Urteilskopf

116 V 28

7. Sentenza del 1o marzo 1990 nella causa Cassa svizzera di compensazione contro L. e Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero
Regeste (de):
Art. 4 BV, Art. 86 Abs. 2 IVG, Art. 73bis IVV, Art. 4, 29, 30, 54 und 58 VwVG: Anhörung des Versicherten durch die Invalidenversicherungs-Kommission vor Verfügungserlass. Art. 73bis Abs. 3 lit. b IVV, wonach beim Versicherten, der im Ausland ausserhalb des Grenzbereichs wohnt und in der Schweiz keinen Vertreter bestellt hat, von der Anhörung abgesehen werden kann, steht zu Art. 30 VwVG, der im Verfahren vor der Schweizerischen Ausgleichskasse anwendbar ist, sowie zur Verfassung in Widerspruch (Erw. 4a).

Art. 4 BV, Art. 13, 35 und 57 VwVG, Art. 75 Abs. 3 IVV: Heilung der Verletzung des rechtlichen Gehörs im Beschwerdeverfahren gegen eine Verfügung, der keine Anhörung des Versicherten voranging und die ungenügend begründet wurde. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs zufolge Unterlassung der Anhörung des Versicherten durch die Verwaltung sowie zufolge ungenügender Begründung der nachfolgenden Verfügung kann im Beschwerdeverfahren nicht geheilt werden, wenn die verfügende Behörde der Beschwerdeinstanz keine Vernehmlassung eingereicht hat (Erw. 4b).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst., art. 86 al. 2 LAI, art. 73bis RAI, art. 4, 29, 30, 54 et 58 PA: Audition de l'assuré par la commission de l'assurance-invalidité avant le prononcé d'une décision. L'art. 73bis al. 3 let. b RAI, qui permet de renoncer à l'audition de l'assuré lorsqu'il habite à l'étranger en dehors de la zone frontière et n'a pas désigné de représentant en Suisse, est contraire à l'art. 30 PA, applicable à la procédure devant la Caisse suisse de compensation, ainsi qu'à la Constitution (consid. 4a).

Art. 4 Cst., art. 13, 35 et 57 PA, art. 75 al. 3 RAI: Réparation d'une violation du droit d'être entendu dans une procédure de recours contre une décision prise sans audition préalable de l'assuré et insuffisamment motivée. La violation du droit d'être entendu en raison de l'absence d'une audition de l'assuré par l'administration et de la motivation insuffisante de la décision subséquente n'est pas susceptible d'être corrigée dans la procédure de recours, lorsque l'autorité qui a rendu la décision attaquée ne répond pas au recours (consid. 4b).

Regesto (it):
Art. 4 Cost., art. 86 cpv. 2 LAI, art. 73bis OAI, art. 4, 29, 30, 54 e 58 PA: Audizione dell'assicurato da parte della commissione dell'assicurazione per l'invalidità prima della resa di una decisione. L'art. 73bis cpv. 3 lett. b OAI - per il quale si può rinunciare all'audizione dell'assicurato che abita all'estero oltre la zona di frontiera e non ha designato un rappresentante in Svizzera - è in contrasto con l'art. 30 PA, limitatamente alle procedure innanzi alla Cassa svizzera di compensazione, e con la Costituzione (consid. 4a).

Art. 4 Cost., art. 13, 35 e 57 PA, art. 75 cpv. 3 OAI: Riparazione della violazione del diritto di essere sentito in una procedura ricorsuale che fa seguito a una decisione non preceduta dall'audizione dell'assicurato ed insufficientemente motivata. La violazione del diritto di essere sentito per mancata audizione dell'assicurato in sede di procedura amministrativa e insufficiente motivazione della susseguente decisione non può essere riparata in sede ricorsuale qualora l'amministrazione che ha reso il provvedimento non abbia rassegnato all'autorità di ricorso la sua risposta al gravame (consid. 4b).

