



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

ANTONIO MANNA

Primo Presidente f.f.

FRANCO DE STEFANO

Presidente di Sezione

MAURO DI MARZIO

Consigliere

ANNALISA DI PAOLANTONIO

Consigliere

ENZO VINCENTI

Consigliere

IRENE TRICOMI

Consigliere

MASSIMO FALABELLA

Consigliere relatore

FRANCESCO FEDERICI

Consigliere

PAOLO PORRECA

Consigliere

Giurisdizione -
Contributo per il
servizio radio-
televisivo

Ud. 23/09/2025 C.C.

Cron.

R.G. n. 9422/2023

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. r.g. 9422/2023 proposto da:

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY (già Ministero dello Sviluppo Economico), in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- ricorrenti -

contro

■ - ■ **S.P.A.**, in persona del direttore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato ■

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1109/2023 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 14/02/2023.







2. — ■■■ ha proposto appello e in esito al giudizio di gravame, cui hanno partecipato le Amministrazioni sopra indicate, la Corte di Roma ha pronunciato, in data 14 ■■■ 2023, sentenza con cui, in riforma della decisione di primo grado, ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario e rimesso le parti avanti al Tribunale di Roma. Ha osservato, in sintesi, la Corte territoriale che la controversia, di natura patrimoniale, era riconducibile alla materia delle indennità, dei canoni o altri corrispettivi delle concessioni amministrative; poiché non veniva in questione l'azione autoritativa della pubblica amministrazione e la spendita di poteri valutativi della stessa, la causa era devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario. Ha rilevato che «[l]a decurtazione di quanto spettante, in base alla convenzione, all'appellante, è avvenuta senza esercizio di discrezionalità amministrativa in base a una norma di legge il cui sindacato di conformità a Costituzione è riservato alla Corte costituzionale, non avendo il giudice amministrativo, al pari di quello ordinario, un simile potere di cognizione»; ha spiegato non essere dubbio che «ove quella disposizione venisse eliminata dall'ordinamento, la controversia apparterrebbe alla giurisdizione ordinaria».

3. — Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (già Ministero dello sviluppo economico) hanno impugnato per cassazione questa pronuncia facendo valere un unico motivo di ricorso. Resiste con controricorso ■■■ Sono state depositate memorie. Il Pubblico Ministero ha concluso per il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. — Il motivo di ricorso è titolato come segue: «[D]ifetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, in relazione all'art. 360, n. 1, c.p.c., ai sensi degli artt. 4 e 133, comma 1, lett. c), c.p.a., nonché dell'art. 1 c.p.c., in combinato disposto con l'art. 27, comma 8, della l. n. 488 del 1999 e con l'art. 21, comma 4,





del d.l. n. 66 del 2014, convertito con modificazioni nella l. n. 89 del 2014, così come modificato dall'art. 1, comma 292, della l. n. 190 del 2014, nonché con l'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005».

Secondo le Amministrazioni ricorrenti la controversia sull'entità delle somme da riversare annualmente alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo a titolo di contributo pubblico ai sensi dell'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 177/2005, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Si deduce che la determinazione in concreto della somma spettante a tale titolo è effettuata con provvedimento amministrativo di natura discrezionale, in quanto esso non è meramente basato a consuntivo sulla spesa del concessionario, ma sulla programmazione della spesa, per l'anno successivo, imputabile alla missione pubblica affidatagli: e quando la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della pubblica amministrazione sul rapporto concessorio sottostante, o quando investa l'esercizio di poteri discrezionali valutativi nella determinazione del canone, e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia nell'*an* che nel *quantum*), la stessa è attratta nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo. Gli istanti rilevano che, del resto, la somma versata dallo Stato a ■■■ non costituirebbe, propriamente, un corrispettivo, un'indennità o un canone, ma «un contributo pubblico del concedente a sostegno dell'attività pubblica affidata al concessionario e, quindi, estraneo alla corrispettività del rapporto concessorio, la regolamentazione paritaria della quale tra le parti, sul piano del diritto soggettivo, è posta a fondamento dell'esclusione della giurisdizione amministrativa sulle questioni meramente patrimoniali». Aggiungono che, anche a ritenere il contributo pubblico sia da qualificare come corrispettivo, indennità o canone, «la giurisdizione sulla presente controversia non spetterebbe ugualmente al giudice ordinario, ma, ancora una volta, al giudice amministrativo (nella forma della giurisdizione esclusiva)», giacché nel





giudizio si dibatte «di una quantificazione che, per concretizzarsi, ha comunque bisogno di una decisione discrezionale dell'amministrazione, che si manifesta attraverso un provvedimento amministrativo, vale a dire del decreto ministeriale del Ministero dell'economia che segue al decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui è fissato il canone di abbonamento degli utenti».

2. — Il motivo non è fondato.

