

CORTE COSTITUZIONALE

20 DICEMBRE 1988 N. 1104

PRESIDENTE: CONSO

REDATTORE: CHELI

PARTI: COMMERCIO PETROLI

(Avv. Orlandi, Balducci)

SIP

(Avv. Palladino)

**Responsabilità contrattuale •
Concessionaria del servizio
telefonico • Limitazioni • Danni
dovuti a colpa • Insussistenza o
irrisorietà del ristoro previsto •
Illegittimità costituzionale.**

È costituzionalmente illegittimo l'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 nella misura in cui consente alla società concessionaria del servizio telefonico di sottrarsi, grazie al combinato disposto con l'art. 89 del r.d. n. 1198 del 1941, all'obbligo di risarcimento per danni dovuti a sua colpa oppure di limitarsi ad un ristoro irrisorio, in quanto altera l'equilibrato componimento degli interessi riferibili alle parti del contratto di utenza, non trovando, d'altro canto, una ragionevole giustificazione nelle esigenze proprie del servizio pubblico.

(Omissis).

RITENUTO IN FATTO. — 1. Nel giudizio promosso dalla s.r.l. Commercio Petroli contro la SIP — Società Italiana per l'esercizio delle telecomunicazioni — per ottenere il risarcimento dei danni ad essa derivati dal disservizio delle proprie linee telefoniche, il giudice istruttore del Tribunale civile di Roma, con ordinanza del 23 marzo 1987 (Reg. Ord. n. 315/1987), ha sollevato, in relazione agli artt. 3 e 41 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Testo unico in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) e 89, comma 2, del r.d. 19 luglio 1941, n. 1198 (Regolamento di esecuzione dei titoli I, II e III del libro II della legge postale e delle telecomunicazioni), nelle parti in cui limitano la responsabilità del concessionario del servizio telefonico per le interruzioni del servizio dovute a colpa del concessionario stesso.

Secondo il giudice *a quo* le norme impugnate — restringendo fortemente e sostanzialmente eliminando la responsabilità della SIP per disservizio — precluderebbero l'esame della pretesa, avanzata dalla parte attrice, di un congruo ristoro del pregiudizio sofferto, rendendo inammissibili i mezzi di prova dedotti dalla stessa in ordine al *quantum*.

Una eventuale declaratoria di illegittimità della normativa impugnata consentirebbe, invece, ad avviso del giudice rimettente, l'ampliamento del *thema probandum* e renderebbe possibile un completo risarcimento del danno ricon-

ducibile alla negligente condotta della società concessionaria.

Secondo il giudice *a quo* il giudizio di rilevanza non sarebbe, d'altro canto, inficiato dall'art. 20 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, che fissa termini di decadenza e prescrizione per ottenere le indennità o i rimborsi previsti dal decreto stesso e stabilisce la condizione di procedibilità del previo ricorso in via amministrativa: e ciò in quanto il diritto fatto valere dalla società attrice non rientrerebbe tra quelli riconosciuti dal d.P.R. n. 156 del 1973 e non ricadrebbe, pertanto, nell'area di applicazione di tale normativa.

Nel merito l'ordinanza di rinvio, dopo aver rilevato che il rapporto tra la SIP e l'utente ha natura essenzialmente privatistica, ritiene non manifestamente infondato il sospetto di un contrasto tra la normativa limitatrice degli obblighi risarcitori della società concessionaria del servizio telefonico e gli artt. 3 e 41 Cost. Se è vero, infatti, che la valutazione delle diverse situazioni ai fini dell'art. 3 della Costituzione è riservata al potere discrezionale del legislatore ed è sottratta al giudizio di legittimità della Corte, nondimeno è necessario che una eventuale limitazione di responsabilità si accompagni ad adeguate garanzie di certezza od adeguatezza per il ristoro del danno.

