Urteilskopf

105 V 107

26. Estratto della sentenza del 4 aprile 1979 nella causa Piazza contro Cassa svizzera di compensazione e Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero
Regeste (de):
Art. 45 und 50 VwVG, Art. 25 Abs. 2 VVRK.

Die Prozessverfügung, mit welcher der erstinstanzliche Richter einen Kostenvorschuss verlangt, ist eine Zwischenverfügung; sie muss die Rechtsmittelbelehrung enthalten.

Art. 58 VwVG. Neue Verfügung während der Rechtshängigkeit; zum Grundsatz der Prozessökonomie.

Regeste (fr):
Art. 45 et 50 PA, art. 25 al. 2 ODCR.

L'acte de procédure par lequel le juge de première instance exige une avance de frais est une décision incidente; il doit contenir un exposé des moyens de droit.

Art. 58 PA. Nouvelle décision administrative en cours d'instance; principe de l'économie de procédure.

Regesto (it):
Art. 45 e 50 PA, art. 25 cpv. 2 ODCR.

La decisione procedurale con cui il primo giudice chiede il versamento di un anticipo spese è decisione incidentale e deve contenere l'indicazione dei rimedi di diritto.

Art. 58 PA. Della nuova decisione pendente lite e del principio dell'economia processuale.

Sachverhalt ab Seite 108

BGE 105 V 107 S. 108

A.- Il cittadino italiano Bruno Piazza, nato nel 1925, dopo una lunga residenza in Svizzera, rimpatriò definitivamente nel 1970. Già durante il soggiorno in questo Stato egli venne posto al beneficio di una rendita intera d'invalidità e della relativa rendita completiva per la moglie: prestazioni che gli vennero versate anche dopo il rimpatrio. Per decisione del 3 marzo 1972 la Cassa svizzera di compensazione pronunciò la riduzione della rendita alla metà... Riesaminando il caso su domanda dell'interessato mediante decisione dell'11 aprile 1975 la Cassa svizzera di compensazione gli comunicò che le prestazioni assegnate non avrebbero subito cambiamento.

B.- Il 2 maggio 1975 Bruno Piazza presentò un primo ricorso contro la decisione dell'11 aprile 1975 adducendo che le sue condizioni di salute erano peggiorate. Il 28 febbraio 1978, applicando l'art. 58 PA, la Cassa svizzera di compensazione emanò una nuova decisione con la quale assegnava a Bruno Piazza una rendita intera d'invalidità dal dicembre 1974 al 31 ottobre 1975 e il 3 marzo 1978 (prima di presentare la risposta al ricorso) indirizzò all'assicurato una lettera-decisione in cui affermava che, riesaminato il caso sulla base di una nuova

documentazione medica da lui presentata, egli era stato riconosciuto invalido in misura superiore ai due terzi tra il novembre 1974 e l'ottobre 1975 e in misura del 50% a partire dal 1o novembre successivo...
Contro questa decisione il 20 marzo 1978 l'interessato presentava un secondo ricorso alla competente Commissione di ricorso. Con decisione procedurale del 22 giugno 1978, fatto riferimento ai ricorsi proposti il 2 maggio 1975 e il 20 marzo 1978, messo in risalto che la legge consentiva di mettere a carico del ricorrente le spese di procedura in caso di ricorso temerario, oppure se domiciliato all'estero di obbligarlo a fornire un anticipo sulle spese, il primo giudice comunicava a Bruno Piazza che il primo ricorso appariva privo di oggetto in quanto egli aveva ottenuto

piena soddisfazione con l'attribuzione di una rendita intera sino al 31 ottobre 1975 e che il secondo era perlomeno temerario, avuto riguardo ai risultati degli accertamenti medici che escludevano un'invalidità superiore ai due terzi giusta il diritto svizzero. Concludendo il primo giudice invitava l'assicurato a versare la somma di Fr. 200.- (corrispondenti a Lit. 90 000.- ca.) entro il 14 luglio 1978 se avesse ritenuto di dover mantenere ambedue i ricorsi con la comminatoria, in caso di mancato pagamento, di non entrare nel merito dei gravami. Mediante giudizio del 4 agosto 1978, ricordata la decisione procedurale del 22 giugno di quell'anno e costatata la scadenza infruttuosa del termine assegnato a Bruno Piazza, il primo giudice dichiarava irricevibile il ricorso proposto il 2 maggio 1975 e stralciava la causa dai ruoli.

