Urteilskopf

115 V 239

33. Sentenza del 31 luglio 1989 nella causa Cassa cantonale pensioni dei Grigioni contro E. e Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni
Regeste (de):
Art. 73 BVG: Vornahme ergänzender Abklärungen.

Im Bereich der beruflichen Vorsorge ist der Richter nicht befugt, die Sache zu ergänzenden Abklärungen und neuer Verfügung an die Verwaltung zurückzuweisen, weil Ausgangspunkt des Verfahrens nach Art. 73 BVG nicht eine Verfügung im Rechtssinne ist, sondern eine blosse Stellungnahme der Vorsorgeeinrichtung, welche nur aufgrund eines auf Klage hin ergangenen Gerichtsurteils rechtsverbindlich wird.

Regeste (fr):
Art. 73 LPP: Exécution d'une instruction complémentaire.

En matière de prévoyance professionnelle, le juge ne peut renvoyer l'affaire aux organes de l'assurance pour complément d'instruction et nouveau prononcé, car la procédure prévue par l'art. 73 LPP n'est pas déclenchée par une décision au sens juridique, mais par une simple prise de position de l'institution de prévoyance, laquelle ne peut s'imposer qu'en vertu de la décision d'un tribunal saisi par la voie de l'action.

Regesto (it):
Art. 73 LPP: Allestimento di accertamenti completivi.

In materia di previdenza professionale, all'autorità giudiziaria non è lecito rendere una pronunzia di rinvio all'amministrazione per complemento di istruttoria e resa di un nuovo provvedimento, ciò dal momento che alla base di un procedimento di cui all'art. 73 LPP non sta una decisione in senso tecnico-giuridico, bensì una semplice determinazione dell'istituto di previdenza, suscettibile di imporsi solo in virtù di una decisione di un tribunale adito per azione.

Sachverhalt ab Seite 240

A.- Mario E., nato nel 1938, era stradino-autista presso un ufficio tecnico cantonale grigionese. Il 17 luglio 1986 il Governo cantonale dei Grigioni rescisse il rapporto di servizio e il 17 giugno 1987 la Cassa cantonale pensioni dei Grigioni rifiutò all'assicurato l'erogazione di una pensione di invalidità negando che ne fossero dati i presupposti. Un primo gravame di Mario E. venne tutelato il 1o settembre 1987 dal Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni, il quale rinviò gli atti alla Cassa "per complemento d'istruttoria e resa di nuova decisione", dal momento che, secondo i primi giudici, gli atti medici sarebbero stati insufficientemente probanti. Dopo gli ulteriori accertamenti, la Cassa rese il 13 aprile 1988 un nuovo provvedimento di diniego, munito dell'indicazione che rimedio di diritto sarebbe stato il ricorso al competente Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni.

B.- Mario E. si prevalse del rimedio di diritto indirizzando un "ricorso" alla predetta autorità giudiziaria. Con

giudizio del 19 agosto 1988 il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni ha disposto, in accoglimento del gravame, l'annullamento della "impugnata decisione" e il rinvio degli atti alla Cassa cantonale "per complemento d'istruttoria... e resa di una nuova decisione".

C.- La Cassa pensioni produce ricorso di diritto amministrativo a questa Corte chiedendo, in annullamento del querelato giudizio, che si accerti essere Mario E. al momento della rescissione del contratto stato completamente capace di lavoro. In sostanza, affermando che oggetto di ricorso di diritto amministrativo può essere una decisione di rinvio, adduce che a torto i primi giudici avrebbero applicato il diritto federale in luogo di quello cantonale, interpretando in modo errato la nozione di invalidità.
Mario E. postula la declaratoria di irricevibilità del ricorso di diritto amministrativo. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, in ordine, ammette l'impugnabilità delle decisioni di rinvio e, nel merito, precisa che la prima istanza avrebbe disatteso di dire che l'assicurato, non avendo diritto a prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità, nemmeno aveva diritto a prestazione obbligatoria giusta la normativa in materia di LPP, ma che da esaminare sarebbe stato comunque se un diritto fosse esistito nell'ambito di una previdenza più estesa.

Erwägungen

Diritto:

1. Giusta l'art. 73 cpv. 1 LPP ogni Cantone designa il tribunale che, in ultima istanza cantonale, decide le controversie tra istituti di previdenza, datori di lavoro e aventi diritto. Questo disposto si applica, da un lato, agli istituti di previdenza registrati di diritto privato o di diritto pubblico sia per quel che concerne le prestazioni minime obbligatorie che per quel che attiene alle prestazioni più estese di quelle minime (art. 49 cpv. 2 LPP) - e, d'altro lato, alle fondazioni di previdenza a favore del personale non registrate, nel campo delle prestazioni che eccedono il minimo obbligatorio (art. 89bis cpv. 6 CC). Per il cpv. 2 dell'art. 73 LPP i Cantoni prevedono una procedura semplice e spedita e di regola gratuita; il giudice accerta d'ufficio i fatti. Secondo l'art. 73 cpv. 4 LPP, poi, le decisioni dei tribunali cantonali designati dal cpv. 1 di questo disposto possono essere impugnate davanti al Tribunale federale delle assicurazioni con ricorso di diritto amministrativo.