Sachverhalt ab Seite 29

BGE 116 V 28 S. 29

A.- Angelo L., cittadino italiano residente in Italia a Cassino (prov. di Frosinone), ha presentato il 27 luglio 1984 una richiesta volta al conseguimento di una rendita dell'assicurazione per l'invalidità svizzera. Fondandosi su una risoluzione della Commissione dell'assicurazione per l'invalidità per gli assicurati all'estero non notificata preliminarmente al richiedente, deliberazione questa la quale prendeva a base il parere del medico commissionale, la Cassa svizzera di compensazione, il 12 aprile 1989, ha disatteso la domanda mediante una decisione avente il seguente tenore: "In virtù dell'art. 28 cpv. 1 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI), il diritto alla rendita intera è dato, quando l'assicurato è invalido per almeno i due terzi, e il diritto alla mezza rendita, quando egli è invalido per almeno la metà. Secondo l'art. 28 cpv. 2 LAI l'invalidità è determinata stabilendo il rapporto fra il reddito del lavoro che l'assicurato conseguirebbe, dopo l'insorgere dell'invalidità e dopo l'esecuzione di eventuali provvedimenti

BGE 116 V 28 S. 30

d'integrazione, nell'esercizio di un'attività lucrativa, ragionevolmente esigibile da lui in condizioni normali di mercato del lavoro, e il reddito del lavoro ch'egli avrebbe potuto conseguire se non fosse diventato invalido. A causa delle vostre affezioni non siete più in grado di esercitare la professione svolta in precedenza. Potreste invece svolgere altre attività, più leggere, in maniera da poter conseguire un reddito superiore alla metà di quello ottenuto anteriormente. Di conseguenza, non sono riempite le condizioni per l'erogazione di una rendita d'invalidità."

B.- Angelo L. è insorto avverso la decisione amministrativa producendo gravame alla Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero, cui ha allegato un certificato medico. La Commissione di ricorso ha in data 8 maggio 1989 intimato l'atto alla Cassa svizzera di compensazione assegnandole un termine per trasmettere l'inserto e produrre la risposta. L'11 agosto 1989, la Cassa svizzera di compensazione ha precisato di non aver potuto dar seguito, per ragioni indipendenti dalla sua volontà, alla richiesta della Commissione di ricorso. In precedenza si sarebbe convenuto che, in tali casi, senza chiedere una proroga del termine, la Cassa avrebbe trattato il caso al più presto possibile: ora pareva che la Commissione di ricorso avesse modificato prassi esigendo il rispetto dei termini o la richiesta di una proroga. Non essendo nell'evenienza concreta stato possibile l'esame del caso in termini ragionevoli, la Cassa svizzera di compensazione si limitava a trasmettere gli atti rinunciando a formulare la risposta. Con giudizio 25 agosto 1989 la Commissione di ricorso ha accolto il gravame e annullato la decisione, ritornando gli atti alla Cassa "affinché accordi al ricorrente il diritto di essere sentito ed emani in seguito una nuova decisione". Secondo i primi giudici, il diritto convenzionale riconosceva parità di trattamento ai cittadini italiani e svizzeri e quindi uguale pretesa al rispetto delle esigenze minime di procedura giusta gli art. 29 e 30 PA concernenti il diritto di essere sentiti. Nella fattispecie la Cassa svizzera di compensazione aveva negato alla parte il diritto di essere sentita, violando in tal modo una delle regole fondamentali di procedura. Tale violazione poteva essere sanata solo quando l'autorità di ricorso disponeva di piena cognizione e le parti si fossero adeguate al loro dovere di collaborazione ai sensi dell'art. 13 PA; d'altra parte, spettava all'amministrazione di cooperare affinché la violazione fosse riparata, il che non si era verificato. Infatti, sempre secondo i giudici di prime cure, la decisione amministrativa resa

senza audizione preliminare dell'assicurato era motivata in modo sommario, "al limite inferiore del dovere di motivazione contenuto nell'art. 35 PA"; peraltro l'amministrazione non presentando la risposta aveva disatteso il suo dovere di collaborazione impedendo al giudice di procedere ad un ulteriore scambio di allegati, il che eventualmente avrebbe potuto sanare la violazione del diritto di essere sentito. Trattandosi di un diniego formale di giustizia, la decisione doveva essere annullata. La Commissione di ricorso ha comunicato il giudizio all'Amministrazione federale delle finanze, quale autorità di vigilanza della Cassa svizzera di compensazione.

