

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **186/1976** (ECLI:IT:COST:1976:186)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **AMADEI**

Udienza Pubblica del **05/05/1976**; Decisione del **14/07/1976**

Deposito del **22/07/1976**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **8471 8472 8473 8474**

Atti decisi:

N. 186

SENTENZA 14 LUGLIO 1976

Deposito in cancelleria: 22 luglio 1976.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 198 del 28 luglio 1976.

Pres. ROSSI - Rel. AMADEI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALAZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 7, 304 e 306 del d.P.R. 29 marzo

1973, n. 156 (tariffe telefoniche), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 12 ottobre 1975 dal pretore di Sampierdarena nel procedimento civile vertente tra Pilon Giulio ed altri e la Società italiana per l'esercizio telefonico (SIP), iscritta al n. 515 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5 del 7 gennaio 1976;

2) ordinanza emessa l'11 novembre 1975 dal pretore di Ivrea nel procedimento civile vertente tra Avonto Giovanni e la SIP, iscritta al n. 590 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38 dell'11 febbraio 1976;

3) ordinanza emessa il 21 ottobre 1975 dal pretore di Sampierdarena nel procedimento civile vertente tra Torriglia Giacinto ed altri e la Sip, iscritta al n. 607 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38 dell'11 febbraio 1976;

4) ordinanza emessa il 3 dicembre 1975 dal pretore di Rho nel procedimento civile vertente tra Toso Aldo ed altri e la Sip, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 58 del 3 marzo 1976;

5) ordinanza emessa il 13 ottobre 1975 dal pretore di Bologna nel procedimento civile vertente tra Alessandri Emilio ed altri e la SIP, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 78 del 24 marzo 1976.

Visti gli atti di costituzione della Società italiana per l'esercizio telefonico e l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del .5 maggio 1976 il Giudice relatore Leonetto Amadei;

uditi gli avvocati Antonio Sorrentino, Egidio Tosato e Pasquale Chiomenti, per la SIP, ed il vice avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Due ordinanze del pretore di Sampierdarena, rispettivamente del 12 e del 21 ottobre 1975, un'ordinanza del pretore di Ivrea dell'11 novembre 1975, una quarta ordinanza del pretore di Rho del 3 dicembre 1975 ed un'ultima ordinanza del pretore di Bologna del 13 ottobre 1975, pongono le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 23, 41, secondo e terzo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, degli artt. 304, 7 e 306 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, emanato in forza della legge delega 28 ottobre 1970, n. 775), come fonti del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 61 (norme in materia di tariffe telefoniche).

Le ordinanze di rimessione hanno tratto motivo da ricorsi presentati, ex art. 700 del codice di procedura civile, da utenti del servizio telefonico contro il provvedimento sospensivo del servizio stesso da parte della SIP a seguito di mancato pagamento di quella parte del canone di abbonamento relativo agli importi fissi di scatti, introdotto dall'art. 4 del ricordato decreto presidenziale n. 61 del 1975.

Comune a tutti i giudizi è la questione relativa alla asserita incostituzionalità dell'art. 304 del d.P.R. n. 156 del 1973, in riferimento all'art. 23 della Costituzione; il riferimento agli artt. 3 e 53 della stessa Costituzione è stato fatto dal pretore di Ivrea e da quello di Sampierdarena con l'ordinanza del 21 ottobre 1975; lo stesso pretore di Sampierdarena si riferisce, in

ambidue le ordinanze, anche all'art. 41.

Altro aspetto comune a tutte le ordinanze è la proposizione della questione di legittimità costituzionale dopo che i giudici aditi avevano già presi i richiesti provvedimenti d'urgenza e, per quanto riguarda l'ordinanza del 12 ottobre 1975 del pretore di Sampierdarena, nonostante che la difesa della SIP avesse proposto regolamento preventivo di giurisdizione.

