Urteilskopf

98 Ib 282

41. Estratto della sentenza 13 ottobre 1972 nella causa Amministrazione federale delle contribuzioni contro X.

Regeste (de):

Art. 5 und 45 Abs. 2 VwG; Art. 97 Abs. 1 und 105 Abs. 2 OG.

Zwischenverfügungen; nicht wieder gutzumachender Nachteil; Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts.

1. Zwischenverfügungen im Sinne des Art. 45 Abs. 2 VwG sind nur dann selbständig durch Beschwerde anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil für den Beschwerdeführer bewirken können (Erw. 3).

2. Eine Zwischenverfügung, welche angebotene Beweise nicht zulässt, ist nur dann selbständig anfechtbar, wenn die Beweise gefährdet sind und erhebliche, noch nicht abgeklärte Umstände betreffen (Erw. 4).

3. Bei der materiellen Beurteilung einer gegen eine solche Verfügung gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerde hat das Bundesgericht, wenn es durch Art. 105 Abs. 2 OG gebunden ist, nur zu prüfen, ob die abgelehnten Beweise geeignet seien, einen offensichtlichen Irrtum zu vermeiden oder eine augenscheinliche Lücke zu schliessen, oder ob eine wesentliche Verfahrensbestimmung verletzt worden sei (Erw. 5).

Regeste (fr):

Art. 5 et 45 al. 2 LPA; art. 97 al. 1 et 105 al. 2 OJ.

Décisions incidentes; préjudice irréparable; pouvoir d'examen du Tribunal fédéral.

1. Pour pouvoir faire l'objet d'un recours indépendamment du fond, une décision incidente au sens de l'art. 45 al. 2 LPA doit être de nature à causer au recourant un préjudice irréparable (consid. 3).

2. Une décision incidente refusant d'administrer des preuves offertes ne peut être attaquée séparément que si les preuves risquent de se perdre et qu'elles concernent des faits décisifs non encore élucidés (consid. 4).

3. Lorsqu'il doit entrer en matière sur un recours exercé contre une décision incidente de cette nature, le Tribunal fédéral, lié par l'art. 105 al. 2 OJ, ne peut revoir cette décision que si les preuves rejetées sont propres à éviter une erreur manifeste ou à combler une lacune évidente de l'état de fait, ou encore si une règle essentielle de la procédure a été violée (consid. 5).

Regesto (it):

Art. 5 e 45 cpv. 2 PAF; art. 97 cpv. 1 e 105 cpv. 2 OG.

Decisioni incidentali; pregiudizio irreparabile; potere d'esame del Tribunale federale.

1. Perchè sia impugnabile a titolo indipendente, una decisione incidentale ai sensi dell'art. 45 cpv. 2 PAF dev'essere suscettibile di cagionare un pregiudizio irreparabile al ricorrente (consid. 3).

2. Una decisione incidentale che rifiuta l'assunzione di prove può essere impugnata a titolo indipendente solamente se v'è pericolo che le prove vengano meno e se esse concernono circostanze determinanti non ancora chiarite (consid. 4).

3. Ove possa entrare nel merito di un ricorso di diritto amministrativo presentato a titolo indipendente contro una decisione incidentale che non ammette l'assunzione di prove, il Tribunale federale, vincolato dall'art. 105 cpv. 2 OG, è autorizzato a censurare detta decisione solamente se le prove rifiutate sono idonee ad evitare un errore manifesto o a colmare una lacuna evidente o se sia stata violata una norma essenziale di procedura (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 283

BGE 98 Ib 282 S. 283

Riassunto dei fatti:
In una causa fiscale tra X e l'Amministrazione federale delle contribuzioni è litigioso se l'indennità corrisposta dalle FFS ad X in seguito all'espropriazione di terreni già di sua proprietà a Chiasso debba essere computata nel suo reddito imponibile. Dopo una prima decisione in senso affermativo, il Tribunale federale, in sede di revisione, disponeva che la Camera di diritto tributario delTribunale d'Appello del cantone Ticino procedesse ad un supplemento d'istruzione destinato a chiarire determinate circostanze emerse successivamente. Nel corso di tale procedura, l'Amministrazione federale delle contribuzioni chiedeva l'audizione di quattro testi, in grado, a suo avviso, di fornire le delucidazioni richieste. La Corte cantonale, con decisione del 21 giugno 1972, ammetteva l'audizione solamente di due di essi, osservando di non essere vincolata dalle domande delle parti per quanto concerneva le misure d'istruzione che le incombevano. L'Amministrazione federale delle contribuzioni ha proposto contro tale decisione ricorso di diritto amministrativo avanti il Tribunale federale, insistendo perchè i due testi non ancora uditi siano intesi. X e la Corte cantonale postulano che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, respinto.
Erwägungen