C.- La Cassa svizzera di compensazione interpone ricorso di diritto amministrativo a questa Corte avverso il giudizio commissionale. Per quel che concerne il tema del diritto di essere sentito, afferma che nell'evenienza concreta l'assicurato è domiciliato all'estero fuori della zona di frontiera e non ha designato un mandatario in Svizzera: la Commissione di ricorso quindi non avrebbe potuto censurare la violazione prima di aver esaminato se la norma dell'art. 73bis cpv. 3 OAI - per la quale si può rinunciare in simile ipotesi all'audizione dell'interessato - fosse in contrasto con la Costituzione. A suo avviso, l'esercizio del diritto di essere sentito non è praticabile all'estero dal momento che esso comprende anche la facoltà di consultare gli atti. Per quanto riferito all'art. 13 PA, relativo all'obbligo di collaborare, la Cassa svizzera di compensazione argomenta che esso obbligo di collaborazione non si estrinseca nella presentazione della risposta, ma unicamente nella produzione dell'inserto, per cui non potrebbe esserle addebitata la mancata riparazione di un eventuale vizio procedurale. Chiede pertanto l'annullamento del giudizio e la trasmissione degli atti alla Commissione di ricorso perché entri nel merito dell'impugnativa. Mentre la Commissione di ricorso, senza formulare proposte, espone il suo punto di vista, l'assicurato rinuncia a determinarsi e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), a sua volta, propone l'accoglimento del gravame.

Erwägungen

Diritto:

1. Nel querelato giudizio i primi giudici censurano il comportamento della Cassa svizzera di compensazione e implicitamente anche quello della Commissione dell'assicurazione

per l'invalidità, addebitando loro violazioni del diritto di essere sentito e dell'obbligo di collaborare. In particolare, pur non citando la norma, attribuiscono alla Commissione dell'assicurazione per l'invalidità la mancata applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 73bis OAI e alla Cassa svizzera di compensazione la violazione degli art. 13, 29 e 30 PA, richiamabili dall'autorità ricorsuale in virtù dell'art. 1 cpv. 1 PA. Il ricorso di diritto amministrativo è stato prodotto dalla Cassa svizzera di compensazione. Ora è pacifica la legittimazione di una cassa, conformemente all'art. 202 OAVS, a presentare un ricorso contro le pronunzie rese dall'autorità giudiziaria statuente su gravami interposti contro decisioni della cassa medesima basati sul preavviso vincolante e obbligatorio della commissione dell'assicurazione per l'invalidità, giusta gli art. 74 e 75 OAI (sentenza inedita 8 novembre 1985 in re S.).

2. Nella pronunzia in lite i giudici commissionali hanno disposto l'annullamento della decisione litigiosa e il rinvio degli atti all'amministrazione perché, nel rispetto del diritto di essere sentito dell'interessato, emani una nuova decisione. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni, il giudizio di rinvio

di un'istanza di ricorso è una decisione finale impugnabile mediante ricorso di diritto amministrativo (DTF 113 V 159 ; cfr. anche DTF 115 V 241 consid. 2b). Il gravame interposto dall'amministrazione è pertanto ricevibile da questo profilo.

3. L'autorità giudiziaria commissionale ha esaminato d'ufficio se l'amministrazione avesse rispettato il diritto di essere sentito dell'interessato. Per costante giurisprudenza una violazione del diritto di essere sentito - nella misura in cui essa non sia di particolare momento (DTF 115 V 305 consid. 2h) - è da ritenersi sanata qualora l'interessato abbia la facoltà di esprimersi innanzi ad un'autorità di ricorso che gode di piena cognizione (DTF 103 V 133 consid. 1 e sentenze ivi citate; cfr. pure DTF 114 Ia 18 consid. 2c, DTF 107 V 249 consid. 3 e DTF 104 V 155). La riparazione di un eventuale vizio deve comunque avvenire solo in via eccezionale (DTF 108 V 137 consid. 3c/aa nonché sentenze ivi citate). In queste condizioni, anche se ci si può chiedere se l'assicurato non avesse rinunciato al proprio diritto di essere sentito - quando si ritenga che all'esercizio del diritto può essere rinunciato anche per atto concludente (cfr. TINNER, Das rechtliche Gehör, RDS

1964, vol. II, pag. 337) -, i giudici commissionali non sono censurabili nella misura in cui hanno esaminato d'ufficio il tema e rinviato la causa all'amministrazione, per i motivi che seguono.

