DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 40/2003.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 27 giugno 2003;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 luglio 1961 con il quale la RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1997 al 2001, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento all'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dott. Mario Giaquinto e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A. per gli esercizi dal 1997 al 2001;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi

– corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1997 al 2001 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE — *Mario Giaquinto*

PRESIDENTE — *Luigi Schiavello*

Depositata in Segreteria il 2 luglio 2003.

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO CONTABILE

(Vincenzina Azara)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA RAI - RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.p.A. PER GLI ESERCIZI DAL 1997 AL 2001

S O M M A R I O

I - PREMESSA ..... *Pag.* 13

II - IL QUADRO NORMATIVO ..... » 20

III - LA RAI COME AZIENDA OPERANTE IN REGIME DI CONCORRENZA ..... » 26

IV - L'ASSETTO ORGANIZZATIVO ..... » 30

V - COSTI, RICAVI E VALORE AGGIUNTO ..... » 37

VI - IL COSTO DEL PERSONALE ..... » 39

VII - I COSTI DELLA PRODUZIONE DIVERSI DA QUELLI PER IL PERSONALE ..... » 47

VIII - SINTESI CONCLUSIVA ..... » 51

A P P E N D I C I

A - *Prospetti concernenti il gruppo RAI*

1. Stato patrimoniale dai bilanci 1992-2001 - Grandi voci ..... » 61

2. Stato patrimoniale iniziale (31.12.1996) e finale (31.12.2001) - Voci di cui alle lettere ed ai numeri dell'articolo 2424 c.c. (Decreto legislativo 9 aprile 1991 n. 127) (6 fogli) ..... » 62

3. Conto economico dai bilanci 1992-2001 - Grandi voci . » 68

4. Conto economico dai bilanci 1996-2001 - Voci di cui ai numeri dell'articolo 2425 c.c. (2 fogli) ..... » 69

B - *Prospetti concernenti RAI S.p.A.*

1. Stato patrimoniale dai bilanci 1992-2001 - Grandi voci ..... » 73

2. Stato patrimoniale iniziale (31.12.1996) e finale (31.12.2001) - Voci di cui alle lettere ed ai numeri dell'articolo 2424 c.c. (6 fogli) ..... » 74

3. Stato patrimoniale dai bilanci 1996-2001: analisi delle voci « Immobilizzazioni materiali » e « Ammortamenti e svalutazioni » ..... *Pag.* 80

4. Stato patrimoniale dai bilanci 1996-2001: analisi della voce « Debiti » ..... » 81

5. Conto economico dai bilanci 1992-2001 - Grandi voci . » 82

6. Conto economico dai bilanci 1996-2001 - Voci di cui ai numeri dell'articolo 2425 c.c. con evidenziazione del canone, della pubblicità e dei compensi ad amministratori e sindaci (2 fogli) ..... » 83

7. Conto economico dai bilanci 1992-2001: analisi della voce « 7. Servizi » e della voce « 8. Godimento di beni di terzi » (2 fogli) ..... » 85

8. Conto economico dai bilanci 1996-2001: analisi della voce « 9. Personale » ..... » 87

9. Numero medio dei dipendenti, riferito agli anni 1996-2001, distribuito per qualifiche e per tipologia contrattuale ..... » 88

10. Consistenza del personale a tempo indeterminato al 31 dicembre, con riferimento agli anni 1997-2001 .. » 89

11. Canone di abbonamento radiotelevisivo (importo unitario, iscritti a ruolo, entrata RAI) con riferimento agli anni 1996-2001 ..... » 90

I - PREMESSA

La presente relazione, facendo seguito con continuità alla precedente[1], concerne la gestione finanziaria della RAI – Radiotelevisione Italiana s.p.a. con riferimento agli esercizi dal 1997 al 2001, con accenni, peraltro, sino all'attualità per gli aspetti di particolare importanza ed interesse.

Quanto all'attività accertativa, sottesa a questo referto, occorre dichiararne doverosamente i limiti, derivanti essenzialmente dalle modalità entro le quali l'esercizio del controllo della Corte dei conti ha potuto trovare attuazione. Si tratta – come già ampiamente e ripetutamente segnalato al Parlamento nazionale[2] – della esclusione della RAI dal novero dei numerosi enti per i quali è prevista l'assistenza del magistrato della Corte alle riunioni degli organi collegiali. Ne è derivato che si è potuto contare soltanto su fonti cartolari, quasi tutte indirette, dal momento che gli apporti documentali forniti dalla Società si sono praticamente limitati ai bilanci, ad analisi di dati contabili ed a generiche esposizioni illustrative, fatta salva la diligente e puntuale trasmissione dei verbali del collegio sindacale.

