Urteilskopf

130 V 329

48. Estratto della sentenza nella causa L. contro Cassa svizzera di compensazione e Commissione federale di ricorso in materia d'AVS/AI per le persone residenti all'estero H 6/04 del 4 giugno 2004

Regeste (de):
Art. 26 Abs. 2 und Art. 82 Abs. 1 ATSG: Intertemporalrechtliche Anwendbarkeit materieller Bestimmungen des ATSG.

Aus Art. 82 Abs. 1 ATSG kann nicht der Umkehrschluss gezogen werden, für die Anwendbarkeit materieller Bestimmungen des neuen Gesetzes bezüglich im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens (1. Januar 2003) noch nicht festgesetzter Leistungen sei der Verfügungszeitpunkt massgebend; abgesehen von den in der Übergangsbestimmung spezifisch normierten Tatbeständen hat man sich im Übrigen nach den übergangsrechtlichen Grundsätzen zu richten, welche für den Fall einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen die Rechtssätze anwendbar erklären, die bei Verwirklichung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts in Geltung standen (Erw. 2.2 und 2.3).

Der rechtlich massgebende Sachverhalt, von welchem ein allfälliger Anspruch auf Verzugszinsen auf einer am 1. August 2001 fällig gewordenen und im Monat Mai 2003 ausgerichteten Pauschalabfindung abhängt, hat sich teilweise vor und teilweise nach dem In-Kraft-Treten des ATSG verwirklicht. Für den Zeitraum bis 31. Dezember 2002 erfolgt die Prüfung der materiellen Anspruchsvoraussetzungen nach den in BGE 119 V 81 Erw. 3a dargelegten Grundsätzen. Für die Zeit danach stützt sich die Beurteilung auf die Bestimmung von Art. 26 Abs. 2 ATSG. Anspruch auf Verzugszinsen im konkreten Fall verneint (Erw. 6).

Regeste (fr):
Art. 26 al. 2 et art. 82 al. 1 LPGA: Application intertemporelle des dispositions matérielles de la LPGA.

On ne peut déduire a contrario de l'art. 82 al. 1 LPGA que le moment où est prise la décision serait déterminant pour l'application des dispositions matérielles de la nouvelle loi en relation avec des prestations qui n'ont pas encore été fixées lors de son entrée en vigueur (le 1er janvier 2003); exception faite des états de fait spécifiques qui tombent dans le champ d'application de cette disposition transitoire, il convient pour le reste de se référer aux principes généraux en matière de droit intertemporel selon lesquels on applique, en cas de changement de règles de droit, la législation en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (consid 2.2 et 2.3).

L'état de fait juridiquement déterminant dont dépend le droit éventuel à des intérêts moratoires sur une indemnité forfaitaire ayant pris naissance le 1er août 2001 et versée dans le courant du mois de mai 2003 s'est réalisé partiellement avant et partiellement après l'entrée en vigueur de la LPGA. Pour la période s'étendant jusqu'au 31 décembre 2002, l'examen des conditions matérielles du droit à la prestation intervient selon les principes établis aux ATF 119 V 81 consid. 3a. Pour la période postérieure, cet examen s'effectue d'après la règle de l'art. 26 al. 2 LPGA. Droit à des intérêts moratoires nié dans le cas concret (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 26 cpv. 2 e art. 82 cpv. 1 LPGA: Applicabilità intertemporale delle disposizioni materiali della LPGA.

Non si può dedurre a contrario dall'art. 82 cpv. 1 LPGA che il momento della decisione sarebbe determinante per l'applicabilità delle disposizioni materiali della nuova legge in relazione a prestazioni che non sono ancora state fissate alla sua entrata in vigore (1°gennaio 2003); eccezion fatta per le fattispecie specifiche contemplate dalla disposizione transitoria, per il resto occorre rifarsi ai principi generali sviluppati in materia di

diritto intertemporale che dichiarano applicabile, in caso di modifica delle basi legali, l'ordinamento in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che dev'essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche (consid. 2.2 e 2.3).

Lo stato di fatto giuridicamente determinante da cui dipende l'eventuale diritto ad interessi di mora su un'indennità forfetaria maturata il 1°agosto 2001 e versata nel mese di maggio 2003 si è realizzato parzialmente prima e parzialmente dopo l'entrata in vigore della LPGA. Per il periodo fino al 31 dicembre 2002, l'esame dei presupposti materiali del diritto alla prestazione avviene secondo i principi stabiliti in DTF 119 V 81 consid. 3a. Per quello successivo, il giudizio si fonda sulla disposizione di cui all'art. 26 cpv. 2 LPGA. Diritto a interessi di mora negato nel caso concreto (consid. 6).

Erwägungen ab Seite 330

BGE 130 V 329 S. 330

Dai considerandi:

2. Il 1°gennaio 2003 è entrata in vigore la legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) del 6 ottobre 2000, la quale ha apportato numerose modifiche nei diversi settori delle assicurazioni sociali. Come per l'Accordo 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC), si pone la questione di sapere se la LPGA, entrata in vigore precedentemente alla data della decisione

BGE 130 V 329 S. 331

amministrativa (24 aprile 2003) e della decisione su opposizione in lite (24 giugno 2003), ma comunque successivamente al momento in cui - con il compimento del 65°anno di età - i fatti giuridicamente determinanti per il diritto all'indennità forfetaria si sono realizzati, sia applicabile alla presente procedura.

