

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 93/2008.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 novembre 2008;

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 bilanci d'esercizio della suddetta Società, relativi agli esercizi dal 2002 al 2007; nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Ruggero Antonietti 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 2002 al 2007;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla trasmissione alle dette Presidenze, oltre che dei bilanci d'esercizio – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di controllo – 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 bilanci per gli esercizi dal 2002 al 2007 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di controllo – della RAI Radiotelevisione Italiana S.p.A. l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società stessa.

ESTENSORE

Ruggero Antonietti

PRESIDENTE

Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 3 dicembre 2008.

IL DIRIGENTE

(dott. Giuliana Pecchioli)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELLA RAI – RADIOTELEVISIONE ITA-
LIANA S.P.A., PER GLI ESERCIZI DAL 2002 AL 2007

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
1. Notazioni introduttive	»	14
1.1 Forma del controllo della Corte sulla gestione della RAI	»	14
1.2 Contenuto del controllo della Corte dei conti	»	17
2. Evoluzione del quadro normativo di riferimento	»	19
2.1 Rapporti tra la RAI e lo Stato quale concedente del servizio pubblico radiotelevisivo	»	19
2.2 Compiti della Concessionaria del servizio pubblico	»	21
2.3 Modalità di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo .	»	23
2.4 Nuova composizione del Consiglio di Amministrazione	»	24
2.5 Fusione per incorporazione della RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A. nella Società RAI - Holding S.p.A.	»	25
2.6 Procedimento di fusione	»	26
3. Organi di governo e di controllo della Società RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A.	»	28
3.1 Premessa	»	28
3.2 Assemblea dei soci	»	29
3.3 Consiglio di Amministrazione	»	29
3.4 Collegio sindacale	»	32
3.5 Spesa per i compensi degli amministratori e dei sindaci	»	32
4. Direttore generale, Dirigente proposto alla compilazione dei docu- menti contabili e vice Direttore generale	»	33
4.1 Direttore generale	»	33
4.2 Dirigente preposto alla compilazione dei documenti contabili .	»	35
4.3 Vice direttore generale	»	36
5. Gruppo RAI	»	37
5.1 Rapporti intersocietari	»	37
5.2 Le società controllate rientranti nell'area di consolidamento .	»	39
5.3 Attività di direzione e di coordinamento della Capogruppo .	»	40
5.4 Rapporti finanziari tra le società del Gruppo	»	41
5.5 Verifica dell'interesse della RAI al mantenimento di tutte le attuali società controllate	»	42
6. Controlli interni	»	43
6.1 Collegio sindacale	»	43
6.2 Controllo previsto dal Decreto legislativo n. 231/2001	»	46
6.3 Internal Auditing	»	48
6.4 Controllo di gestione	»	49
6.5 Sistema contabile	»	51
7. Consulenze	»	52

8. Applicazione del « Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture »	Pag.	54
9. Assetto organizzativo della società RAI	»	57
9.1 Articolazione per divisioni	»	57
9.2 Articolazioni per macro-aree	»	58
10. Risorse umane	»	60
10.1 Consistenza media del personale della società RAI	»	60
10.2 Cessazioni ed assunzioni del personale della società RAI ..	»	62
10.3 Contenzioso in materia di lavoro della società RAI	»	66
10.4 Previdenza integrativa del personale della società RAI	»	68
10.5 Costo del lavoro subordinato della società RAI	»	69
10.6 Costo del personale del Gruppo RAI	»	71
11. Contenzioso della società RAI	»	72
12. Servizio pubblico radiotelevisivo	»	74
12.1 Definizione normativa del servizio pubblico	»	74
12.2 Concessione del servizio pubblico	»	74
12.3 Convenzione e contratti nazionali di servizio pubblico radiotelevisivo	»	75
13. Contabilità separata	»	81
13.1 Disciplina legislativa	»	81
13.2 Forma e contenuto dello schema della contabilità separata .	»	82
13.3 Contabilità separata dell'esercizio 2004	»	85
13.4 Contabilità separata degli esercizi 2005 e 2006	»	87
13.5 Contabilità separata come strumento per la trasparenza nell'utilizzo del finanziamento pubblico	»	90
14. Canone di abbonamento	»	92
14.1 Fonte normativa	»	92
14.2 Modalità di accertamento e di riscossione del canone.....	»	92
14.3 Consistenza degli abbonati	»	93
14.4 Entrata proveniente dai canoni di abbonamento	»	94
14.5 Evasione dall'obbligo di abbonamento	»	96
14.6 Morosità degli abbonati	»	98
14.7 Modalità di determinazione della misura del canone di abbonamento	»	100
15. Digitale terrestre	»	102
16. Modalità di gestione dei rischi finanziari - Linee guida	»	104
17. Bilanci d'esercizio	»	107
17.1 Premessa	»	107
17.2 Conto economico	»	107
17.3 Conto economico riclassificato	»	115
17.4 Stato patrimoniale	»	124
17.5 Stato patrimoniale riclassificato	»	132
17.6 Rendiconto finanziario	»	137
17.7 Bilancio consolidato	»	139
18. Considerazioni conclusive e di sintesi	»	145

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.A. - relativa agli esercizi dal 2002 al 2007, con accenni anche su fatti e circostanze di particolare importanza, sotto l'aspetto gestionale, accaduti fino a data corrente.