In particolare è da porre in risalto che la Corte non ha potuto acquisire i verbali delle riunioni del consiglio di amministrazione né la documentazione dell'attività contrattuale, seppure limitatamente alle vicende di maggiore rilievo gestionale[3]. Gli amministratori della Società hanno assunto, in ordine a questi ultimi aspetti, un atteggiamento di chiusura, che si è poi concretizzato in un contenzioso, di cui è più ampio cenno in prosieguo.
Pertanto, alle limitazioni derivanti dalla esclusione – oramai palesemente sprovvista di razionale e giuridico fondamento – della presenza del Magistrato alle riunioni collegiali, si è sovrapposta una riduttiva lettura delle norme della legge n. 258 del 1959, secondo la quale il controllo della Corte – benché sprovvisto di effetti inibitori e sanzionatori – potrebbe trovare esplicazione soltanto ad esercizio chiuso e rendicontato e potrebbe muovere soltanto dall'esame dei bilanci e da eventuali, relativi elementi di ragguaglio e chiarimento forniti a richiesta.

* * *

Sul tema della inattuata applicazione, nei confronti della RAI, dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958 conviene soffermarsi.
In effetti, rispetto alla situazione esistente nel 1961 – anno in cui la RAI venne assoggettata al controllo della Corte dei conti con le modalità di cui all'art. 2, e non già dell'art. 12, della legge n. 259 – sono intervenuti radicali mutamenti. Mutamenti che hanno investito, per un verso, la natura funzionale della RAI stessa, e, per altro verso, hanno innovato la lettura dell'ordinamento giuridico nella materia del controllo esterno e neutrale sulle gestioni economiche e finanziarie in mano pubblica.

---

[1] Relativa agli esercizi 1994, 1995 e 1996: Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 76.
[2] V. da ultimo il precedente referto alle pagg. 13 e 14.
[3] Da ultimo, in occasione dell'istruttoria che ha preceduto la pronuncia n. 78 della Sezione controllo enti, in data 11 dicembre 2002, avente ad oggetto la questione delle dimissioni dei consiglieri di amministrazione, si è avuta nuova conferma della mancanza di collaborazione da parte della RAI. Nelle premesse della decisione si accenna al fatto che le copie dei verbali del consiglio di amministrazione sono state inutilmente richieste alla RAI.

Sotto il primo riguardo si consideri che le origini della RAI risalgono senza interruzioni – salvi i cambiamenti di denominazione – ai primi decenni del secolo XX, quando, profilatasi la possibilità dello sfruttamento pratico delle onde radio, per legge veniva riservata allo Stato – inizialmente addirittura al Governo – l'esercizio delle radiodiffusioni circolari[4]. Per l'attuazione di detta attività riservata allo Stato, venne creata una entità organizzativa, la cui natura di società di diritto civile costituiva un mero accidente. In buona sostanza, all'esteriorità costituita dalla personalità giuridica di diritto privato faceva riscontro una sostanza gestionale assolutamente ed inequivocabilmente pubblica, in quanto si trattava di una azienda impiantata ed operante in funzione dell'esercizio di un monopolio statale. A ben vedere – pur se la forma giuridica impiegata per l'entificazione non era stata di tipo pubblicistico – la natura dell'azienda, nella essenza, non era dissimile da quella delle amministrazioni autonome dello Stato, quanto alla autonomia di bilancio ed alla separazione del patrimonio, come non era dissimile da quella dei vari enti strumentali posti al mero servizio dello Stato medesimo.
In questo assetto il fatto che la dotazione iniziale fosse di provenienza pubblica costituiva un aspetto del tutto secondario. Di converso risultava del tutto naturale – e polarizzava ovviamente l'attenzione – il fatto che esistesse un finanziamento d'esercizio annuale, di provenienza statale. Tanto più che, in origine non si presentava – ed in prosieguo per moltissimi anni non si presentò – alcuna possibilità di una apprezzabile attività commerciale e quindi di un autofinanziamento di qualche peso.
Nel 1961, anno in cui la RAI viene assoggettata al controllo della Corte dei conti[5], la prospettiva quanto alla possibilità di realizzare entrate proprie può ritenersi cambiata, giacché sono già iniziate le emissioni televisive, tuttavia la dipendenza dal finanziamento pubblico resta assoluta e, soprattutto, permane il regime di monopolio a favore dello Stato e quindi la RAI – benché formalmente società di capitale di diritto privato – continua ad essere pienamente caratterizzata dalla funzione di ente strumentale al servizio dello Stato medesimo.
Trova così spiegazione la circostanza che il provvedimento di assoggettamento al controllo della Corte dei conti non abbia fatto riferimento alla partecipazione del magistrato alle riunioni degli organi collegiali, cioè non abbia fatto richiamo dell'art. 12 della legge n. 259. Evidentemente, ciò accadde, non tanto per la difficoltà costituita dal tenore letterale dell'art. 12, laddove fa menzione di enti pubblici e non già di enti *tout court*, ma soprattutto perché l'annuale finanziamento d'esercizio per la sua natura e per la sua assoluta necessità, relegava in ombra la partecipazione al capitale. Ed anche perché il modello di controllo di naturale riferimento era conseguentemente quello applicato ai vari e numerosi enti del parastato già controllati dalla Corte dei conti.