2.1 Mentre per quanto attiene alle disposizioni formali della LPGA, il Tribunale federale delle assicurazioni ha già avuto modo di accertare l'assenza di una normativa specifica che regola la questione intertemporale stabilendo di conseguenza la necessità di ricorrere al principio generale secondo il quale, di regola, siffatte disposizioni entrano immediatamente in vigore (DTF 130 V 4 consid. 3.2), una tale regolamentazione transitoria è (parzialmente) riscontrabile per le disposizioni materiali della LPGA. Giusta l'art. 82 cpv. 1 prima frase LPGA, infatti, le disposizioni materiali di tale legge non sono applicabili alle prestazioni correnti e alle esigenze fissate prima della sua entrata in vigore. Si tratta di esaminare più da vicino il senso di questa normativa.

2.1.1 La legge è da interpretare in primo luogo procedendo dalla sua lettera. Se il testo di un disposto legale è chiaro e non sia pertanto necessario far capo ad altri metodi d'interpretazione ai fini di appurarne la portata, è lecito scostarsi dal senso letterale soltanto qualora conduca a soluzioni manifestamente insostenibili, contrarie alla volontà del legislatore. Tuttavia, se il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, dev'essere ricercato quale sia la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli

elementi d'interpretazione, in particolare lo scopo della disposizione, il suo spirito, nonché i valori su cui essa prende fondamento. Pure di rilievo è il senso che essa assume nel suo contesto (DTF 129 II 118 consid. 3.1, DTF 129 V 356 consid. 3.3, DTF 129 V 103 consid. 3.2, DTF 129 V 263 consid. 5.1, 284 consid. 4.2 e riferimenti).

2.1.2 Ora, il tenore letterale del disposto in esame - che si presta così a più possibili interpretazioni e necessita di una più approfondita analisi - non fornisce una risposta chiara ed esplicita sul senso da attribuire alla norma nel caso in cui, come in concreto, si deve statuire su prestazioni che non erano ancora state fissate all'entrata in vigore della LPGA. Peraltro, nemmeno dai lavori preparatori emergono indicazioni decisive per rispondere al quesito. La regolamentazione in oggetto non ha infatti dato luogo a discussioni di principio e il testo di legge è stato adottato dal legislatore con la sola osservazione che la parte generale, per principio, è

applicabile unicamente ai rapporti giuridici che insorgono dopo la sua entrata in vigore (parere del Consiglio federale pubblicato in FF 1991 II 261). Il senso della norma può allora essere ricavato dal contesto generale in cui la normativa transitoria è inserita.

2.1.3 Stando all'opinione espressa da UELI KIESER (ATSG-Kommentar: Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, Zurigo 2003, no. 4 segg. all'art. 82), indipendentemente dalla circostanza che lo stato di fatto che dev'essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche si sia realizzato - anche completamente - prima di tale data, il criterio di collegamento per l'applicazione del nuovo diritto sarebbe determinato dal momento di emanazione della decisione regolante uno specifico rapporto giuridico. Per detto autore, l'art. 82 cpv. 1 LPGA seguirebbe infatti per analogia la disciplina transitoria già conosciuta dall'assicurazione militare, nel cui ambito il momento della decisione è per l'appunto stato ritenuto determinante per la definizione di tale questione e dove l'art. 109 LAM stabilisce espressamente che i casi assicurativi ancora pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono trattati secondo il nuovo diritto nelle parti che non sono ancora state riconosciute o che non sono ancora state oggetto di una decisione (cfr. pure JÜRG MAESCHI, Kommentar zum Bundesgesetz über die Militärversicherung [MVG]vom 19. Juni 1992, Berna 2000, no. 4 all'art. 109). Per ovviare ai problemi di retroattività legati a una simile soluzione, sempre KIESER propone che nei casi in cui - come in questo presente - la decisione viene resa solo posteriormente all'entrata in vigore della legge, gli effetti della nuova legge vengano fatti decorrere soltanto a partire dalla sua entrata in vigore (op. cit., no. 6 all'art. 82).

2.2 In realtà, la norma transitoria di cui all'art. 82 cpv. 1 LPGA regola le situazioni di diritto intertemporale soltanto in maniera molto frammentaria, limitandosi a scartare dal campo applicativo materiale della legge le prestazioni correnti e le esigenze fissate prima della sua entrata in vigore. Per "prestazioni", occorre intendere quelle che hanno fatto l'oggetto di decisioni cresciute in giudicato, non potendo per contro ritenere correnti quelle altre sulle quali non è stato ancora statuito in maniera definitiva. A ben vedere, non si può pertanto dedurre a contrario dall'art. 82 cpv. 1 LPGA che il momento della decisione sarebbe determinante per l'applicabilità delle disposizioni materiali della nuova legge in relazione a

prestazioni che - come nel caso di specie - non sono ancora state fissate alla sua entrata in vigore, il 1°gennaio 2003. Prova ne è che anche la seconda frase dell'art. 82 cpv. 1 LPGA, che pur sancisce - a determinate condizioni - l'applicabilità delle nuove disposizioni materiali e l'adattamento all'art. 21 cpv. 1 e 2 LPGA in caso di riesame delle rendite d'invalidità o per superstiti ridotte o rifiutate - con decisione cresciuta in giudicato - in seguito a colpa dell'assicurato, si limita a stabilire un'eccezione al principio posto nella prima frase, prendendo in considerazione unicamente le situazioni ivi regolate.