Sotto tale riguardo — afferma il giudice *a quo* — « la disparità di trattamento non sembra affatto giustificata, se è vero che a fronte di una responsabilità praticamente nulla la società concessionaria ha facoltà, tra l'altro, di sospendere l'erogazione del servizio in presenza di qualsiasi morosità, anche parziale, dell'abbonato, per qualsiasi titolo ed indipendentemente dal numero di abbonamenti sottoscritti » e considerato anche che il costo del servizio è sopportato interamente dall'utente, giacché — come ammesso dalla stessa SIP — il prezzo del servizio « non è un prezzo politico, ma rappresenta il prezzo di mercato, suscettibile di produrre utili sia al concessionario che allo Stato ».

2. Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la s.r.l. Commercio Petroli ed ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello

Stato. Anche la SIP ha prodotto un atto di costituzione, depositato peraltro fuori termine.

Mentre la s.r.l. Commercio Petroli si riporta semplicemente a quanto osservato e dedotto nell'ordinanza di rinvio, l'Avvocatura dello Stato eccepisce, sotto vari profili, l'inammissibilità della questione proposta.

In primo luogo, secondo l'Avvocatura, il giudice istruttore civile sarebbe privo di legittimazione a sollevare la questione sia perché questa atterrebbe al merito della pretesa dedotta in giudizio, in ordine al quale ogni potere decisorio è riservato al collegio, sia perché solo al collegio spetterebbe l'effettivo potere decisorio in ordine alla rilevanza ed ammissibilità dei mezzi di prova proposti dalle parti o ammissibili d'ufficio.

L'Avvocatura osserva inoltre che l'illegittimità prospettata nell'ordinanza di rinvio attiene esclusivamente alla mancanza di congruità del ristoro previsto dal capoverso dell'art. 89 del r.d. 19 luglio 1941, n. 1198, che ha natura regolamentare, mentre non sarebbe censurata l'illegittimità in sé della previsione di un limite di responsabilità per i concessionari di servizi pubblici: da qui l'asserita irrilevanza della denuncia indirizzata nei confronti dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nonché l'inammissibilità della censura rivolta nei confronti dell'art. 89, comma 2, del r.d. n. 1198 del 1941, dove si stabilisce il limite quantitativo del ristoro ritenuto inadeguato.

3. In un secondo giudizio promosso da Francesco Barone contro la SIP ai fini del risarcimento dei danni subiti in conseguenza del mancato trasloco di una utenza telefonica, dovuto a colpa della società concessionaria, il Tribunale di Roma, con ordinanza del 15 aprile 1987 (Reg. ord. n. 86/1988), ha sollevato, in relazione all'art. 3 Cost., analoga questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 e 89, comma 2, del r.d. 19 luglio 1941, n. 1198, « nelle parti in cui limitano la responsabilità del concessionario del servizio telefonico per le interruzioni dovute a colpa del medesimo ».

L'ordinanza di rinvio, dopo aver premesso che la responsabilità della SIP per il mancato trasferimento dell'utenza

telefonica appare ampiamente provata dalle risultanze processuali, rileva come la legittima pretesa dell'attore ad un congruo ristoro del pregiudizio sofferto risulti impedita solo dalla normativa limitatrice della responsabilità dettata dagli artt. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973 e 89, comma 2, del r.d. n. 1198 del 1941, normativa in base alla quale la domanda risarcitoria dovrebbe essere respinta per affermare, invece, il semplice obbligo della SIP di corrispondere all'utente una « indennità » pari al doppio dell'importo del canone relativo al periodo di tempo in cui è durata l'interruzione del servizio. Di qui — ad avviso del giudice *a quo* — la rilevanza della prospettata questione di costituzionalità.

Nel merito l'ordinanza di rinvio riprende le argomentazioni svolte nella ordinanza di remissione emessa dal giudice istruttore del Tribunale civile di Roma, pur limitandosi a contestare la violazione del solo art. 3 della Costituzione.