In linea di fatto va ulteriormente precisato che il pretore di Bologna, al quale era stato richiesto, con unica domanda, di imporre alla SIP di ripristinare l'interrotto servizio e di continuarlo nella osservanza del rapporto contrattuale precedente il d.P.R. n. 61 del 1975, accoglieva, con ordinanze del 2 e 6 ottobre 1975, la prima parte della domanda, mentre per la seconda sollevava la questione di legittimità costituzionale con la stessa ordinanza (13 ottobre 1975) che fissava il termine perentorio entro il quale si sarebbe dovuto iniziare il giudizio di merito in ordine al provvedimento cautelativo già preso.

2. - Ampie e affini le motivazioni sviluppate dai proponenti a sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate. Esse vengono, pertanto, ai fini del giudizio, sinteticamente coordinate e collegate nei loro aspetti essenziali.

Si sostiene che l'introduzione ad opera del d.P.R. n. 61 del 1975 dell'obbligo da parte dell'utente il servizio telefonico di pagare un certo numero di scatti non usufruiti rappresenterebbe, in realtà, una imposizione di prestazione patrimoniale al di fuori della garanzia della riserva di legge fissata dall'art. 23 della Costituzione. L'atto amministrativo di imposizione autoritaria delle tariffe sarebbe stato reso possibile dalla generica e incompleta formulazione dell'art. 304 della legge delegata n. 156 del 1973, per non essersi il legislatore delegato dato carico di convenientemente circoscrivere, anche sulla base delle indicazioni della sentenza n. 72 del 1969 della Corte costituzionale, l'ambito di intervento dell'esecutivo, in modo da precludergli valutazioni politiche e comunque la possibilità di intaccare i diritti fondamentali dei cittadini, ponendoli, come nei casi di cui è giudizio, nella alternativa, in relazione al godimento di beni essenziali, o di rinunciarvi o di accettare condizioni ed obblighi imposti imperativamente senza adeguata predisposta tutela legislativa.

La violazione dell'art. 3 della Costituzione si sostanzierebbe nel fatto che l'imposizione di un onere tributario più grave nei riguardi di coloro che usufruiscono meno del servizio - in genere i non abbienti o di più modeste condizioni economiche - determinerebbe una non giustificabile discriminazione tra utenti e utenti, discriminazione che non potrebbe non essere ricollegata anche all'art. 53 della stessa Costituzione per il quale ogni imposizione contributiva, sia pure di tipo particolare come quella relativa al pagamento di canoni telefonici, dovrebbe essere commisurata alle capacità economiche del soggetto.

Infine, la non corrispondenza della normativa impugnata all'art. 41 della Costituzione sarebbe evidenziata dal contrasto del sistema tariffario da essa reso possibile con quell'utilità sociale alla quale dovrebbe essere indirizzata l'economia, soprattutto quella pubblica destinata ad operare in regime di monopolio, comunque questo venga articolato.

3. - Tanto l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza e difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente intervenuto, quanto la difesa della SIP, regolarmente costituitasi, hanno presentato, in linea di massima, deduzioni e conclusioni conformi.

In via preliminare esse contestano la facoltà del pretore di Sampierdarena a sollevare, come ha fatto con l'ordinanza 12 ottobre 1975, la questione di legittimità costituzionale dopo che era stato notificato il regolamento preventivo di giurisdizione e che avrebbe privato, pro-tempore, il giudice adito per il provvedimento d'urgenza della sua potestà e quindi della possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale. Ciò dovrebbe portare, pertanto, ad una dichiarazione di inammissibilità che dovrebbe, comunque, investire tutti i ricorsi alla Corte per

essere state le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai pretori dopo aver accolte le richieste dirette ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito.

Nel merito eccepiscono:

a) l'asserita incostituzionalità dell'art. 304 del nuovo codice postale, per il fatto che esso, nella sua formulazione imperfetta, avrebbe consentito all'autorità di governo di imporre, con il decreto presidenziale del 1975, una prestazione nuova atipica e illegittima a categorie meno abbienti di utenti del servizio telefonico, non avrebbe fondamento in quanto si tratterebbe, nel caso, di un'indagine "pur sempre relativa" diretta ad appurare se l'imposizione del cosiddetto minimo garantito possa rientrare o meno fra i poteri attribuiti all'autorità governativa dal codice postale e, quindi, di interpretazione e di applicazione del contestato art. 304 che, di per se stesso, non presenterebbe problemi di costituzionalità;