3. — Il canone che grava sugli utenti del servizio radiotelevisivo ha il proprio fondamento normativo nel r.d.l. n. 246/1938, convertito in l. n. 880 del 1938 (il quale, all'epoca, si occupava della sola «ricezione di radioaudizioni»). In seguito, l'art. 47, comma 3, del d.lgs. n. 144 del 2005 (testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) — abrogato dall'art. 70 d.lgs. n. 208 del 2021, ma tale abrogazione non rileva ai fini del presente giudizio — dispose che annualmente il Ministro delle comunicazioni, con proprio decreto, stabilisse l'ammontare del canone di abbonamento in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo, in misura tale da consentire alla società concessionaria della fornitura del servizio di coprire i costi che prevedibilmente sarebbero stati sostenuti in tale anno per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo affidati a tale società.

In base all'art. 27, comma 8, l. n. 488 del 1999, «*[i]l canone di abbonamento alle radioaudizioni circolari e alla televisione è attribuito per intero alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ad eccezione della quota già spettante all'Accademia di [REDACTED]*».

Come già accennato, l'art. 21, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, convertito con modificazioni nella l. n. 89 del 2014, stabilì che le somme da riversare alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, di cui all'articolo 27, comma 8, appena citato, fossero ridotte, per l'anno 2014, di euro 150.000.000,00. L'art. 21, comma 4, fu successivamente modificato ad opera dall'art. 1, comma 292, della l. n. 190 del 2014, con l'aggiunta della previsione per cui, a decorrere dall'anno 2015, le somme





da riversare a [REDACTED] come determinate sulla base dei dati del rendiconto del pertinente capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato dell'anno precedente a quello di accredito, sarebbero state ridotte del 5 per cento. Quest'ultima previsione è peraltro venuta meno per effetto dell'art. 1, comma 629, della l. n. 178 del 2020.

È rimasta in vigore, con riferimento all'anno 2014, la previsione della riduzione (per euro 150.000.000,00) dell'importo da riversare alla concessionaria: previsione al centro del giudizio instaurato da [REDACTED] e di cui è stata denunciata, in sede di merito, l'illegittimità costituzionale.

4. — Ora, l'art. 2, comma 1, l. n. 223/1990, poi abrogato, disponeva che la radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi era effettuata dalla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. La modalità di gestione del servizio radiotelevisivo attraverso l'affidamento in concessione è stata confermata dall'art. 45 d.lgs. n. 144 del 2005, vigente *ratione temporis*, in cui risulta precisato, al primo comma: «*Il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale è affidato per concessione a una società per azioni*», la quale «*lo svolge sulla base di un contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero, previa delibera del Consiglio dei ministri, e di contratti di servizio regionali e, per le province autonome di Trento e di Bolzano, provinciali, con i quali sono individuati i diritti e gli obblighi della società concessionaria*».

5. — Posto, dunque, che si fa questione di un rapporto concessorio relativo a un pubblico servizio, entra in gioco l'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a. (d.lgs. n. 104 del 2010), secondo cui appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo «*le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi*».

In base alla giurisprudenza consolidata di queste Sezioni Unite, in materia di concessioni amministrative, le controversie su indennità, canoni od altri corrispettivi, riservate alla giurisdizione del giudice





ordinario, sono solo quelle a contenuto meramente patrimoniale, nelle quali non assume rilievo un potere di intervento della P.A. a tutela di interessi generali, mentre la lite che coinvolga l'azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio sottostante, ovvero l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del dovuto, è attratta nella giurisdizione del giudice amministrativo (tra le tante: Cass. Sez. U. 12 ottobre 2011, n. 20939; Cass. Sez. U. 25 novembre 2011, n. 24902; Cass. Sez. U. 19 giugno 2014, n. 13940; Cass. Sez. U. 4 settembre 2018, n. 21597; Cass. Sez. U. 17 dicembre 2020, n. 28973; più di recente, non massimate in *CED*: Cass. Sez. U. 22 luglio 2024, n. 20088; Cass. Sez. U. 10 dicembre 2024, n. 31843; Cass. Sez. U. 31 dicembre 2024, n. 35321). Come è stato puntualmente rilevato al riguardo, le controversie concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi riservate, in materia di concessioni amministrative, alla giurisdizione del giudice ordinario sono quelle contrassegnate da un contenuto meramente patrimoniale, attinente al rapporto interno tra P.A. concedente e concessionario del bene o del servizio pubblico: contenuto in ordine al quale la contrapposizione tra le parti si presta ad essere schematizzata secondo il binomio «obbligo-pretesa», senza che assuma rilievo un potere d'intervento riservato all'Amministrazione per la tutela d'interessi generali; quando, invece, la controversia esula da tali limiti e coinvolge la verifica dell'azione autoritativa della P.A. sull'intera economia del rapporto concessorio, il conflitto tra la detta P.A. e concessionario si configura secondo il binomio «potere-interesse» e viene attratto nella sfera della competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (così Cass. Sez. U. 23 ottobre 2006, n. 22661, in motivazione).