4. In questo secondo giudizio si è costituita la SIP ed ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nel suo atto di costituzione la SIP si limita ad affermare l'irrelevanza e l'infondatezza della questione proposta, mentre, dal canto suo, la Presidenza del Consiglio contesta innanzitutto la rilevanza, ricordando che l'art. 20, comma 2, del d.P.R. n. 156 del 1973 sottopone al previo reclamo in via amministrativa le azioni giudiziarie concernenti i servizi delle telecomunicazioni regolati dal decreto stesso.

La Presidenza ripropone, infine, gli ulteriori profili di inammissibilità della questione già sviluppati nell'atto di intervento presentato nel giudizio di costituzionalità promosso con la precedente ordinanza del 23 marzo 1987.

5. Nell'imminenza dell'udienza di discussione la SIP ha depositato un'ampia memoria relativa ad entrambi i giudizi di costituzionalità, nella quale si sviluppano gli argomenti relativi alle eccezioni prospettate nell'atto di costituzione. In particolare la SIP afferma che — se la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo alle disposizioni

dell'art. 89 del r.d. 19 luglio 1941, n. 1198 è da ritenere palesemente inammissibile, per il carattere regolamentare e non legislativo delle suddette disposizioni — inammissibile va anche considerata l'impugnazione dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156: quest'ultima norma contiene infatti una ipotesi di limitazione e non di esclusione di responsabilità e la limitazione potrebbe essere valutata « solo insieme alla specifica ulteriore normazione che la completa e la rende operante ».

Un'ulteriore eccezione pregiudiziale viene prospettata dalla SIP in relazione alla preclusione derivante dall'art. 20 del codice postale, che sottopone l'azione giudiziaria contro l'Amministrazione per i servizi di telecomunicazione alla condizione della previa proposizione del reclamo in via amministrativa.

Passando al merito della controversia, la SIP sostiene che l'organizzazione e gestione in forma di impresa di un servizio pubblico, con la conseguente configurazione dei rapporti con gli utenti come rapporti contrattuali soggetti al regime del diritto privato, non significa necessariamente che il regime della responsabilità debba essere solo quello di cui all'art. 1218 cod. civ.: conclusione, questa, desumibile anche dal testo dell'art. 2093 cod. civ. secondo cui le disposizioni generali sull'impresa si applicano anche agli enti pubblici che esercitano attività d'impresa, ma sono fatte salve le diverse disposizioni della legge.

La SIP conclude sottolineando l'importanza assunta dai servizi di telecomunicazione nell'economia e nella vita sociale del Paese nonché la complessità delle strutture necessarie per l'efficace gestione e per lo sviluppo di tali servizi: fattori che — a suo avviso — renderebbero l'attività di impresa in tale settore ad alto rischio, giustificando la previsione legislativa di limiti di responsabilità come effetto di un bilanciamento di interessi che solo il Parlamento e non la Corte sarebbe in grado di compiere.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Le due ordinanze di remissione investono la costituzionalità delle stesse norme sotto profili in larga parte concidenti: i giudizi relativi vanno, pertanto, riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato nei confronti dell'ordinanza 23 marzo 1987 del giudice istruttore del Tribunale di Roma, sulla base di un asserito difetto di legittimazione del giudice rimettente a sollevare la questione.

L'eccezione è fondata.

In proposito va rilevato come la questione proposta con tale ordinanza assunta rilevanza pregiudiziale non tanto con riferimento alla decisione sul merito della controversia, quanto con riferimento alla decisione relativa all'ammissione di determinati mezzi (prova testimoniale e consulenza tecnica) destinati a determinare il *quantum* della domanda risarcitoria. Con riferimento a tali incidenti non spetta, peraltro, al giudice istruttore la competenza a emettere provvedimenti di carattere definitivo, che la legge ha riservato al collegio chiamato a pronunciarsi sul merito della causa (cfr. sentt. nn. 109 del 1962, n. 44 del 1963). Non sussistono, pertanto, nella specie poteri decisori propri del giudice istruttore, suscettibili di giustificare — secondo gli orientamenti ripetutamente espressi da questa Corte (cfr. sentt. nn. 62 del 1966; 45 del 1969; 88 del 1970; 183 del 1972) — il promuovimento da parte dello stesso di una questione di legittimità costituzionale.