b) l'applicazione del minimo garantito rientrerebbe fra le prestazioni imponibili consentite dallo stesso art. 304 in quanto questo non si discosterebbe affatto da quelle garanzie del procedimento di determinazione delle tariffe che sarebbero state individuate e ritenute sufficienti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 72 del 1969;

c) per la sua natura, per i suoi caratteri, per la sua finalità, per il suo inserimento in un complesso tariffario diversamente articolato a seconda i soggetti, le categorie e la destinazione dell'uso del servizio, il minimo garantito rientrerebbe senz'altro nell'ambito dei poteri attribuiti all'esecutivo dall'art. 304 e ciò per effetto degli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di riserva di legge;

d) l'intravisto contrasto tra le disposte tariffe e l'art. 53, primo comma, della Costituzione potrebbe eventualmente investire la legittimità del decreto presidenziale, come quello che introduce il minimo garantito, con le conseguenze giuridiche proprie della illegittimità degli atti amministrativi, e non già l'art. 304 del codice postale, in quanto la norma costituzionale "restringerebbe il criterio della progressività al sistema tributario nel suo complesso e non ai singoli tributi";

e) per quanto riguarda il riferimento al secondo comma dell'art. 53 della Costituzione, esso sarebbe stato disatteso dall'orientamento giurisprudenziale della Corte, per il quale il criterio della capacità contributiva sarebbe applicabile soltanto per la copertura dei servizi pubblici indivisibili;

f) nessun contrasto esisterebbe tra l'imposizione contestata e l'art. 41, secondo e terzo comma, della Costituzione, il cui richiamo, d'altra parte, non sarebbe pertinente, poiché il servizio telefonico nel suo complesso strutturale, distributivo e normativo, terrebbe conto di tutti gli aspetti che presentino un qualche riflesso socialmente importante, mentre, d'altra parte, le tariffe cui trattasi sarebbero state imposte in conformità non solo al provvedimento del CIP, ma in base anche alle direttive del CIPE. Tali organismi, per la loro composizione e per la loro competenza tecnica, articolata in compiti di valutazione specifica nel campo dei prezzi, delle indagini di mercato, degli interessi comunque collegati col settore economico, sarebbero più che sufficienti a delimitare e indirizzare la discrezionalità dell'organo o dell'ente a cui la legge attribuisce il potere di imporre le prestazioni nella salvaguardia, sia pure in un sistema di tariffe variamente impostato e differenziato per classi, per soggetti, per categorie, per tipi di attività, dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, ivi compreso quello che discende dall'art. 3 della Costituzione e al quale si riferiscono il pretore di Ivrea nonché il pretore di Sampierdarena con la seconda ordinanza del 21 ottobre 1975.

È da rilevare che con d.P.R. del 18 marzo 1976, n. 55, sono state adottate nuove norme in materia di tariffe telefoniche a modifica del ricordato d.P.R. 28 marzo 1975, n. 61, dal quale hanno tratto origine le questioni di legittimità costituzionale.

1. - Le cinque ordinanze in epigrafe propongono connesse questioni di legittimità costituzionale per cui le relative cause vengono riunite e decise con unica sentenza.

2. - Le questioni sottoposte all'esame della Corte riguardano l'art. 304 e, solo per l'ordinanza del pretore di Bologna, anche gli artt. 7 e 306 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni - nel loro aspetto di fonti di produzione del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 61, contenente disposizioni in materia di tariffe telefoniche.

Si sostiene, da parte dei giudici proponenti, che il meccanismo per la determinazione delle tariffe telefoniche che discenderebbe dalle norme impugnate contrasterebbe: con l'art. 23 della Costituzione, per il quale nessuna prestazione patrimoniale o personale può essere imposta se non in base alla legge; con l'art. 3, nella parte in cui fa obbligo al legislatore ordinario di assicurare, ad ognuno, nella disciplina giuridica dei vari aspetti della vita sociale, eguaglianza di trattamento quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme si riferiscono; con l'art. 41, nella parte in cui enuncia i limiti ai quali sotto il profilo della utilità sociale, deve essere sottoposta l'attività economica pubblica e privata (commi secondo e terzo); con l'art. 43, nella parte in cui sottopone all'interesse e all'utilità generale l'assunzione da parte dello Stato dei servizi pubblici essenziali; e, infine, con l'art. 53, primo comma, che predispone i criteri che debbono condizionare le imposizioni a carattere tributario.