Con la cessazione del regime di monopolio pubblico delle emissioni radiotelevisive circolari l'essenza e la funzione della RAI è mutata in radice[6].
Essa è divenuta – in primo grado – una azienda di proprietà pubblica operante, insieme ed al pari di altre aziende di proprietà privata, in regime concessorio, entro i limiti e con gli oneri derivanti da un atto di concessione. Giova sottolineare che in ciò la RAI versa esattamente nella medesima condizione e posizione in cui versano i

---

[4] La legge 30 giugno 1910 n. 395 riserva al Governo l'impiego delle onde hertziane a fini radiotelegrafici, radiotelefonici e di radiodiffusione.
[5] L'assoggettamento è stato disposto con D.P.R. 20 luglio 1961
[6] La demolizione del monopolio statale si realizza progressivamente, ma si può affermare che essa culmina con l'adozione dei decreti legge del 1984 n. 694 e n. 807 e con la legge di conversione 4 febbraio 1985 n. 10.

concessionari privati. Sotto questo riguardo, quindi, si può affermare che la RAI opera in regime di mercato, su un piede di assoluta parità con i concorrenti privati.
Corollario è che la RAI è pienamente abilitata alla cessione di servizi sul mercato e lo fa in larga misura, tanto che le entrate proprie costituiscono quasi la metà dei suoi introiti.
E con la conseguenza - ulteriore e di capitale importanza - che l'apporto di provenienza statale deve ora trovare una giustificazione valida, cioè idonea ad escludere che esso costituisca in ultima analisi una turbativa pubblica del libero mercato.
Ed in effetti l'apporto pubblico, vale a dire il cosiddetto canone di abbonamento radiotelevisivo, non è più un trasferimento statale erogato per il funzionamento di una servente struttura separata ed entificata, bensì può essere assimilato ad un vero e proprio corrispettivo contrattuale, sinallagmaticamente correlato a prestazioni rese dalla RAI allo Stato committente.
A chiarimento della mutata natura e funzione del canone va evidenziato che la RAI - in secondo grado - è legata allo Stato da un ulteriore rapporto concessorio avente ad oggetto il cosiddetto servizio pubblico radiotelevisivo - servizio che, peraltro, potrebbe essere affidato anche ad un operatore a capitale privato, per effetto dell'esito referendario dell'11 luglio 1995 - . Detto ulteriore rapporto concessorio è regolato su base convenzionale, ed allo scopo opera essenzialmente il cosiddetto contratto di servizio[7], il quale, per l'appunto, per un verso, contempla l'assegnazione del canone, e, per altro verso, specifica tutti gli incombenti gravanti sulla RAI.
Come si vede, attualmente ed a differenza della situazione esistente nel 1961, la partecipazione pubblica al capitale della RAI è in piena luce ed evidenza - quale "*apporto al patrimonio in capitale*" come recita l'art. 12 della legge n. 259 - rispetto alla "*contribuzione ordinaria*" - prevista dall'art. 2 della medesima legge - .

Alla stregua di tutto quanto precede, è di palmare evidenza che il controllo della Corte dei conti nei confronti della RAI dovrebbe trovare estrinsecazione secondo le modalità stabilite dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

Un ultimo accenno va riservato al fatto che la RAI è una società per azioni - ed è quindi dotata di personalità giuridica di diritto privato - mentre l'art. 12 più volte citato fa riferimento alla "*gestione finanziaria degli enti pubblici*". Si tratta di una difficoltà già all'origine meramente formalistica, la quale tuttavia è venuta meno per effetto della pronuncia interpretativa data dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 466 del 1993. Per effetto di detta sentenza - che ha evidenziato anche l'adozione di una nozione sostanziale di impresa pubblica - sono state assoggettate al controllo ex art. 12 delle società per azioni aventi assai ragguardevole peso economico e patrimoniale, vale a dire le società per azioni costituite a seguito della trasformazione dell'IRI, dell'ENI, dell'INA e dell'ENEL.