3. Il giudizio va, di conseguenza, circoscritto all'esame della sola ordinanza di rimessione adottata dal Tribunale di Roma in data 15 aprile 1987 (Reg. ord. n. 86/1988).

Con tale ordinanza il Tribunale di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 e 89 cpv. r.d. 19 luglio 1941, n. 1198, nelle parti in cui limitano la responsabilità del concessionario del servizio telefonico per le interruzioni dovute a colpa del medesimo, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

La disciplina in contestazione prevede: a) in generale, l'esclusione della responsabilità dell'amministrazione statale e dei concessionari dei servizi pubblici regolati dal codice postale « fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dalla legge » (art. 6 d.P.R. n. 156 del 1973); b) con riferimento particolare alle interruzioni del servizio telefonico, l'ob-

bligo per il concessionario, ove il disservizio sia dovuto a sua colpa, di restituire all'abbonato il canone relativo a tutto il periodo dell'interruzione ovvero di versare un'indennità ragguagliata al doppio della soma che importerebbe l'abbonamento per il periodo di tempo in cui dura l'interruzione, a seconda che questa non superi ovvero superi i dieci giorni (art. 89, comma 2, r.d. n. 1198 del 1941).

Ad avviso del giudice rimettente tale disciplina verrebbe a determinare un'ingiustificata disparità di trattamento fra concessionario ed utente, in grado di alterare la natura sostanzialmente privatistica del rapporto fra gli stessi intercorrente nonché di pregiudicare irragionevolmente l'equilibrato componimento degli interessi posti in gioco attraverso la gestione del servizio. A tali contestazioni la difesa dello Stato e della SIP contrappongono, con argomentazioni analoghe, tre eccezioni pregiudiziali, secondo cui la questione prospettata: a) sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza nei confronti di tutte le norme impugnate, essendo l'attore nel processo *a quo* incorso nella preclusione derivante dalla mancata presentazione prima della proposizione dell'azione giudiziaria, del reclamo amministrativo previsto dall'art. 20 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156; b) sarebbe inammissibile quanto meno nei confronti dell'art. 89 del r.d. n. 1198 del 1941, data la natura regolamentare delle disposizioni contenute in tale decreto; c) in conseguenza dell'eccezione di cui *sub b*), sarebbe, infine, inammissibile, sempre per difetto di rilevanza, con riferimento all'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973 in sé considerato, non essendo nella specie in contestazione il principio generale da tale norma affermato in ordine alla possibilità di apporre limiti alla responsabilità dell'amministrazione e dei concessionari dei servizi, ma soltanto al concreta configurazione del limite operata attraverso la norma regolamentare.

4. La prima di tali eccezioni non può essere condivisa. L'ordinanza di rimessione ha, infatti, sufficientemente motivato in ordine alla non applicabilità, nella specie, dell'art. 20 del d.P.R. n. 156 del 1973, quando ha rilevato che « il diritto fatto valere non rientra tra quelli riconosciuti dal predetto atto normativo

e non ricade pertanto sotto il richiamato disposto di legge ». La tesi, per quanto controvertibile, trova un fondamento adeguato, ai fini del giudizio sulla rilevanza, nella stessa formulazione letterale dell'art. 89, dove non si richiama l'azione generale di danno, ma soltanto le azioni dirette ad ottenere le indennità ed i rimborsi previsti dallo stesso codice penale.

5. Va, invece, condivisa la seconda eccezione.

La natura regolamentare del r.d. 19 luglio 1941, n. 1198 emerge sia dalla intitolazione che dal procedimento di formazione di tale atto normativo ed è stata già in precedenza accertata da questa Corte (cfr. ord. n. 10 del 1984). Mancano, pertanto, i presupposti per un controllo diretto, in questa sede, della legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, di tale decreto.

