Urteilskopf

107 V 250

60. Estratto della sentenza dell'11 dicembre 1981 nella causa Fornasiere contro Cassa svizzera di compensazione e Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero
Regeste (de):
Art. 58 VwVG.

- Eine entsprechend dieser Bestimmung pendente lite erlassene Verfügung beendet den Streit nur insoweit, als sie dem Begehren des Beschwerdeführers entspricht.

- Soweit in dieser neuen Verfügung Streitfragen ungelöst bleiben, besteht der Streit über die nichterfüllten Begehren weiter; in diesem Falle muss die Beschwerdebehörde auf die Sache eintreten, soweit darüber in der neuen Verfügung nicht befunden worden ist, ohne dass der Beschwerdeführer diese ebenfalls anzufechten braucht.

Regeste (fr):
Art. 58 PA.

- La décision prise pendente lite conformément à cette disposition ne met fin au litige que dans la mesure où elle correspond aux conclusions du recourant.

- Le litige subsiste dans la mesure où la nouvelle décision ne règle pas toutes les questions à satisfaction du recourant; l'autorité saisie doit alors entrer en matière sur le recours dans la mesure où l'intéressé n'a pas obtenu satisfaction, sans que ce dernier ne doive attaquer le nouvel acte administratif.

Regesto (it):
Art. 58 PA.

- La decisione resa pendente lite conformemente a questo disposto toglie la controversia solo nella misura in cui accondiscende al petitum dell'insorgente.

- Nella misura in cui non è stata risolta in detta decisione successiva, la lite permane sulle domande non soddisfatte; in tal caso l'autorità di ricorso deve entrare nel merito di quanto è rimasto indeciso, senza che il ricorrente debba impugnare l'atto successivo.

Erwägungen ab Seite 251

Estratti dai considerandi:

2. La procedura innanzi alla Cassa svizzera di compensazione e alla Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero è disciplinata dalla PA (art. 1 cpv. 1 e 2 lett. a e d). Secondo l'art.

58 di questa legge l'autorità inferiore può, fino all'invio della sua risposta, riesaminare la decisione impugnata (cpv. 1). Essa notifica immediatamente una nuova decisione alle parti e la comunica all'autorità di ricorso (cpv. 2). L'autorità di ricorso continua la trattazione del ricorso in quanto non sia divenuto senza oggetto per effetto di una nuova decisione. L'art. 57 (relativo allo scambio di scritti) è applicabile se la nuova decisione si fonda su fatti notevolmente differenti o cagiona una situazione giuridica notevolmente differente (cpv. 3).

3. Nell'evenienza concreta la Cassa svizzera di compensazione, dopo aver reso il 25 febbraio 1977 una decisione di rifiuto di rendita, ha, pendente causa, emanato un nuovo provvedimento con il quale la prestazione era erogata dal 1o giugno a fine ottobre 1977. L'atto è stato intimato all'avente causa e alla Commissione di ricorso. Deve quindi essere esaminato se correttamente la Commissione di ricorso ha ritenuto essere il primo ricorso da ritenere privo di oggetto per il fatto che pendente lite l'amministrazione aveva reso una nuova decisione, essendo in particolare da accertare se questa conclusione è esatta per il fatto che tempestivamente l'avente causa non è insorto contro il nuovo provvedimento. Chiamata a statuire su un caso analogo in una sentenza inedita 6 agosto 1976 in re Massari, questa Corte ha affermato non essere all'autorità giudiziaria di primo grado lecito - ritenuta inammissibile l'esigenza perentoria che l'istante indichi spontaneamente la natura, l'importo e la durata delle prestazioni da lui richieste - considerare siccome divenuto privo di oggetto per effetto di una successiva decisione assegnante una rendita di invalidità per un tempo limitato un ricorso interposto contro un atto amministrativo denegante il diritto a ogni prestazione, irrilevante essendo al riguardo che la seconda decisione, recante l'indicazione del rimedio giuridico, sia stata o meno impugnata