4. L'autorità giudiziaria di primo grado, come si è visto, addebita, almeno implicitamente, violazione del diritto di essere sentito alla Commissione dell'assicurazione per l'invalidità, da un lato, e alla Cassa svizzera di compensazione, d'altro lato. a) Giova anzitutto essere esaminato il tema del diritto di essere sentito per quanto riferito alla Commissione dell'assicurazione per l'invalidità. I primi giudici in sostanza criticano la Commissione nella misura in cui essa non ha garantito un'audizione preliminare dell'assicurato. L'amministrazione contrappone che l'addebito sarebbe comunque prematuro, nel senso che lo stesso non può esserle mosso prima di aver esaminato se il disposto dell'art. 73bis cpv. 3 OAI sia in contrasto con la Costituzione. L'art. 73bis OAI dispone quanto segue:
"Prima che la commissione o il suo presidente si pronunci sul rifiuto d'una domanda di prestazioni o sul ritiro o la riduzione di prestazioni correnti, la commissione deve dare all'assicurato, o al suo rappresentante, la possibilità di esprimersi, oralmente o per iscritto, sul progetto di liquidazione del caso e di consultare l'incarto. Il medico della commissione decide in merito alla consegna di atti medici (cpv. 1). L'assicurato o il suo rappresentante sono sentiti:
a. di regola dalla segreteria;
b. dal presidente, se così richiesto dall'assicurato o dal suo rappresentante; c. su ordine del presidente, dal presidente stesso o dalla commissione plenaria o da una delegazione di quest'ultima (cpv. 2). Si può rinunciare all'audizione dell'assicurato:
a. se manifestamente l'assicurazione non è obbligata a effettuare prestazioni o b. se l'assicurato abita all'estero, oltre la zona di frontiera, e non ha designato un rappresentante in Svizzera (cpv. 3). L'Ufficio federale emana prescrizioni di dettaglio sulla procedura di audizione e di consultazione dell'incarto. Statuisce sulle vertenze concernenti la consultazione di atti medici (cpv. 4). Nessuna indennità giornaliera e nessun rimborso delle spese di viaggio sono accordati per l'audizione dell'assicurato e per la consultazione dell'incarto (cpv. 5)." Il disposto è sostanzialmente inteso a garantire all'assicurato il diritto di essere sentito, nel senso definito dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Secondo la stessa, dal diritto di essere sentito deve in particolare essere dedotto il diritto per l'interessato di esprimersi prima della resa di una decisione sfavorevole nei suoi

confronti, quello di fornire prove circa i fatti suscettibili di influire sul provvedimento, quello di poter prendere visione dell'inserto, quello di partecipare all'assunzione delle prove, di prenderne conoscenza e di determinarsi al riguardo (DTF 115 Ia 11 consid. 2b e 96 consid. 1b, DTF 112 Ia 3 , DTF 111 Ia 103 consid. 2b, DTF 109 Ia 5 e 233 consid. 5b, nonché sentenze ivi citate; cfr. pure HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, pagg. 135 e 142, SALADIN, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, pag. 131, TINNER, op.cit., pag. 330 segg., JÖRG MÜLLER/STEFAN MÜLLER, Grundrechte, Besonderer Teil, pag. 239 segg., COTTIER, Der Anspruch auf rechtliches Gehör, Art. 4 BV, recht 1984, pag. 1 segg.). Esso disposto venne introdotto con la modificazione dell'OAI del 21 gennaio 1987, in vigore dal 1o luglio successivo, per consacrare una prassi introdotta dall'UFAS nel 1983, intesa a conferire all'assicurato la possibilità di determinarsi prima della resa di un provvedimento negativo. Simile prassi, conferente la facoltà agli interessati di esprimersi e di consultare gli atti, aveva dato risultati positivi, per cui si giustificava di ancorarla nell'OAI (RCC 1987 pag. 145). Il tema, più in generale - e comunque in una normativa applicabile da parte della Cassa svizzera di compensazione, conformemente all'art. 1 cpv. 1 PA -, è regolato dagli art. 29 e 30 PA. L'art. 29 PA pone il principio secondo cui "la parte ha il diritto d'essere sentita". L'art. 30 PA prevede dal canto suo: "L'autorità, prima di prendere una decisione, sente le parti (cpv. 1). Essa non è tenuta a sentirle, prima di prendere:
a. una decisione incidentale non impugnabile a titolo indipendente; b. una decisione impugnabile mediante opposizione;
c. una decisione interamente conforme alle domande delle parti; d. una misura d'esecuzione;
e. altre decisioni in un procedimento di prima istanza, quando vi sia pericolo nell'indugio, il ricorso sia dato alle parti, e nessun'altra disposizione di diritto federale conferisca loro il diritto di essere preliminarmente sentite (cpv. 2)." Questo Tribunale, nella sentenza inedita 10 aprile 1989 in re C., si era posto il tema, lasciandolo indeciso, di dire se l'art. 73bis cpv. 3 OAI trovi una sufficiente base legale nella delega generale al Consiglio federale instaurata nell'art. 86 cpv. 2 LAI, oppure se esso disposto dell'OAI sia in contrasto con l'art. 30 cpv. 2 PA, applicabile alla Cassa svizzera di compensazione. Secondo la giurisprudenza il Tribunale federale delle assicurazioni può controllare la legittimità di ordinanze del Consiglio