6. L'inammissibilità della questione proposta nei confronti della norma regolamentare non può, d'altro canto, comportare anche l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle censure formulate nei confronti dell'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973. Se è vero, infatti, che il principio generale espresso da quest'ultima norma — suscettibile di legittimare la possibilità di regimi più restrittivi e differenziati di responsabilità per la pubblica amministrazione — non forma oggetto diretto di contestazione, è anche vero che la stessa norma, per quanto riguarda la sua particolare operatività riferita alla società concessionaria del servizio telefonico, risulta in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria, che, se pur temporalmente anteriore, è stata successivamente richiamata a completamento del contenuto prescritto della norma primaria. In proposito va rilevato come l'art. 2 del d.P.R. n. 156 del 1973, nel far salve le precedenti disposizioni regolamentari fino all'emanazione del nuovo regolamento postale, abbia recepito e convalidato i contenuti normativi di tali disposizioni, in quanto compatibili con il nuovo testo unico, determinando di conseguenza l'integrazione della fattispecie prevista dall'art. 6 dello stesso d.P.R. n. 156 con quella contemplata nell'art. 89, comma 2, del r.d. n. 1198 del 1941.

La terza eccezione d'inammissibilità va, pertanto, respinta, essendo in concreto rilevante la questione di costituzionalità dell'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973 nella parte riferibile, secondo le specificazioni operate dall'art. 89, comma 2, del r.d. n. 1198 del 1941, alla posizione della società concessionaria del servizio telefonico.

8. Passando al merito della questione proposta, vanno innanzitutto richiamati i criteri che hanno ispirato la sentenza n. 303 del 1988 di questa Corte, in tema di limiti alla responsabilità dell'amministrazione pubblica.

Tale sentenza ha determinato la caducazione di una delle norme contenute nella disposizione di cui è causa, avendo dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, 28, 48 e 93 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 « nella parte in cui dispongono che l'amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni non è tenuta al risarcimento dei danni, oltre all'indennità di cui all'art. 28, in caso di perdita o manomissione di raccomandate con le quali siano stati spediti vaglia cambiari emessi in commutazione di debiti dello Stato ». Nella motivazione di questa pronuncia è stato posto in luce come i servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'art. 43 Cost., debbano essere organizzati e gestiti in forma d'impresa, secondo criteri di economicità, « i quali comportano la conformazione dei rapporti con gli utenti come rapporti contrattuali, fondamentalmente soggetti al regime del diritto privato »: di tal che, nell'ordinamento attuale, non può più trovare alcuna giustificazione l'esistenza di un « privilegio del fisco » a favore del servizio postale, dal momento che tale servizio « non può essere più considerato un bene patrimoniale dell'erario e si configura invece, secondo il criterio organizzativo impartito dall'art. 43 Cost., come un'impresa gestita dallo Stato in regime di monopolio, ossia come una forma di partecipazione dello Stato all'attività economica ».

Tali principi, affermati nei confronti del servizio postale, valgono a maggior ragione nei confronti del servizio telefonico, dove la presenza di un rapporto concessorio tende ad accentuare le caratteristiche imprenditoriali del servizio,

nonché la sua naturale attrazione verso un regime di diritto comune.

Questo dato, se non conduce di per sé ad escludere la possibilità di configurare, per la responsabilità del concessionario conseguente a disservizio, una disciplina speciale, eventualmente ispirata a criteri più restrittivi di quella ordinaria — disciplina rapportabile tanto alla complessità tecnica della gestione quanto all'esigenza del contenimento dei costi — non consente, d'altro canto, per quanto concerne la responsabilità per danni dovuti a colpa del concessionario, deroghe così incisive al regime comune suscettibili di alterare, al di là di ogni ragionevole giustificazione connessa alle esigenze oggettive del servizio, l'equilibrato componimento degli interessi dell'utente con quelli del concessionario (cfr., per profili analoghi, la sent. n. 132 del 1985, punto 4.3). E invero le limitazioni alla responsabilità del concessionario del pubblico servizio, quando vengano in concreto enunciate in sede normativa, oltre a dover trovare, per la loro incidenza nella sfera dell'autonomia privata, un adeguato supporto nella legge o in altra fonte primaria, dovranno, in ogni caso, essere tali da garantire un ristoro serio e non fittizio del danno subito dall'utente per colpa del concessionario.