3. - Le questioni, come emerge in epigrafe, sono sorte a seguito di ricorsi presentati ex art. 700 del codice di procedura civile da alcuni utenti del servizio telefonico ai quali l'ente gestore (SIP) aveva interrotto l'erogazione per mancato pagamento degli scatti a contatore non usufruiti e di cui all'art. 4 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 61.

I pretori di Sampierdarena, di Ivrea e di Rho hanno proposto la questione contestualmente all'accoglimento dell'istanza dei ricorrenti di imporre, in via d'urgenza, alla SIP di riattivare le utenze, ossia nelle stesse ordinanze di remissione degli atti alla Corte costituzionale. Davanti al pretore di Sampierdarena la SIP, nell'udienza dell'11 ottobre 1975, aveva depositato copia del ricorso per regolamento di giurisdizione inoltrato alle sezioni unite della Corte di cassazione - ricorso regolarmente notificato - chiedendo al giudice la sospensione del procedimento cautelativo ai sensi dell'art. 367 del cod. proc. civ.; la richiesta non veniva accolta.

Al pretore di Bologna i ricorrenti avevano domandato che, con unico provvedimento, alla SIP venisse ordinato di ripristinare il servizio e di continuarlo nell'osservanza del rapporto contrattuale con condizioni tariffarie precedenti il d.P.R. n. 61 del 1975; con ordinanze del 2 e del 6 ottobre 1975 il giudice a quo accoglieva la prima parte della richiesta; in ordine alla seconda proponeva la questione di legittimità costituzionale nello stesso atto di fissazione del termine di cui all'art. 702 del cod. proc. civ. correlativo ai provvedimenti già presi (ordinanza 13 ottobre 1975).

4. - Rileva la Corte che, per quanto riguarda l'ordinanza del 12 ottobre 1975 del pretore di Sampierdarena, si rende necessario esaminare la pregiudiziale prospettata nelle memorie difensive dell'Avvocatura dello Stato e della SIP. In tali memorie si contesta la legittimazione del pretore a proporre questione di legittimità costituzionale in pendenza di regolamento di giurisdizione o comunque dopo aver presi i provvedimenti cautelativi che gli erano stati richiesti.

La Corte, con sentenze n. 221 del 1972 e n. 135 del 1975, ha già stabilito che non è ammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice di merito dopo che sia stato proposto ricorso in Cassazione per regolamento di giurisdizione, ritenendo che tale ricorso privi il giudice stesso di ogni competenza a conoscere o a disporre della o nella

questione di giurisdizione. Con sentenza n. 117 del 1973 ha altresì precisato che nel caso di atti urgenti il giudice di merito è legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale sempre che essi riferendosi esclusivamente alle norme da applicare per il compimento degli stessi, in tale limitato ambito siano rilevanti. Ma nella specie il regolamento di giurisdizione investe proprio il potere del giudice ad emettere provvedimenti d'urgenza e ciò comporta, di conseguenza, la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata successivamente alla proposizione del regolamento in relazione, appunto, alla stessa normativa concernente la giurisdizione (v. sentenza della Corte n. 118 del 1976).

Oltretutto deve anche rilevare che il pretore, nonostante la pendenza del regolamento di giurisdizione, diretto a contestare il suo potere ad emettere nel caso provvedimenti cautelativi, tali provvedimenti aveva presi e, quindi, realizzata quella tutela giurisdizionale preventiva avente, appunto, il fine di assicurare provvisoriamente gli eventuali effetti della decisione di merito previo riconoscimento della sussistenza di quel *fumus boni iuris* che deve presiedere ad una corretta applicazione dell'art. 700 del cod. proc. civile. Con ciò egli aveva esaurito ogni sua potestà in quella sede. Dopo il provvedimento d'urgenza ogni altra attività decisionale competerà al giudice di merito, il cui successivo intervento è obbligatoriamente e perentoriamente previsto dall'art. 702 del codice di procedura civile. Solo questi di conseguenza potrà sollevare eventuali questioni di legittimità costituzionale delle norme nelle quali trovi o non trovi, a seconda dei casi, riconoscimento il diritto.