C.- Per il tramite dell'Istituto nazionale confederale di assistenza, Treviso, Bruno Piazza produce ricorso di diritto amministrativo contro il giudizio del 4 agosto 1978. Per il ricorrente si asserisce che la decisione negativa adottata nei suoi confronti è inesatta poiché gli deve essere riconosciuta una pensione intera d'invalidità. Si allega che il ricorrente è incapace al lavoro dal 1966 e a sostegno del gravame vengono prodotti una attestazione 13 dicembre 1977 della Commissione medica per le pensioni di guerra di Padova ... e un certificato medico del 9 settembre 1978 del dott. S. ...

Erwägungen

Diritto:

1. ...

2. Giusta l'art. 84 cpv. 2 LAVS, applicabile per analogia a norma dell'art. 69 LAI nella procedura giudiziaria di ricorso in materia d'assicurazione svizzera per l'invalidità, i ricorsi inoltrati contro le decisioni della Cassa svizzera di compensazione sono giudicati dalla Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero, istanza amministrativa e autorità giudiziaria quest'ultime che, secondo l'art. 1 cpv. 1 e 2 lett. b) e d) della Legge federale sulla procedura amministrativa (PA), sottostanno alle disposizioni della legge medesima. Secondo l'art. 58 cpv. 1, 2 e 3 PA l'autorità amministrativa inferiore può, fino all'invio della sua risposta, riesaminare la decisione impugnata. Se essa emana una nuova decisione deve

notificarla immediatamente alle parti e comunicarla all'autorità di ricorso. Quest'ultima continua la trattazione del ricorso in quanto non sia divenuto senza oggetto per effetto della nuova decisione. Nel caso in esame benché nella decisione procedurale del 22 giugno 1978 - priva dell'indicazione dei rimedi di diritto - il primo giudice avesse accennato ad ambedue i procedimenti promossi dal ricorrente, con giudizio del 4 agosto 1978 egli pronunciò soltanto l'inammissibilità del primo, senza statuire sul secondo. Malgrado l'applicazione dell'art. 58 PA da parte della Cassa svizzera di compensazione, il primo ricorso non era però da ritenere privo di oggetto perché in esso Bruno Piazza aveva chiesto più di quanto gli fosse stato assegnato con la decisione amministrativa del 28 febbraio 1978.
Trattandosi di due procedimenti relativi alla stessa causa e pendenti davanti allo stesso giudice, questi avrebbe dovuto ordinarne la riunione (v. GYGI: Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, IIa edizione, p. 51 lett. d) e Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung 1978, p. 26 e 27). Il tema di sapere se la mancata riunione costituisca in quanto violazione dei principi di economia processuale una violazione di diritto federale può rimanere aperto perché il querelato giudizio deve comunque essere annullato per le considerazioni qui di seguito esposte.

3. Se in materia di assicurazione-invalidità (art. 69 LAI riferito all'art. 85 cpv. 2 LAVS) il principio è quello della gratuità del procedimento ricorsuale, trattandosi di prestazioni assicurative per l'art. 25 cpv. 2 ODCR è tuttavia possibile per la Commissione di ricorso di mettere le spese di procedura a carico del ricorrente quando il ricorso sia "temerario o irresponsabile". Inoltre, il ricorrente domiciliato all'estero può essere obbligato a fornire un'anticipazione delle spese processuali (art. 63 cpv. 4 PA). Per costante giurisprudenza un ricorso è manifestamente sprovvisto di esito favorevole, onde sarebbe addirittura abusivo proporlo, soltanto quando appare escluso che il ricorrente potrebbe anche solo parzialmente vincere la causa (DTF 98 V 119 consid. 4). Per quanto attiene alla natura giuridica della decisione procedurale di anticipo spese del 22 giugno 1978 (GYGI: op.cit., p. 51 lett. c) il quale ascrive a detta categoria la "Verfügung eines Kostenvorschusses"), occorre