Considerando in diritto:
1./2. - ...

3. Lungi dal mettere termine alla controversia pendente, la decisione del 21 giugno 1972 concerne unicamente i mezzi di prova relativi ai fatti determinanti per statuire sul merito. Le parti la considerano quindi correttamente come una decisione incidentale. Rimane da esaminare se, per poter essere impugnata con ricorso di diritto amministrativo, tale decisione debba comportare un pregiudizio irreparabile; l'intimato e la Corte cantonale sostengono, contrariamente all'avviso della ricorrente, che tale presupposto è indispensabile.
BGE 98 Ib 282 S. 284

In virtù dell'art. 101 lett. a OG, il ricorso di diritto amministrativo contro una decisione incidentale è ammissibile soltanto ove tale ricorso sia ammissibile contro la decisione finale. La giurisprudenza federale ha peraltro richiesto la presenza d'un secondo presupposto: perchè una decisione incidentale sia impugnabile con ricorso di diritto amministrativo essa deve implicare un pregiudizio irreparabile (RU 97 I 478 s.). Tale esigenza si fonda sulle considerazioni seguenti: in virtù dell'art. 97 cpv. 1 OG, possono essere impugnate dinnanzi al Tribunale federale con ricorso di diritto amministrativo solamente le decisioni definite dall'art. 5 PAF; nel riferirsi all'art. 45, l'art. 5 cpv. 2 PAF include nella nozione di decisione le decisioni incidentali; infine, l'art. 45 cpv. 1 PAF stabilisce che le decisioni incidentali sono impugnabili solamente se possono cagionare un pregiudizio irreparabile. Oltre a tali argomenti tratti dalle disposizioni di legge può rilevarsi che il diritto di ricorrere al Tribunale federale non deve essere più esteso di quello di aggravarsi avanti un'autorità amministrativa di ricorso.
Mentre l'art. 45 cpv. 1 PAF riguarda esplicitamente le decisioni incidentali che possono comportare un pregiudizio irreparabile, il capoverso 2 dello stesso articolo enumera determinate categorie di decisioni incidentali impugnabili a titolo indipendente, senza collegarle espressamente al presupposto del pregiudizio irreparabile. Si tratta delle decisioni concernenti: la competenza (lett. a), la ricusazione (lett. b), la sospensione del procedimento (lett. c), l'obbligo d'informazione, di testimonianza o d'edizione o l'esclusione di una parte dall'audizione dei testimoni (lett. d), il diniego d'esame degli atti (lett. e), il rifiuto di assumere prove (lett. f), i provvedimenti d'urgenza (lett. g), il rifiuto del patrocinio gratuito (lett. h). Sorge quindi la domanda, se il presupposto del pregiudizio irreparabile si riferisce a tutte le decisioni incidentali, comprese quelle enumerate nell'art. 45 cpv. 2 PAF, dopo l'espressione "in particolare". La genesi delle disposizioni che entrano in considerazione, la loro interpretazione sistematica ed il loro fine conducono ad una risposta affermativa. Nel disegno

di legge che il Consiglio federale aveva sottoposto al Parlamento, la disposizione che corrispondeva all'attuale art. 45 PAF comprendeva un solo capoverso, costituito di una sola frase. Esso dichiarava ammissibile il ricorso contro "decisioni pregiudiziali e altre decisioni incidentali in una procedura
BGE 98 Ib 282 S. 285