2. In ordine, l'opponente eccepisce l'irricevibilità del ricorso di diritto amministrativo, contestando la legittimazione della Cassa cantonale pensioni dei Grigioni di interporre ricorso di diritto amministrativo, da un lato, e la legittimità di impugnare un giudizio di rinvio, d'altro lato. a) Per quel che concerne il punto della legittimazione ricorsuale della Cassa, l'addebito è infondato. In effetti, la Cassa cantonale pensioni dei Grigioni, quale istituto di previdenza, può, ai sensi dell'art. 73 cpv. 1 LPP, essere parte alla procedura giudiziaria di prima istanza ed in seguito, conformemente al cpv. 4 dell'art. 73 LPP, essa è legittimata ad adire il Tribunale federale delle assicurazioni (cfr. DTF 114 V 105 consid. 1b; RIEMER, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, pag. 127; MEYER, Die Rechtswege nach dem BVG, RDS 106/1987 I, pagg. 613 e 629).
b) Rimane da esaminare il tema dell'impugnabilità del giudizio di rinvio. Il Tribunale federale delle assicurazioni esamina d'ufficio, trattandosi di questione di diritto, le condizioni formali di validità e regolarità della procedura amministrativa (DTF 113 V 203 consid. 3d, DTF 112 V 83 consid. 1, DTF 111 V 346 consid. 1a, DTF 110 V 129 consid. 2 e 149 consid. 2b, DTF 107 V 248 consid. 1b; GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2a ediz., pag. 73 cpv. 3 e sentenze ivi citate).

Nell'evenienza concreta la Cassa pensioni ha reso una "decisione" che l'interessato ha impugnato mediante "ricorso" al Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni, ciò nel rispetto dell'art. 81 cpv. 2 dell'Ordinanza sulla Cassa cantonale pensioni dei Grigioni (OCP). In una sentenza odierna in re N. (cfr. DTF 115 V 224) il Tribunale federale delle assicurazioni ha avuto modo di affermare, dando una risposta ad un quesito lasciato in precedenza irrisolto dalla giurisprudenza (cfr. DTF 113 V 200 consid. 2 e DTF 112 Ia 184 consid. 2a), come le istituzioni previdenziali di diritto pubblico, alla stessa stregua di quelle di diritto privato, non siano legittimate a rendere decisioni "stricto sensu". Non esistendo motivo per trattare in modo diverso gli enti previdenziali pubblici da quelli privati, le determinazioni delle autorità, in sostanza delle amministrazioni pubbliche, altro non possono configurare che dichiarazioni di autorità di rifiutare o sollevare pretese, ai sensi dell'art. 5 cpv. 3 PA, e, quindi, non sono decisioni. Si tratta di determinazioni inidonee a crescere in giudicato se non impugnate mediante ricorso nei brevi termini di perenzione di istanza previsti dal diritto processuale. Il rimedio di diritto previsto dall'art. 73, per quanto riferito al procedimento cantonale, non è infatti il ricorso, bensì l'azione, definita come richiesta indirizzata all'autorità giudiziaria e intesa ad ottenere il riconoscimento di diritti o prestazioni, oppure ad accertare l'esistenza o l'inesistenza di un diritto. Orbene, l'azione è preceduta da una dichiarazione dell'amministrazione, vale a dire da una presa di posizione, suscettibile di imporsi soltanto in virtù di una pronunzia di un tribunale; viceversa, il ricorso è diretto avverso una decisione, la quale senza di essa impugnativa crescerebbe in giudicato. Nel primo caso si tratta di una procedura primaria, nel secondo di una procedura secondaria. La decisione emanata da un'autorità legittimata soltanto a rilasciare semplici determinazioni è nulla come decisione, ma valida quale determinazione. L'azione avvia una procedura unica, mentre il ricorso introduce una procedura che è la continuazione di un precedente procedimento (GRISEL, Traité de droit administratif, vol. II, pag. 940). Non contrasta ora di principio il diritto federale che un'autorità giudiziaria cantonale chiamata a decidere quale autorità di ricorso disponga di annullare la decisione amministrativa rinviando gli atti all'amministrazione per ulteriori accertamenti e resa di una

nuova decisione, ciò mediante un giudizio deducibile al Tribunale federale delle assicurazioni quando siano dati particolari presupposti (DTF 113 V 159). Tuttavia, il rinvio ha senso solo in quanto volge a permettere la resa di una nuova decisione sostitutiva di quella annullata (GYGI, op.cit., pag. 232).
Tale non è il caso quando l'autorità cantonale sia stata adita per azione, dal momento che all'origine del procedimento non sta una decisione amministrativa che deve essere annullata e che altrimenti cresce in giudicato, ma la determinazione di una parte inabile a rendere decisioni in senso tecnico-giuridico. Il rinvio può trovare giustificazione solo nella procedura di ricorso che è la continuazione di un precedente procedimento amministrativo, ma non in una procedura primaria. Né si vede come il giudice possa costringere una parte a modificare una sua dichiarazione unilaterale di volontà. È compito del giudice dire se il rifiuto di dar seguito a una richiesta trovi fondamento nel diritto applicabile, condannando se del caso la parte che rifiuta la prestazione pretesa dall'altra. Dati questi presupposti, non può essere tutelato il giudizio dell'ultima istanza cantonale nella misura in cui quest'ultima ha statuito quale autorità di ricorso, annullando una decisione e rinviando gli atti all'amministrazione per complemento di istruttoria e resa di un nuovo provvedimento.

3. In queste condizioni, intervenendo d'ufficio, questa Corte annulla il giudizio in lite. Gli atti sono retrocessi ai primi giudici ai quali, nell'ambito degli accertamenti prescritti dall'art. 73 cpv. 2 LPP, spetterà assumere tutte le prove ritenute necessarie per rendere una nuova pronunzia. Le considerazioni che precedono impongono a questa Corte di non entrare nel merito delle censure di merito mosse dalla Cassa ricorrente al giudizio controverso.

Dispositiv

Per questi motivi, il Tribunale federale delle assicurazioni pronuncia: Il ricorso di diritto amministrativo è accolto nel senso dei considerandi, il giudizio querelato del Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni essendo annullato e gli atti ritornati all'autorità giudiziaria cantonale perché, dopo aver promosso gli accertamenti richiesti, renda una pronunzia di merito.