Tale condizione non risulta nella specie rispettata, dal momento che la deroga al principio di responsabilità prevista a favore della società concessionaria del servizio telefonico, attraverso il combinato disposto dell'art. 6 del d.P.R. n. 156 del 1973 con l'art. 89 del r.d. n. 1198 del 1941, consente alla stessa — in caso di interruzioni dovute a sua colpa — di sottrarsi, da un lato, per le interruzioni inferiori ai dieci giorni consecutivi, ad ogni obbligo di risarcimento, e di limitare, dall'altro, per le interruzioni di durata superiore, la propria prestazione risarcitoria all'indennità prevista dal comma 2 dell'art. 89 del r.d. n. 1198 del 1941 (pari al doppio della somma che importerebbe l'abbonamento per il periodo di tempo in cui dura l'interruzione). In ambedue le ipotesi, la deroga apportata al principio della piena risarcibilità dei danni dovuti a colpa è tale da alterare, per l'insussistenza o l'irrisorietà del ristoro previsto, l'equilibrato componimento degli interessi riferibili alle parti del contratto di utenza, non trovando,

d'altro canto, una ragionevole giustificazione nelle esigenze proprie del servizio pubblico.

P.Q.M. — La Corte Costituzionale

— *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (« Testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni »), nella parte in cui dispone che il concessionario del servizio telefonico non è tenuto al risarcimento dei danni per le interruzioni del servizio dovute a sua colpa, al di fuori dei limiti fissati nell'art. 89, comma 2, del r.d. 19 luglio 1941, n. 1198 (« Regolamento di esecuzione dei titoli I, II e III del libro II della legge postale e delle telecomunicazioni »);

— *dichiara* inammissibile la questione di illegittimità costituzionale sollevata dal giudice istruttore del Tribunale civile di Roma con ordinanza del 23 marzo 1987.

LA TUTELA COSTITUZIONALE DELL'UTENTE TELEFONICO E I RIFLESSI SUI SERVIZI TELEMATICI

La pronuncia di illegittimità della Corte Costituzionale che si annota presenta un duplice rilievo che merita di essere segnalato.

Per un verso consolida un orientamento di politica del diritto già affermato con la sentenza 17 marzo 1988, n. 303¹: i servizi pubblici essenziali hanno

¹ Vedila in questa *Rivista*, 1988, 479 nonché in *Giur. it.*, 1988, I, 1, 1443 con nota di R. CARBONI, *La responsabilità dell'Amministrazione postale: regime obbligatorio per i servizi pubblici?*; nonché in *Foro it.*, 1989, I, 56 con oss. di G. MARZIALE.

l'obbligo di essere organizzati in forma di impresa e di agire con criteri di economicità, entrando in rapporto con gli utenti in regime di diritto privato e con responsabilità contrattuale. La portata del principio — già sottolineata in nota alla citata pronuncia² — è evidente: il costo del (dis)servizio pubblico non può essere allocato in capo dell'utente attraverso una esclusione normativamente garantita della responsabilità per i danni arrecati; quando la P.A. agisca, direttamente o per mezzo di concessionari, *iure privatorum* non si giustificano macroscopiche diversità di disciplina da quelle cui sono assoggettati, appunto, i privati.