federale, in particolare esaminando quand'esse trovino base in una delega legislativa e se, nel renderle, il Consiglio federale si è attenuto ai poteri che gli sono stati assegnati. Se nell'ambito della delega al Consiglio federale è attribuito un vasto campo d'apprezzamento, questa Corte deve limitarsi ad esaminare se l'autorità esecutiva federale ha esorbitato i poteri assegnatigli o se la norma adottata sia comunque in contrasto con legge e Costituzione. Inoltre, una regolamentazione del Consiglio federale viola l'art. 4 Cost. quando non abbia motivo serio e oggettivo, quando appaia priva di senso e scopo, quando faccia delle distinzioni inammissibili che non trovano cioè corrispondenza alcuna nelle diversità della fattispecie che la disciplina vuole regolare e quindi che - all'opposto - omettono di fare delle distinzioni, quando la diversità delle circostanze da sottoporre a norma impone invece di distinguere e che danno luogo ad una parificazione inammissibile (cfr. DTF 114 V 184 consid. 2b e 303 consid. 4a, DTF 112 V 178 consid. 4c, DTF 111 V 284 consid. 5a e 395 consid. 4a, DTF 110 V 256 consid. 4a e 328 consid. 2d, nonché sentenze citate; cfr. pure DTF 114 Ib 19 consid. 2). Riprendendo il tema lasciato aperto nella sentenza 10 aprile 1989 in re C., giova preliminarmente essere osservato che la PA è, salvo norme specifiche non richiamabili in concreto, applicabile da parte della Cassa svizzera di compensazione, ma non invece da parte delle casse di compensazione cantonali o professionali (DTF 104 V 154). Quindi il tema della conformità dell'art. 73bis OAI con l'art. 30 PA si pone se del caso nell'ambito delle attività delle autorità amministrative e giurisdizionali elencate all'art. 1 cpv. 2 PA, ma non già per quel che concerne le altre, non comprese nell'elenco. È pertanto solo in questi limiti può essere esaminato il tema della conformità della norma con la legge. D'altro canto, l'art. 86 cpv. 2 LAI assegna al Consiglio federale il compito di eseguire la legge e di emanare le disposizioni necessarie. In quest'ambito - quando si ritenga che il diritto di essere sentito,

qualora esso non trovi fondamento in una norma di legge, deve essere fatto risalire all'art. 4 Cost. e come tale deve assicurare tutte le facoltà che lo compendiano, tra cui quelle di poter esprimere un'opinione prima che una decisione negativa sia resa, di consultare gli atti, ecc. - non può essere negato al Consiglio federale il potere di rendere una disposizione quale quella contenuta all'art. 73bis OAI, idonea a meglio enucleare, se non ad estendere, il diritto di essere sentito dell'assicurato.