Per quanto sopra precisato la questione di cui trattasi è inammissibile per difetto di legittimazione.

5. - Ad analoga conclusione deve pervenire la Corte in ordine, anche, alle ordinanze dei pretori di Rho, di Ivrea e a quella del 21 ottobre 1975 dello stesso pretore di Sampierdarena. Per i giudizi relativi ai ricorsi presentati ai suindicati giudici per il ripristino in via cautelativa dell'interrotto servizio telefonico, non vi è stata istanza di regolamento di giurisdizione.

Si tratta, pertanto, di stabilire se tali giudici avevano potere di sollevare, una volta accolta l'istanza ad essi presentata, questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni normative contestate con l'atto di richiesta del provvedimento d'urgenza.

Nella situazione giuridica conseguente all'applicazione dell'art. 700 cod. proc. civ., la sollevata questione di legittimità costituzionale diventa fine a se stessa; essa infatti si pone al di fuori di un rapporto necessitato di correlazione con la decisione da prendere in quanto non è destinata ad esercitare alcuna influenza sulla decisione stessa. Invero, il giudice dell'urgenza, una volta che abbia provveduto, non ha alcunché da decidere; viene meno, in sostanza, la pendenza di un giudizio con un suo proprio contenuto, per essersi il giudizio stesso già esaurito nei suoi aspetti e nei suoi contenuti con l'accoglimento di quel *petitum* sul quale il giudice è stato, appunto, chiamato, per la sua competenza specifica a decidere e sul quale ha senz'altro deciso.

Anche in tal caso solo il successivo giudice, una volta che il giudizio di merito sia stato instaurato ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 702, ultimo comma, del codice di procedura civile, in autonomo svolgimento rispetto al procedimento d'urgenza, potrà sollevare questione di legittimità costituzionale in ordine alle norme di legge che stanno alla base della controversia tra le parti.

6. - Non diverse, altresì, sono le conclusioni che la Corte deve prendere in merito alla questione sollevata dal pretore di Bologna, anche se essa presenti, in linea di fatto, un suo aspetto particolare.

Poiché secondo lo stesso giudice a quo anche la domanda di ordinare alla SIP di continuare l'erogazione del servizio alle vecchie tariffe era pur sempre formulata a titolo cautelativo e

provvisorio, fino cioè alla definitiva statuizione, in sede di merito, della legittimità o meno della imposizione delle nuove tariffe ed aveva in comune con la prima istanza, quella del ripristino del servizio, lo stesso *fumus boni iuris*, appare evidente che per il secondo aspetto cautelare non gli restava che esaminare quello specifico *periculum in mora* concernente la maggiore spesa per le tariffe maggiorate. Rispetto a questo ultimo esame la questione di legittimità costituzionale sollevata è palesemente irrilevante circa la decisione di urgenza da adottare essendo, in quello stadio processuale, rilevante soltanto ai fini della decisione definitiva di merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 304 d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, sollevate dal pretore di Sampierdarena con ordinanze 12 e 21 ottobre 1975, in riferimento agli artt. 23, 41, secondo e terzo comma, e 53, primo comma, della Costituzione; dal pretore di Ivrea con ordinanza 11 novembre 1975, in riferimento agli artt. 3, 23, 41, secondo e terzo comma, e 53, primo comma, della Costituzione; dal pretore di Rho, con ordinanza 3 dicembre 1975, in riferimento all'art. 23 della Costituzione e dal pretore di Bologna, unitamente agli artt. 7 e 306 dello stesso d.P.R. n. 156 del 1973, con ordinanza 13 ottobre 1975, in relazione all'art. 41, secondo e terzo comma, e 43 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1976.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.