La strada era stata aperta non molto tempo fa dalla Corte di Cassazione³ quando aveva invertito l'interpretazione dell'art. 1341, comma 2, cod. civ. di cui, da un trentennio, si negava l'applicabilità ai contratti della P.A. in forza del singolare postulato panglossiano che le clausole predisposte dalla P.A. non potevano considerarsi « vessatorie »⁴.

Anche se la sentenza 1104/88 fa espresso richiamo alla precedente 303/88, l'esame della fattispecie rivela il grande passo in avanti compiuto: lì si fronteggiavano due enti di diritto pubblico, da un lato l'amministrazione postale, dall'altro la Banca d'Italia; ma non solo: quest'ultima era costretta a

servirsi del servizio postale in forza di una precisa disposizione normativa, sicché il conflitto che veniva a crearsi fra obbligo e responsabilità era eclatante anche a voler applicare criteri di logica formale, senza richiamare il diritto dei contratti.

Qui invece si è di fronte ad un utente privato che — caso tutt'altro che infrequente — lamentava gravi danni derivanti dal mancato trasloco di una linea telefonica. Se si considerano la molteplicità di servizi pubblici forniti in regime di concessione con esonero o limitazione legale di responsabilità (non solo quelli di poste e telecomunicazioni, ma anche l'elettricità, il gas, i trasporti ferroviari ed aerei)⁵ l'area di incidenza del principio enunciato dalla Corte è vastissima; almeno in teoria, si offre la possibilità di riequilibrare rapporti contrattuali economicamente (e quindi giuridicamente) alterati a favore del soggetto più « forte » e si introducono elementi di maggiore competitività fra imprese private e concessionarie di un pubblico servizio.

Tutto ciò, non v'è dubbio, sarà oggetto di approfondita riflessione nelle sedi più appropriate da parte degli studiosi che applicano l'analisi economica del diritto; qui, quel che interessa porre in luce sono i riflessi che la decisione 1104/88 avrà — o potrà avere — sul futuro del neonato mercato dei servizi telematici.

L'art. 1 lett. e) del « disciplinare » allegato al d.m. 27 gennaio 1986 che regola i rapporti giuridici relativi al sistema « Videotel » (il servizio pubblico telematico affidato alla SIP)⁶ prevede come presupposto per l'accesso al servizio, sia da parte dei fornitori di « video informazioni » che da parte degli utenti, un contratto di abbonamento telefonico⁷. Il collegamento negoziale che viene così a crearsi fra servizio telefonico e servizio telematico è di rilievo non solo pratico (per via delle connessioni tecniche, le disfunzioni del primo si riflettono sul secondo), ma anche giuridico, in quanto consente agevolmente di estendere i principi della sentenza 1104/88 ai contratti di utenza telematica.

Ed infatti l'art. 6 del d.m. 27 gennaio 1986 richiama espressamente l'art. 6 del d.P.R. 156/1973. A tale previsione può aggiungersi l'art. 7 del regolamento del servizio pubblico di comunicazione di pacchetto (la rete ITAPAC) approvato

² R. D'ORAZIO, in questa *Rivista*, 1988, 485.

³ Cass. 29 settembre 1984, n. 832, in *Giur. it.*, 1985, I, 1, 291 (con nota di G.M. DANUSSO, *Gli artt. 1341 e 1342 cod. civ. e i contratti conclusi dalla Pubblica Amministrazione*). L'indirizzo è stato successivamente consolidato: v. Cass. 18 marzo 1987, n. 2724; Cass. 22 maggio 1986, n. 3407; Cass. 22 gennaio 1986, n. 398, in *NGCC*, 1987, I, 31 ove si afferma che l'eventuale *favor* per la P.A. contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione.

⁴ Oltre al celebre « caso Sisal » (Cass. 11 maggio 1953, n. 1317, in *Foro it.*, 1953, I, 617), fra i più risalenti in argomento, si v. gli ampi richiami di precedenti in G.M. DANUSSO, *op. ult. cit.*

⁵ Sulle limitazioni di responsabilità nel trasporto aereo v. per l'incostituzionalità di quelle per danni alla persona Corte Cost. 6 maggio 1985, n. 132 (in *Foro it.*, 1985, I, 1585).