* * *

Nella precedente relazione[8] si è dato risalto alla molteplicità di controlli cui la RAI è sottoposta, notandone criticamente la mancanza di adeguato coordinamento.
Nel mantenere ferme le osservazioni in parola, si ritiene opportuno sottolineare in questa sede che il controllo demandato alla Corte dei conti - peraltro, giova

---

[7] V. da ultimo il contratto di servizio stipulato il 23 gennaio 2003, pubblicato nella G.U. n. 59 del 12 marzo 2003.
[8] Pagg. 14 e 15.

ripeterlo, sprovvisto di diretti effetti sanzionatori, di modo che esso resta confinato nei limiti dell'accertamento e della segnalazione - non trova connotazione di specificità nella particolare delicatezza dell'attività svolta dalla RAI.
Delicatezza in ordine alla quale non è da spendere molte parole, bastando ricordare che attiene ad un "prodotto" di comunicazione che, per essere assai penetrante e per essere diretto ad una platea vastissima di destinatari, risulta indubbiamente idoneo ad influire con grande efficacia sulla formazione dell'opinione pubblica e, più in generale, sul costume e sulla cultura della collettività nazionale. D'altra parte, si tratta di potenzialità, propria anche dell'attività svolta dalle emittenti private, in vista della quale l'ordinamento appresta speciali misure di ingerenza e controllo da parte dei pubblici poteri.
Altro aspetto di delicatezza dell'attività di diffusione circolare di programmi radiofonici e televisivi - aspetto meno avvertito ma nondimeno di particolare importanza - sta nella straordinaria efficienza della diffusione stessa quale veicolo di pubblicità massiva, concentrata e penetrante. Vale a dire che l'emittenza radiotelevisiva è strettamente funzionale anche - *omisso medio* - allo sviluppo dell'attività produttiva, industriale e commerciale, la quale, per essere largamente connotata da dimensioni e volumi di grandissima scala, risulta per l'appunto fortemente condizionata dalla possibilità di accesso a quel tipo di pubblicità[9].
Ed in effetti, nell'ordinamento italiano l'attività di radiodiffusione circolare sonora e televisiva, in ambito nazionale, si configura, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'emittente e dallo scopo di lucro o meno perseguito dallo stesso, come un servizio avente "*carattere di preminente interesse generale*" assoggettato a regime concessorio[10]. In buona sostanza tutto il sistema radiotelevisivo è da ricondurre al concetto di servizio pubblico in senso oggettivo, all'interno del quale, poi, può isolarsi un diverso e più ristretto concetto di servizio pubblico - inteso anch'esso come attività - corrispondente al servizio affidato alla cosiddetta "*concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*" e remunerato - peraltro, in modo indiretto - con il cosiddetto canone. Esistono quindi nel sistema vari concessionari del servizio inteso in senso ampio e generale ed una emittente che è - per così dire - due volte concessionaria, in quanto incaricata anche del servizio remunerato dall'Erario.

Tornando alla accennata peculiarità "di produzione", si osserva che essa non rileva in modo primario nella sede del controllo esercitato dalla Corte dei conti, giacché la RAI viene qui in evidenza soprattutto come una pubblica gestione, tra le tante, rientrante nel novero degli "*enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*", che il Costituente ha ritenuto di affidare, per la tutela dell'Erario, al controllo esterno della Corte dei conti[11].
Ed è appena il caso di precisare che la pubblicità di gestione viene qui intesa in senso sostanziale, cioè ravvisata nella imputabilità dei risultati della gestione stessa alla finanza statale, imputabilità a sua volta dedotta dalla appartenenza della proprietà azionaria all'Erario. E' pertanto del tutto ininfluente che la RAI sia una società per azioni - sia pure destinataria di speciale disciplina legislativa - e che, quindi, sia dotata di personalità giuridica di diritto privato. D'altra parte, anche sotto questo riguardo la RAI non costituisce un caso particolare, essendo numerose

---

[9] Partendo dalla constatazione dell'ampio peso dei consumi di marca nell'economia generale, è agevole constatare come l'accesso alla pubblicità televisiva costituisca, per l'importanza che essa ha nel processo di costruzione della marca, garanzia di successo imprenditoriale.
[10] Legge 6 agosto 1990 n. 223
[11] Costituzione, art. 100.