tempestivamente.
Sulla sentenza Massari si è lungamente diffuso in SZS 1978 pag. 3 e segg. FELIX BENDEL il quale, richiamando il messaggio del Consiglio federale pubblicato in FF 1965 II 925, afferma che se ai sensi del disposto di cui all'art. 58 PA il ricorso contro una decisione amministrativa deve essere assimilato ad un reclamo, una nuova decisione che sostituisce in ogni punto la precedente rende il gravame privo di oggetto. Secondo il commentatore incombe al ricorrente, qualora si ritenga insoddisfatto, di impugnare questo nuovo atto con un ulteriore ricorso alla competente autorità.
Esaminato il tema nell'ambito della presente procedura, la Corte plenaria del Tribunale federale delle assicurazioni ha ritenuto di non doversi scostare dalla giurisprudenza di cui alla sentenza Massari. Il Tribunale considera che le argomentazioni di BENDEL possono solo parzialmente e in ipotesi particolari essere condivise; se è vero che una nuova decisione in un procedimento di riesame sullo stesso tema litigioso annulla e sostituisce la precedente, da ciò non può a priori essere dedotto che in tal modo è tolto l'oggetto dell'impugnativa e che insoddisfatto il ricorrente debba sempre impugnare il nuovo provvedimento. L'applicazione indifferenziata di questi principi porterebbe a svuotare di contenuto l'art. 58 cpv. 3 PA. In effetti, stando alla tesi del commentatore, ogni volta che non muta l'oggetto del litigio e l'amministrazione si prevale dell'art. 58 cpv. 1 rendendo una decisione formale con l'indicazione dei rimedi di diritto, essa annullerebbe la precedente pronunzia con una nuova tale da rendere la precedente senza oggetto e suscettibile di modifica solo mediante un nuovo ricorso. Ora l'art. 58 cpv. 3 PA quando afferma che all'autorità di ricorso è fatto obbligo di entrare nel merito di un gravame "in quanto non sia divenuto senza oggetto per effetto di una nuova decisione" manifestamente intende dire qualcosa di diverso; in particolare non vuol dire che la decisione sostitutiva priva sempre il ricorso di oggetto, ma che controversa rimane solo quella parte del petitum che non è stata soddisfatta con la nuova decisione. La soluzione che consiste a dover impugnare la nuova decisione per far sì che il giudice si pronunci sui punti rimasti litigiosi è in contrasto non solo con il testo stesso dell'art. 58 PA, bensì pure contraria agli intenti del legislatore. Scopo di questo disposto è infatti di semplificare la procedura e

non di limitare la protezione giuridica delle parti. Ora la necessità di interporre nuovamente ricorso, oltre che essere per l'interessato fonte di dispendio, lo espone appunto nell'ambito della procedura a rischi non indifferenti (quali il mancato adempimento di requisiti di forma, l'inosservanza dei termini, ecc.). Questa limitazione della protezione degli amministrati è tanto meno ammissibile quando si ricordi che le decisioni pendente lite sono solitamente rese successivamente ad atti amministrativi erronei. In sostanza deve essere ritenuto che con il ricorso contro la prima decisione il ricorrente impedisce che essa cresca in forza di cosa giudicata. In deroga al principio devolutivo del ricorso all'amministrazione è data la facoltà, prima della presentazione della risposta, di rivedere la pronunzia querelata e ciò in virtu dell'art. 58 cpv. 1 PA, ma la nuova decisione - decisione questa in senso tecnico - toglie la controversia solo nella misura in cui accondiscende al petitum del ricorrente. Nella misura in cui non è stata risolta nella decisione successiva, la lite permane sulle domande non soddisfatte del ricorrente e in questo caso l'autorità di ricorso deve entrare nel merito di quanto è rimasto indeciso, prescindendo dal fatto che il ricorrente abbia o meno impugnato la seconda decisione. Rendendo la nuova decisione la cassa può anche decidere qualche cosa di diverso da quanto domandato dal ricorrente. In questo caso se esiste connessione tra la prima e la seconda decisione il ricorso rimane pendente su tutto quanto è connesso tra l'uno e l'altro provvedimento. Se non esiste connessione, il ricorso sul primo provvedimento rimane pendente, il secondo provvedimento se non impugnato cresce in giudicato.
Solo nell'ipotesi che la decisione successiva acconsenta integralmente con le domande del ricorrente, ma che egli ritenga per motivi non fatti valere contro la precedente di ancora impugnarla, può essere ammessa la tesi che il precedente procedimento sia da dichiarare privo di oggetto e che il giudice possa e debba entrare nel merito solo in presenza di un successivo ricorso.