BGE 116 V 28 S. 36

Ma l'art. 73bis OAI al cpv. 3 discrimina il diritto di essere sentito, negandone l'esercizio, a chi manifestamente non ha diritto a prestazione e a chi abita all'estero oltre la zona di frontiera e non ha designato un rappresentante in Svizzera. Che una richiesta manifestamente infondata possa essere respinta senza audizione della parte è soluzione sostenibile al fine di evitare un eccessivo dispendio amministrativo, sempre comunque nell'ipotesi che la domanda connoti le caratteristiche dell'abuso di diritto. Diverso invece è il tema della mancata concessione del diritto di essere sentito a chi non risieda nella zona di frontiera e non abbia designato un rappresentante in Svizzera. Fatte queste premesse, si tratta di accertare in particolare la conformità del disposto regolamentare con la legge, con il diritto convenzionale e con la Costituzione. aa) Anzitutto, per quanto attiene la conformità con l'art. 30 PA, l'art. 73bis OAI contiene una restrizione del diritto non prevista nella legge. L'art. 30 PA, infatti, non limita il diritto di essere sentito a chi abiti fuori dalla Svizzera, sia esso Svizzero oppure straniero, dimorante in Svizzera oppure all'estero, e ciò nel rispetto di disposti costituzionali (cfr. DTF 99 Ia 321 consid. 3, DTF 98 Ia 651 consid. 2, DTF 94 I 198 ; RCC 1987 pag. 50 consid. 2b; cfr. HAEFLIGER, op.cit., pag. 135). La delega contenuta nell'art. 86 cpv. 2 LAI non permette certo al Consiglio federale di adottare criteri più restrittivi di quelli previsti dalla legge. Non si può al riguardo in particolare sostenere essere il disposto dell'art. 73bis OAI di data successiva per affermare, giusta la regola "lex posterior derogat priori", che lo stesso non è inconciliabile con l'art. 30 PA. Se l'art. 4 PA prevede che le disposizioni del diritto federale che regolano più compiutamente un procedimento sono applicabili in quanto non siano contrarie alla PA e se la giurisprudenza ha costatato che secondo detta norma le disposizioni procedurali del diritto federale contenute in leggi speciali prevalgono su quelle della PA solo alla duplice condizione che esse regolino compiutamente un procedimento e non siano contrarie alla stessa PA (DTF 108 Ib 250 consid. 2b), vale certo il principio secondo cui una norma procedurale posteriore è da ritenere conforme alla PA (SALADIN, op.cit., pag. 41, GRISEL, Droit administratif suisse, pag. 487); ma, avuto riguardo alla gerarchia delle norme, il principio manifestamente non può essere richiamato qualora si tratti di esaminare la conformità con la legge di una semplice ordinanza, ossia di una

BGE 116 V 28 S. 37

norma di rango inferiore, resa inoltre, come in concreto, sulla base di una delega legislativa generale (cfr. GRISEL, Traité de droit administratif, pag. 135, IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6a ediz., pag. 352; cfr. DTF 113 V 130 consid. 2b, DTF 111 V 314 consid. 2b). Né l'art. 30 cpv. 2 PA consente un'interpretazione nel senso che altre circostanze, oltre a quelle elencate in quel disposto, legittimerebbero l'autorità a rinunciare a sentire le parti; infatti il Tribunale federale delle assicurazioni ha già avuto modo di esplicitamente affermare essere esaustivo l'elenco delle eccezioni (lett. a-e) al principio del diritto di essere sentito posto al cpv. 1 della norma (sentenza inedita 10 agosto 1987 in re L.). Nemmeno poi sarebbe fondato l'argomento dedotto dal Messaggio del 24 settembre 1965 del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla procedura amministrativa in cui si afferma che "l'art. 53 (nella legge oggi in vigore art. 58 PA) sul riesame delle decisioni impugnate dall'istanza precedente attenua l'effetto devolutivo del ricorso di cui all'art. 49 (oggi art. 54 PA), ossia la competenza esclusiva dell'autorità presso la quale pende la causa, ond'è che il ricorso s'accosta a un'opposizione" (FF 1965 II 925). Infatti, l'opposizione presenta delle analogie con il ricorso cui fa seguito una nuova decisione pendente lite giusta l'art. 58 PA soltanto nella limitata misura in cui, nelle

due ipotesi, l'autorità che ha inizialmente statuito si pronuncia ulteriormente sul tema litigioso, prima che sullo stesso sia chiamata a pronunciarsi l'istanza ricorsuale. Ma i due istituti divergono sostanzialmente in quanto mentre nella procedura d'opposizione l'autorità deve rendere un provvedimento, essa in sede di procedura di riesame ai sensi dell'art. 58 PA semplicemente può rivedere l'atto amministrativo impugnato, con conseguenze, in quest'ultimo caso, del tutto aleatorie per quel che attiene il diritto di preliminarmente essere sentito delle parti (cfr. sul tema della procedura di riesame DTF 113 V 237 e DTF 107 V 250). Chiaramente pertanto una decisione deferibile al giudice mediante ricorso conformemente all'art. 54 PA non può essere assimilata ad una decisione suscettibile di opposizione nel senso dell'art. 30 cpv. 2 lett. b PA e pertanto giustificare l'esonero per l'autorità che statuisce di preliminarmente sentire le parti, giusta il principio sancito nell'art. 30 cpv. 1 PA. Ne deve essere dedotto che, quantomeno per quel che concerne le autorità tenute ad applicare la PA, l'art. 73bis cpv. 3 lett. b OAI è difforme da legge.