2.3 Eccezion fatta per le fattispecie specifiche contemplate dalla disposizione transitoria, per il resto occorre di conseguenza rifarsi ai principi generali sviluppati in materia di diritto intertemporale che dichiarano applicabile, in caso di modifica delle basi legali, l'ordinamento in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che dev'essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche (DTF 129 V 4 consid. 1.2 con riferimento).

2.4 Oltre a non essere contraria all'intenzione del legislatore di applicare le nuove disposizioni ai rapporti giuridici che insorgono dopo l'entrata in vigore della LPGA (cfr. consid. 2.1.2) - un rapporto giuridico predefinito dall'ordinamento legale potendo essere, soprattutto in assenza di un potere di apprezzamento dell'assicuratore, come in casu, materialmente preesistente a una decisione formale emessa solo dopo il 1°gennaio 2003 (così, implicitamente, anche Maurer, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, vol. I, pag. 457, nota 998) -, tale soluzione presenta il chiaro vantaggio di armonizzare, in assenza di seri motivi che impongano un trattamento differenziato, la regolamentazione intertemporale per l'ALC e la LPGA. Infine, se anche è vero che la soluzione proposta da KIESER non è del tutto estranea all'ordinamento in materia di assicurazioni sociali (cfr. appunto l'art. 109 LAM), a differenza della regolamentazione in ambito di assicurazione militare, che stabilisce espressamente l'applicabilità del nuovo diritto ai casi assicurativi ancora pendenti al momento della sua entrata in vigore che non sono ancora stati oggetto di una decisione, l'art. 82 cpv. 1 prima frase LPGA non disciplina queste situazioni.

2.5 In precisazione di quanto statuito da questo Tribunale per le richieste evase amministrativamente prima del 1°gennaio 2003 (cfr. appunto la giurisprudenza resa in DTF 129 V 4 consid. 1.2), si può pertanto concludere che le disposizioni materiali della LPGA non

sono (nemmeno) applicabili alle prestazioni che vengono fissate soltanto dopo l'entrata della LPGA se si riferiscono ad uno stato di fatto giuridicamente determinante già completamente realizzatosi precedentemente a tale data, come si avvera nella presente vertenza per il diritto alla prestazione in capitale assegnata a L., i cui presupposti fattuali si sono tutti realizzati prima del 1°gennaio 2003 (in merito all'eventuale diritto ad interessi di mora cfr. per contro il consid. 6). (...)

6. A quest'ultimo proposito, occorre precisare che lo stato di fatto giuridicamente determinante da cui dipende l'eventuale diritto agli interessi (differimento del versamento del capitale) si è realizzato parzialmente prima e parzialmente dopo l'entrata in vigore della LPGA. Motivo per cui la richiesta specifica dev'essere esaminata sia alla luce dei principi determinanti secondo l'ordinamento valido prima del 1°gennaio 2003 (per il periodo fino al 31 dicembre 2002), sia di quelli validi successivamente (per il periodo dal 1°gennaio 2003 al mese di maggio 2003). Sennonché, sia in un caso che nell'altro la domanda ricorsuale dev'essere disattesa.

6.1 Fino all'entrata in vigore della LPGA, la corresponsione di interessi di mora, laddove non espressamente prevista da una norma di legge, poteva infatti avvenire solo eccezionalmente e soltanto in evenienze isolate che particolarmente urtavano il senso del diritto, come ad esempio in presenza di manovre illecite o puramente dilatorie (DTF 119 V 81 consid. 3a; cfr. pure DTF 127 V 446 seg. consid. 4). Ora, alla Cassa, che ha proceduto

a riconoscere l'indennità forfetaria il mese stesso (aprile 2003) in cui all'amministrazione è stata recapitata - per il tramite dell'Istituto nazionale italiano della previdenza sociale (INPS) - la domanda di prestazione, non può esser addebitato alcun simile comportamento.

6.2 Per il resto, anche se, a partire dal 1°gennaio 2003, la LPGA ha istituito un obbligo generalizzato nei confronti dell'assicurazione sociale di corrispondere interessi di mora sulle sue prestazioni dopo 24 mesi dalla nascita del diritto, ma al più presto 12 mesi dopo che si è fatto valere il diritto, a condizione che l'assicurato si sia pienamente attenuto all'obbligo di collaborare (art. 26 cpv. 2 LPGA), i requisiti materiali del nuovo ordinamento - già solo il termine di attesa di 2 anni dalla nascita (in casu: al 1°agosto 2001; cfr. art. 21 cpv. 2 LAVS) del diritto - non sono manifestamente adempiuti.