occorre precisare che tale atto rientra nell'ambito delle decisioni incidentali, le quali - di principio - non sono impugnabili a titolo indipendente se non quando idonee a cagionare ad una parte un pregiudizio irreparabile (art. 45 cpv. 1 PA). Nella fattispecie la decisione procedurale invitante Bruno Piazza a versare un'anticipo spese, munita della comminatoria che altrimenti l'istanza giurisdizionale di primo grado non sarebbe entrata nel merito del gravame e comportante quindi quale effetto la fine della lite senza giudizio di merito, configura a non far dubbio un provvedimento tale da determinare per l'interessato un pregiudizio irreparabile. Invero una decisione di questo tipo non è compresa nell'elenco delle decisioni incidentali, impugnabili a titolo indipendente, indicato all'art. 45 cpv. 2 PA. Tale elenco non è però esaustivo: prova ne è data dal fatto che la norma indica i provvedimenti impugnabili con la menzione "in particolare". Se giusta l'art. 45 cpv. 2 lett. h PA impugnabile è il rifiuto del gratuito patrocinio, a maggior ragione nel settore assicurativo sociale - in particolare in materia di assicurazione-invalidità dove come si è visto il principio è quello della gratuità della procedura ricorsuale - una decisione chiedente l'anticipo delle spese è decisione incidentale suscettibile di ricorso di diritto amministrativo indipendente. Pertanto la decisione procedurale resa dal primo giudice il 22 giugno 1978 era decisione incidentale e come tale impugnabile a titolo indipendente nel termine di 10 giorni dall'intimazione (art. 50 PA). Se Bruno Piazza non l'ha impugnata nei termini, per ciò non gli può essere mosso nessun addebito dal momento che la decisione stessa non era munita dell'indicazione dei rimedi di diritto. Ricevibile è pertanto il gravame anche se proposto tardivamente contro un giudizio con cui la comminatoria è stata attuata.

4. Dato quanto precede il ricorso di diritto amministrativo deve essere considerato interposto sia contro la decisione procedurale, sia contro il giudizio di stralcio. In quanto proposto contro la decisione procedurale il

ricorso è da respingere perché sulla scorta degli atti in suo possesso - che non sono per nulla inficiati dalla documentazione medica prodotta in questa sede - legittimamente in un giudizio di apparenza la Commissione di ricorso ha ritenuto il gravame sprovvisto di probabilità di successo.

In quanto proposto contro il giudizio di stralcio il ricorso di diritto amministrativo deve invece essere accolto perché tale giudizio è stato reso quale conseguenza di una decisione procedurale priva dell'indicazione dei rimedi di diritto e quindi non cresciuta in giudicato per quiescenza del termine di ricorso. Ne consegue che con la reiezione del ricorso di diritto amministrativo contro la decisione incidentale essa diventa definitiva soltanto con la presente sentenza. Pertanto, a partire dalla data della notificazione di quest'ultima, al ricorrente viene assegnato un termine di 20 giorni per versare l'anticipo spese. Se entro questo termine l'anticipo sarà versato la Commissione di ricorso dovrà esaminare i due ricorsi. Nel caso contrario potrà stralciarli dal ruolo ambedue.

Dispositiv

Per questi motivi, il Tribunale federale delle assicurazioni dichiara e pronuncia:
Il ricorso di diritto amministrativo è parzialmente accolto nel senso che il giudizio del 4 agosto 1978 viene annullato. Al ricorrente è assegnato un termine di 20 giorni dalla notificazione della presente sentenza per versare alla Commissione di ricorso la somma di Fr. sv. 200.- quale anticipo spese.