Diverso l'esito del vaglio di costituzionalità con riguardo alle limitazioni di responsabilità per danni alle cose: Corte Cost. 19 novembre 1987, n. 401 (*ivi*, 1988, I, 17).

⁶ Vedilo riportato in questa *Rivista*, 1986, 704.

⁷ Sul punto si v. E. ROPPO, *I contratti per la fornitura di servizi telematici*, in G. ALPA-V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *I contratti di informatica*, Milano, 1987, p. 297; R. SPECIALE, *Sulla configurazione giuridica dei servizi telematici. Appunti e problemi*, in questa *Rivista*, 1988, 359.

con d.m. 14 luglio 1984 il quale esonera il gestore da ogni responsabilità per le irregolarità che possano eventualmente verificarsi nello svolgimento del servizio⁸.

L'esonero o la limitazione di responsabilità disposta normativamente si trasmette ai documenti contrattuali: non solo le condizioni generali di contratto che il fornitore di video-informazioni o l'utente devono sottoscrivere per accedere al servizio Videotel richiamano espressamente il d.m. 27 gennaio 1986 e l'allegato disciplinare, ma anche i singoli contratti fra fornitore e utente, dal primo predisposti, escludono la responsabilità per gli eventuali danni derivanti da interruzioni o inesatto funzionamento della rete di trasmissione.

La catena di trasferimento del danno in capo all'utente viene ora spezzata: la sentenza 1104/88 rende inefficace il richiamo all'art. 6 d.P.R. 156/1973 caducando conseguentemente i rinvii ad esso fatti in documenti contrattuali. Sia fornitore che utente potranno agire nei confronti della concessionaria qualora dal disservizio di quest'ultima, imputabile a sua colpa ai sensi dell'art. 1218 cod. civ., sia derivato un danno.

Ma non solo: riequilibrato il rapporto fra gestore della rete e fornitore della video-informazione pare legittimo chiedersi fino a che punto sia valido l'esonero di responsabilità di quest'ultimo nei confronti dell'utente per eventuali disfunzioni della rete e se, invece, non sia, quantomeno sotto il profilo economico, più razionale che egli ne risponda, in via solidale, con la concessionaria salva la possibilità di rivalersi nei suoi confronti.

Allo stato della disciplina normativa e dei formulari contrattuali più in uso, salva l'inderogabile previsione dell'art. 1229 cod. civ., una tale soluzione non appare praticabile; tuttavia si comprende la ben diversa efficacia dell'azione di soggetti economicamente più forti rispetto a quella del singolo utente. Oltre tutto i fornitori sono i soggetti maggiormente interessati all'efficiente funzionamento della rete, giacché essa è il presupposto essenziale per la diffusione dei servizi da essi offerti.

La sentenza della Corte Costituzionale, dunque, apre prospettive estremamente interessanti e accelera i tempi di una revisione del disciplinare Videotel,

inadeguato non solo alle esigenze di rapido sviluppo del mercato della video-informazione, ma anche ai principi giuridici che devono regolare i rapporti fra pubblico servizio ed utente nell'attuale quadro costituzionale.

V.Z.Z.

⁸ Si aggiunga il nuovo testo del regolamento di servizio per l'abbonamento telefonico (d.m. 8 settembre 1988, n. 484), in questa *Rivista*, 1989, 339; parla di « effetto dirompente » sul nuovo regolamento N. MAZZIA, oss. a Corte. Cost. 1104/88 in *Foro it.*, 1989, I, 1; nonché *amplius* ID., *Il nuovo regolamento del servizio telefonico: dove va la tutela dei diritti degli utenti?*, *ivi*, 1989, I, 270 in nota a Pret. Firenze 16 marzo 1987 e Pret. Roma 26 luglio 1985.