Sulla base di tale criterio di ripartizione, sono state così fatte rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario: la controversia avente ad oggetto l'annullamento di alcuni provvedimenti di rideterminazione dei canoni annuali per la concessione di beni demaniali marittimi, sul presupposto che, attraverso gli stessi, il Comune si fosse limitato a





disporre il ricalcolo del canone in applicazione di una norma di mero aggiornamento quantitativo, quale l'art. 1, comma 252, della l. n. 296 del 2006 (Cass. Sez. U. 17 dicembre 2020, n. 28973, cit.); la domanda del gestore finalizzata ad ottenere una riduzione del canone, a seguito della sensibile compressione dei ricavi in conseguenza di una causa eccezionale ed imprevedibile, nella specie, la pandemia da Covid-19 ed il correlato *lockdown* (Cass. Sez. U. 4 luglio 2022, n. 21139); la domanda, in tema di concessione delle attività di manutenzione e gestione dei servizi cimiteriali, di accertamento della legittimità del recesso, esercitato dal concessionario in forza di una specifica clausola contrattuale, a seguito del rifiuto dell'ente concedente di avviare la revisione del piano economico finanziario della concessione (Cass. Sez. U. 16 marzo 2023, n. 7735); la controversia relativa al canone COSAP e alla sua quantificazione in base all'estensione della porzione di suolo pubblico occupata (Cass. Sez. U. 31 dicembre 2024, n. 35530).

6. — Nel caso in esame, il contributo erogato dallo Stato, ritratto dalla riscossione del canone che gli utenti sono tenuti a corrispondere, rientra tra i «*corrispettivi*» di cui al cit. art. 133, comma 1, lett. c). Si tratta — lo ha pure evidenziato l'odierna controricorrente — del corrispettivo per il servizio pubblico reso dalla concessionaria. L'erogazione, infatti, opera, nella prospettiva del diritto unionale, nel senso di assicurare alla concessionaria una compensazione, vale a dire la contropartita delle prestazioni fornite dall'impresa beneficiaria (in questo caso [REDACTED] per adempiere obblighi di servizio pubblico (in termini generali, sul punto, Corte giust. CE 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark*, 95): anche se, come puntualmente osservato dal Procuratore Generale, per la giurisprudenza amministrativa la fissazione del canone non costituisce un atto puramente sinallagmatico e i costi previsti da [REDACTED] non devono necessariamente determinare l'importo del canone, dovendosi riconoscere al Ministero il compito di valutare l'intero contesto economico, garantendo comunque un servizio di qualità senza incorrere





in un aumento indiscriminato del canone (così Cons. St. 10 gennaio 2025, n. 151).

Mette conto di aggiungere che la reversione del canone trova giustificazione, sul piano del diritto eurounitario, avendo riguardo al rilievo — formulato nella Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva 2009/C 257/01 — secondo cui il finanziamento statale si giustifica ove sia necessario perché l'impresa assolva le proprie funzioni di servizio pubblico (paragrafo 71): ebbene, l'importo versato dagli utenti e trasferito a ■■■■ obbedisce proprio a questa logica perché, come si è visto, attraverso il canone viene consentito alla concessionaria di coprire i costi sostenuti per adempiere agli obblighi del servizio pubblico televisivo (art. 47, comma 3, d.lgs. n. 177 del 2005, cit.).

7. — Parte ricorrente oppone che nella determinazione del detto contributo sarebbe implicata la spendita di un'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione.

Non è in questa sede necessario affrontare la questione circa la natura dell'attività amministrativa da compiersi per pervenire alla quantificazione del canone di abbonamento con cui deve essere finanziata l'attività della concessionaria ■■■■ e ciò in quanto nel presente giudizio non si controverte del procedimento in cui si iscrive il detto accertamento; si dibatte, piuttosto, del diritto della concessionaria ad ottenere l'intero ammontare del contributo già quantificato, ma al netto della decurtazione dell'importo di euro 150.000.000,00, che è stata disposta non già dalla Pubblica Amministrazione, ma dal legislatore.

Come è noto, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale





detti fatti costituiscono manifestazione (Cass. Sez. U. 31 luglio 2018, n. 20350; cfr. pure, tra le tante: Cass. Sez. U. 7 settembre 2018, n. 21928; Cass. Sez. U. 15 settembre 2017, n. 21522; Cass. Sez. U. 11 ottobre 2011, n. 20902).

Nella presente fattispecie è allora dirimente un dato: ■■■ non lamenta l'illegittimità di un provvedimento amministrativo di natura discrezionale, ma fa valere il diritto che le spetterebbe ove la norma di legge in forza della quale è stata operata la riduzione dell'importo ad essa riversato fosse dichiarata incostituzionale. La deduzione dell'illegittimità costituzionale definisce i contorni della prospettazione attorea: la ricorrente si duole, nella sostanza, di una decurtazione da ritenersi operata in carenza di potere in ragione dell'auspicata caducazione, con effetto retroattivo, della norma di legge che l'ha consentita. Ed è in tal senso che va intesa l'affermazione della Corte di appello secondo cui, ove la disposizione di cui all'art. 21, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014 fosse eliminata, «la controversia apparterrebbe alla giurisdizione ordinaria».

8. — Il ricorso va, dunque, respinto.

9. — Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna parte ricorrente al pagamento, in favore della parte controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in euro per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi, liquidati in euro 200,00, e agli accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, in data 23 settembre 2025.

Il Presidente

Antonio Manna