pendente, che possono cagionare un pregiudizio irreparabile, in particolare contro le decisioni circa: a. la competenza...". Risulta da tale testo che l'esigenza del danno irreparabile si riferiva a tutte le decisioni incidentali, comprese quelle enumerate dopo l'espressione "in particolare" e che figurano nel vigente art. 45 cpv. 2 PAF. Benché il testo proposto dal Consiglio federale fosse poi in parte modificato, non si rinunciò all'idea di subordinare l'impugnativa alla possibilità d'un pregiudizio irreparabile. Il successivo smembramento in due capoversi della disposizione corrispondente all'attuale art. 45 PAF cpv. 1 e 2 dipese da ragioni puramente formali; tale conclusione è confortata dal fatto che, durante le deliberazioni parlamentari, i relatori non segnalarono l'innovazione summenzionata tra quelle che avevano una rilevanza materiale (Boll. uff.: CN 1968, p. 319 s.; CS 1968, p. 199). Un membro della commissione del Consiglio Nazionale che aveva chiesto che nell'enumerazione fossero comprese le decisioni concernenti il rifiuto di assumere prove (non contemplate nel disegno governativo) e che si prescindesse, in modo generale, dal presupposto del pregiudizio irreparabile, ottenne soddisfazione per quanto concerne il primo punto, ma rimase isolato sul secondo; gli fu addirittura opposto che, specialmente in materia di assunzione di prove, tale limitazione era indispensabile (3a sessione, p. 37 s.). Per ragioni di completezza è da precisare che l'aggiunta d'un terzo capoverso fu dovuta a motivi del tutto estranei alla questione che qui interessa. Il proposito di esigere il presupposto del pregiudizio irreparabile per tutte le decisioni incidentali, anche per quelle enumerate nel cpv. 2 dell'art. 45 PAF, si evince quindi chiaramente già dai lavori preparatori. Tale interpretazione è sostenuta anche da un argomento d'ordine sistematico. Pur non essendo tassativa (FF 1965 II 924), l'enumerazione contenuta nell'art. 45 cpv. 2 PAF include certamente le decisioni incidentali più frequenti ed importanti. Nel limitare il presupposto del pregiudizio irreparabile alle sole decisioni che non figurino in tale capoverso, si spoglierebbe l'art. 45 cpv. 1 PAF del suo carattere generale quale risulta dallo stesso suo testo. Ossia, l'eccezione sarebbe più estesa della regola. È d'altronde conforme al fine perseguito dall'art. 45 cpv. 1 PAF esigere che il presupposto richiesto nel primo capoverso
BGE 98 Ib 282 S. 286

valga anche per le decisioni menzionate nel secondo. Nell'ammettere il ricorso contro le decisioni incidentali, il legislatore si è ispirato al principio dell'economia processuale. Infatti, se i vizi inerenti in una decisione incidentale non potessero essere corretti prima della decisione finale, la procedura di prima istanza dovrebbe spesso, pur essendo già stata condotta a termine, essere completamente rinnovata. Dichiarando impugnabili senza restrizioni le decisioni incidentali si otterrebbe tuttavia un risultato opposto all'economia processuale, dato che le parti potrebbero presentare sempre nuovi ricorsi, molti dei quali esigerebbero certamente un esame prolungato; specialmente in materia di assunzione di prove, l'autorità di ricorso potrebbe decidere sul rifiuto dei mezzi proposti dalle parti solamente dopo aver esaminato, almeno superficialmente, le questioni di merito. Invece di divenire più speditivo, il ritmo della procedura rischierebbe un inutile rallentamento. Per tener conto in modo efficace del principio dell'economia processuale era quindi necessario non soltanto prevedere l'impugnabilità delle decisioni incidentali, ma anche provvederla d'una restrizione, quale appunto il presupposto del pregiudizio irreparabile. Tali considerazioni valgono ovviamente per tutte le decisioni incidentali, tanto per quelle enumerate nell'art. 45 cpv. 2 PAF che per le altre. Risulta quindi, indipendentemente dal metodo interpretativo seguito, che il presupposto del pregiudizio irreparabile deve essere richiesto per tutte le decisioni incidentali. Questo principio è d'altronde già seguito dal Tribunale federale delle assicurazioni (RU 97 V 249).
4. Resta da definire il concetto di pregiudizio irreparabile ai sensi dell'art. 45 PAF. A prima vista si potrebbe essere indotti ad interpretarlo nella stessa guisa del "danno irreparabile" richiesto dall'art. 87 OG, ossia ad ammetterne l'esistenza ove una decisione finale favorevole al ricorrente non valesse ad eliminarlo completamente, senza tuttavia tener conto a tal fine d'una semplice protrazione nel tempo del procedimento (RU 71 I 386; 77 I 226; 79 I 46, 154; 85 I 199; 87 I 370, 372, 374; 89 I 362; 93 I 64, 403; 94 I 209). Un tale criterio non sarebbe peraltro compatibile con il principio che regge l'art. 45 PAF. Infatti, tranne i provvedimenti urgenti, nessuna delle categorie di decisioni incidentali enumerate nell'art. 45 cpv. 2 PAF potrebbe essere a questa stregua impugnata a titolo indipendente,
BGE 98 Ib 282 S. 287