bb) Sul tema della conformità del disposto con il diritto convenzionale i giudici di prime cure hanno ravvisato nell'impossibilità di essere sentito per chi risiede fuori della zona di frontiera e non abbia designato un rappresentante in Svizzera una violazione dell'art. 2 della Convenzione italo-svizzera 14 dicembre 1962 relativa alla sicurezza sociale, in virtù del quale i cittadini svizzeri e italiani godono della parità di trattamento. Il parere dell'autorità giudiziaria commissionale non è pertinente su questo punto. In effetti, l'art. 73bis OAI non discrimina i cittadini svizzeri da quelli italiani, ma quelli residenti in Svizzera o nella zona di frontiera, irrilevante se Svizzeri o stranieri, da quelli residenti fuori, prescindendo dalla nazionalità. Una violazione del principio della parità di trattamento sarebbe da ritenere solo se fossero discriminati i cittadini di uno dei due Stati contraenti, il che non è del caso (cfr. DTF 115 V 21). cc) Ci si deve ancora chiedere se la norma dell'art. 73bis OAI violi la Costituzione. Con il disposto, il Consiglio federale ha introdotto una differenziazione forse determinata da preoccupazioni di natura amministrativa, avuto riguardo alla pratica materiale impossibilità che assicurati residenti all'estero abbiano modo di esercitare in forma orale il loro diritto e possano venire in Svizzera per esaminare gli atti. Comunque, questa discriminazione non ha un fondamento serio, dal momento che il diritto di essere sentito può essere esercitato anche in forma scritta prendendo posizione sul "progetto di liquidazione" - art. 73bis cpv. 1 - e dal momento che non si può escludere che un assicurato all'estero, senza spese per l'assicurazione per l'invalidità - art. 73bis cpv. 5 OAI -, intenda esercitare il suo diritto di essere sentito venendo in Svizzera. In queste condizioni, non si vede motivo per trattare in modo diverso chi risiede in Svizzera o nella zona di frontiera, nozione del resto quest'ultima suscettibile di interpretazione, da chi abita fuori dalla stessa, e in particolare perché questa circostanza giustifichi una drastica limitazione del diritto di essere sentito. Se del caso, una restrizione sarebbe ipotizzabile sul tema della consultazione degli atti, la quale non può aver luogo all'estero, ma per il resto essa non trova un fondamento valido. In questa misura, l'art. 73bis cpv. 3 lett. b OAI deve essere ritenuto in contrasto con la Costituzione. In sostanza, la norma dovrebbe assicurare l'esercizio in forma scritta del diritto di essere sentito, come pure in forma orale quando, indipendentemente dal luogo di residenza, l'assicurato

esprima la sua volontà di venire in Svizzera, ritenuto che la consultazione degli atti può aver luogo solo in Svizzera. b) Rimane da esaminare il quesito dell'addebito della violazione del diritto di essere sentito mosso alla Cassa svizzera di compensazione. I primi giudici adducono che la decisione in lite si situa al limite inferiore del dovere di motivazione contenuto nell'art. 35 PA. Per questo disposto le decisioni scritte, anche se notificate in forma di lettera, devono essere motivate (cpv. 1). L'autorità può rinunciare alla motivazione allorché la decisione sia interamente conforme alle domande delle parti e nessuna parte chieda la motivazione (cpv. 3).

