzione e del conseguente rifiuto ingiustificato dell'assicurato di ottemperarvi, non sono ancora adempite le premesse per inviare una diffida. In conclusione, la diffida inviata il 14 giugno 2011 deve considerarsi prematura, poiché essa poteva se del caso giustificarsi solo dopo la notificazione dell'ingiunzione e la successiva scadenza infruttuosa del termine accordato nell'ingiunzione medesima per ottemperare all'obbligo di informare rispettivamente di collaborare.

#### **E. 6.2.4**

Da quanto esposto, consegue che dal profilo processuale la diffida del 14 giugno 2011 deve considerarsi siccome non avvenuta.

#### **E. 6.3**

Dagli atti di causa risulta altresì che l'invio raccomandato contenente la lettera del 14 giugno 2011 è stato ritornato all'UAIE l'11 luglio 2011 con la menzione "non ritirato" (doc. 16). Il 27 luglio 2011, l'autorità inferiore ha poi trasmesso all'insorgente la lettera del 14 giugno 2011 per plico semplice (doc. 17). In sede ricorsuale, l'autorità inferiore sostiene che la diffida del 14 giugno 2011 era stata correttamente notificata all'insorgente, che non l'ha ritirata, l'11 luglio 2011. Sennonché, nello scritto del 27 luglio 2011 inviato alla ricorrente, l'UAIE non ha indicato che la diffida del 14 giugno 2011 veniva considerata come correttamente notificata e che il nuovo invio del 27 giugno 2011 non avrebbe avuto effetti giuridici (con riferimento ai termini ivi indicati) e veniva trasmesso alla ricorrente solo per conoscenza. In siffatte circostanze, ben poteva l'insorgente ritenere in buona fede che tale invio costituiva la prima richiesta/ingiunzione di produzione di documenti da parte dell'autorità inferiore (la ricorrente avrebbe dovuto compilare il questionario per l'assicurato e il questionario per assicurati occupati nell'economia domestica e fare compilare il questionario del datore di lavoro).

#### **E. 6.4**

Il 12 ottobre 2011 sono pervenuti all'UAIE (cfr. timbro d'entrata apposto dall'autorità inferiore) i succitati questionari che recano la data del 15 settembre 2011. Il 23 settembre 2011, l'UAIE aveva però già reso la decisione secondo la quale la domanda di rendita AI del 31 gennaio 2011 non poteva fare oggetto di esame (non entrata nel merito della domanda ai sensi dei combinati disposti dell'art. 28 cpv. 2 e 43 cpv. 3 LPG).

##### **E. 6.4.1**

Tale modo di procedere dell'UAIE non può manifestamente essere tutelato. In effetti, e per i motivi precedentemente indicati, lo scritto del 27 luglio 2011 dell'autorità inferiore, deve considerarsi quale prima richiesta/ingiunzione all'indirizzo della ricorrente di adempire al suo obbligo di informare/collaborare sancito dalla legge.

##### **E. 6.4.2**

Per contro, tale scritto non può allo stesso tempo costituire la prima ingiunzione e pure una valida diffida quale conseguenza di una mancata ottemperanza all'ingiunzione medesima, la

ricorrente non avendo ancora avuto il tempo di dare seguito all'ingiunzione di cui trattasi.

#### **E. 6.4.3**

In conclusione - ed indipendentemente dal fatto se in relazione all'ingiunzione del 27 luglio 2011, inviata alla ricorrente per plico semplice, la stessa abbia reagito entro il termine di 30 giorni accordato - non erano comunque date le premesse per una non entrata nel merito della domanda di rendita AI depositata dalla ricorrente, dal momento che non si può ritenere, conto tenuto dell'insieme delle circostanze del caso di specie, che vi sia stata una corretta ed ufficiale notifica della diffida prevista dalla legge (art. 43 cpv. 3 LPGA), diffida indispensabile alla pronuncia della decisione impugnata.

#### **E. 6.4.4**

Va infine pure rilevato, a titolo del tutto abbondanziale, che nel caso di specie non si potrebbe neppure rimproverare alla ricorrente, che peraltro soffrirebbe di un disturbo della personalità (perizia dettagliata E 213 dell'8 febbraio 2011 pag. 8 n. 7 [doc. 4]), di avere ingiustificatamente violato il suo obbligo di informare/collaborare. Con lo scritto dell'UAIE del 27 luglio 2011 la ricorrente ha ricevuto per la prima volta i tre questionari già più volte menzionati. La ricorrente ha certo ritenuto a torto che bastasse riempire il questionario per gli assicurati occupati nell'economia domestica e limitarsi ad indicare negli altri due (questionario per l'assicurato e per il datore di lavoro) che in Spagna percepiva una pensione d'invalidità dal 25 marzo 2010. Tuttavia, conto tenuto dell'insieme delle circostanze del caso di specie, la mancata compilazione dei questionari per l'assicurato e per il datore di lavoro può considerarsi scusabile, tanto più ove si pensi che l'UAIE non ha mai fornito alla ricorrente alcuna specifica indicazione al riguardo.

#### **E. 7**

Da quanto esposto, discende che il ricorso deve essere accolto, la decisione del 23 settembre 2011 annullata e gli atti di causa rinviati all'amministrazione affinché riprenda l'esame della domanda del 31 gennaio 2011 volta all'ottenimento di una rendita dell'assicurazione svizzera per l'invalidità e invii alla ricorrente una diffida valida e motivata (con l'indicazione di cosa la stessa debba effettivamente fare e perché, nonché quella chiara inerente alle conseguenze in caso di inottemperanza), prima di emanare una nuova decisione.

#### **E. 8.1**

Visto l'esito della procedura, non sono prelevate delle spese processuali (art. 63 PA). L'importo di fr. 490.65, versato il 22 novembre 2011 a titolo di anticipo sulle presumibili spese processuali, è restituito alla ricorrente.

#### **E. 8.2**

Ritenuto che l'insorgente non è rappresentata in questa sede e che non risulta che abbia dovuto sopportare delle spese indispensabili e relativamente elevate in relazione alla procedura di ricorso, non si giustifica l'attribuzione 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]). (dispositivo alla pagina seguente)