dato che il danno risultante da dette decisioni sarebbe pur sempre eliminato completamente in caso di decisione finale favorevole al ricorrente. Solleva seri dubbi sull'opportunità di ricorrere al menzionato criterio anche la circostanza che la giurisprudenza propende in determinate fattispecie a

prescindere da un'interpretazione rigorosa dell'art. 87 OG, per esempio considerando ammissibili, malgrado l'effetto riparatore della decisione finale, ricorsi presentati contro decisioni concernenti la composizione del tribunale (RU 69 I 16 s.; 87 I 177), la consultazione degli atti, e l'assistenza giudiziaria. In assenza di un criterio che sia oggi in grado d'essere applicato in modo uniforme alle distinte categorie di decisioni a cui si riferisce l'art. 45 cpv. 2 PAF, s'impone di considerare gli aspetti specifici d'ognuna di tali categorie. Ne discende che per le decisioni concernenti il rifiuto di assumere prove, deve esigersi, da un lato, che le prove rifiutate siano suscettibili di accertare circostanze determinanti non ancora chiarite, e, dall'altro, che dette prove corrano pericolo di venir meno prima della conclusione del procedimento. Questa seconda ipotesi è data, in particolare, quando un teste rischi di non essere più disponibile o una situazione d'essere alterata.
5. Perché un rifiuto di assunzione di prove costituisca una decisione incidentale comportante un pregiudizio irreparabile, non basta, come si potrebbe arguire a prima vista, che esso sia stato pronunciato da un tribunale cantonale o da una commissione di ricorso, ossia da una autorità i cui accertamenti, ai sensi dell'art. 105 cpv. 2 OG, vincolano il Tribunale federale, a meno che essi siano manifestamente inesatti o incompleti o siano stati compiuti violando norme procedurali essenziali.
Infatti, l'art. 45 cpv. 2 PAF va applicato tenendo presente l'art. 105 cpv. 2 OG testè richiamato. Ciò significa che, anche statuendo su di una decisione incidentale, il Tribunale federale ha un potere d'esame limitato. Nel caso di una decisione incidentale con cui è negata l'assunzione di prove, esso potrà censurarla solamente se sono state rifiutate prove idonee ad evitare un errore manifesto o a colmare una lacuna evidente o se sia stata violata una norma essenziale di procedura. Ne discende che, fatta salva l'ipotesi in cui i mezzi per provare circostanze determinanti e non ancora chiarite corrono pericolo di venir meno, una tale decisione incidentale non può cagionare un pregiudizio irreparabile al ricorrente, il quale conserva, con
BGE 98 Ib 282 S. 288

le stesse probabilità di successo, il diritto d'impugnare l'assunzione delle prove una volta intervenuta la decisione finale.
6. Dalle considerazioni precedenti si evince che il presente ricorso è ammissibile solamente se ha per oggetto una decisione suscettibile di causare un pregiudizio irreparabile per la ricorrente, privandola della possibilità di fornire prove che corrano pericolo di venir meno. Tale presupposto non è dato nella fattispecie, poiché nulla lascia supporre che S. P. e R. F. rischino di decedere prematuramente o di rendersi irreperibili. Non v'é quindi ragione d'entrare nel merito del ricorso.