Questa Corte ha precisato che la Cassa svizzera di compensazione è tenuta a motivare le sue decisioni in virtù dell'art. 35 PA e che pari obbligo incombe alle altre casse di compensazione in virtù di principi generali del diritto (DTF 104 V 154 ; RAMI 1988 n. U 36 pag. 44; DLA 1987 n. 13 pag. 119; cfr. pure DTF 112 Ia 109 consid. 2b, DTF 111 Ia 4 consid. 4a, DTF 110 V 113 consid. 4). In questo ordine di idee il Tribunale federale delle assicurazioni ha condiviso il contenuto delle direttive amministrative che in ogni caso imponevano la resa di una decisione perlomeno succintamente motivata. L'esigenza di una motivazione in tal senso è stata ripresa dall'OAI all'art. 75 cpv. 3 con la modificazione del 21 gennaio 1987 entrata in vigore il 1o luglio seguente. In sostanza, una decisione deve indicare i motivi per cui è stata resa, dal momento che l'assicurato, senza conoscere i fatti e le norme di diritto prese a base dall'autorità che ha statuito, spesso non è in grado di avere una visione della portata del provvedimento: travisando egli i motivi della decisione, non è in grado di ricorrere con criteri adeguati.
Nell'evenienza concreta, la decisione in lite risponde in modo scarno ai criteri motivazionali. Se è vero che in essa sono indicate le norme applicabili e i fatti ritenuti, la circostanza di non essere stata preceduta dal procedimento di cui all'art. 73bis OAI rendeva - a non far dubbio - poco agevole l'esercizio del diritto di ricorso da parte dell'interessato. Orbene, giusta principi giurisprudenziali già richiamati, un'eventuale violazione del diritto di essere sentito può essere riparata qualora l'autorità di ricorso eserciti piena cognizione e davanti ad essa l'interessato è reintegrato nell'esercizio dei diritti in precedenza denegatigli. Ma, qualora una pronunzia insufficientemente motivata venga impugnata, l'autorità

che l'ha resa è normalmente invitata a prendere posizione; essa autorità può in questa circostanza completare la motivazione e alla parte deve essere data nuovamente la facoltà di esprimersi al riguardo. La giurisprudenza ha precisato che non può dedursi dall'art. 4 Cost. un obbligo generale di notificare al ricorrente le osservazioni dell'autorità che ha emanato la decisione impugnata; tuttavia, ove tale autorità non abbia motivato, o non abbia sufficientemente motivato, la propria decisione e abbia specificato i motivi di quest'ultima soltanto nelle osservazioni sul ricorso, il rifiuto dell'autorità di ricorso di notificare al ricorrente tali osservazioni perché possa replicarvi viola il diritto di essere sentito sgorgante dall'art. 4 Cost. (DTF 111 Ia 2 ; cfr. HAEFLIGER, op.cit., pag. 250, con riferimento a DTF 107 Ia 2 e DTF 107 Ia 244 , DTF 104 Ia 214). Orbene, nel caso in esame, la Cassa svizzera di compensazione non ha prodotto la risposta, sebbene debitamente invitata dalla Commissione di ricorso giusta l'art. 57 PA, impedendo in questo modo che l'interessato potesse quantomeno in via di replica prendere infine posizione sui fatti. Anche se nella mancata presentazione della risposta non può essere ravvisata mancata collaborazione ai sensi dell'art. 13 PA - dal momento che per collaborazione da questo profilo si intende la partecipazione attiva delle parti all'accertamento dei fatti (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, IIa ediz., pag. 284) - e se la legge non impone all'istanza amministrativa che ha deciso di formulare, in ogni caso, il proprio preavviso, è comunque evidente che per questo fatto il giudice non è stato in grado di reintegrare il ricorrente nel diritto di essere sentito.

5. Dato quanto precede, si deve ammettere che la Commissione dell'assicurazione per l'invalidità, per non aver proceduto all'audizione dell'assicurato, e la Cassa, per non aver sufficientemente motivato la decisione e non aver in seguito rassegnato una risposta alla Commissione di ricorso, hanno violato il diritto di essere sentito dell'assicurato. Né il vizio poteva essere riparato in sede di ricorso di prima istanza. Nemmeno infine può essere ritenuto il parere dell'UFAS, secondo cui la richiesta dell'interessato fosse apparsa manifestamente infondata, il che avrebbe se del caso consentito di non concedere esso diritto, dal momento che perlomeno i medici dell'Istituto nazionale italiano della previdenza sociale attestavano incapacità di lavoro di rilievo. In queste condizioni, il giudizio querelato, che rinvia l'inserto della causa all'amministrazione perché assicuri all'assicurato il diritto di essere sentito ed emani una nuova decisione, merita tutela.