Il precedente referto, relativo alla gestione degli esercizi dal 1997 al 2001, è stato pubblicato in Atti parlamentari, XIV legislatura, Doc. XV, n. 170.

1. Notazioni introduttive

1.1 Forma del controllo della Corte sulla gestione della RAI

Giova premettere che la società "RAI-Radio televisione italiana", il cui capitale sociale è in mano pubblica, gestisce il servizio radiotelevisivo in regime di concessione.

In questa situazione si vengono a cumulare due tipi di intervento pubblico: uno connesso alla concessione del servizio, con le varie limitazioni ed imposizioni che ne conseguono, l'altro derivante dalla partecipazione pubblica al capitale della società.

Lo Stato, pertanto, svolge un duplice ruolo: quello di concedente del servizio - e in questa veste è chiamato a disciplinare l'attività della concessionaria - e quello di proprietario dell'impresa, che gli consente di esercitare tutti i diritti previsti dal codice civile, necessari quanto meno a garantire nel tempo la conservazione del valore del patrimonio della società.

La gestione della RAI è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti con il D.P.R. 20 luglio 1961, ai sensi dell'articolo 2 - e non dell'articolo 12 - della legge 21 marzo 1958, n. 259, atteso che, all'epoca, la dipendenza dal finanziamento pubblico risultava assoluta, rafforzata inoltre dalla posizione monopolistica del servizio reso al pubblico. Il presupposto dell'apporto al patrimonio, che avrebbe consentito l'applicazione dell'articolo 12 della stessa legge, fu ritenuto recessivo rispetto a quello dell'ordinaria e ricorrente contribuzione. Ai sensi della citata legge, il controllo della Corte dei conti ha per oggetto esclusivamente la gestione finanziaria e patrimoniale dell'Azienda.

In seguito alla cessazione del regime di monopolio, la posizione della RAI nei confronti dello Stato è mutata radicalmente, essendo divenuta un'impresa di proprietà pubblica, operante in regime di concessione, alla pari di altre imprese private.

Va sottolineata, infatti, la particolare natura dell'attività svolta dalla RAI, che consiste nel produrre comunicazioni a favore di una platea vastissima di destinatari. Tale attività risulta indubbiamente idonea ad incidere sulla formazione dell'opinione pubblica e, più in generale, sul costume e sulla cultura della comunità nazionale. Si tratta dell'esternazione di un'enorme potenzialità, propria anche dell'attività svolta da emittenti private, in vista della quale l'ordinamento appresta speciali misure di influenza e controllo da parte dei pubblici poteri.

Diversamente dagli obiettivi di natura prevalentemente economica delle emittenti private, la missione della RAI, quale concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, è quella di produrre messaggi e modelli culturali attraverso i propri

programmi, fornendo al tempo stesso un'informazione ispirata alla salvaguardia dei principi della obiettività e del pluralismo.

Non è comunque la peculiarità della produzione caratteristica della RAI preminente ai fini del controllo esercitato dalla Corte dei conti, assumendo invece prevalenza agli stessi fini la natura pubblica della sua gestione. Sotto tale aspetto, la RAI rientra tra le imprese o "enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria", che il Costituente ha ritenuto di sottoporre, per la tutela dell'Erario, al controllo esterno della Corte dei conti.

E' appena il caso di rimarcare che il requisito della pubblicità della gestione viene qui inteso in senso sostanziale, avendo riguardo alla imputabilità, sia pure in via indiretta, dei risultati della gestione stessa alla finanza statale, stante l'appartenenza del capitale sociale all'Erario.

Di conseguenza, ai fini dell'esercizio del potere di controllo della Corte dei conti, appare ininfluyente che la RAI sia concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, tanto più che esso, almeno in linea di principio, potrebbe essere affidato in concessione ad una società di proprietà interamente privata.

Se, infatti, la Società perdesse la specifica concessione e soprattutto il finanziamento pubblico derivante dal canone di abbonamento, rimarrebbe pur sempre un'azienda di proprietà pubblica e per ciò stesso rientrerebbe nell'ambito del generale controllo sulle gestioni pubbliche commesso alla Corte dei conti, permanendo l'apporto statale al patrimonio.

La natura privata della RAI merita inoltre particolare evidenziazione anche per motivi di sostanza. In effetti, si tratta di un'azienda che, in seguito alla cessazione del monopolio radiotelevisivo, si trova ad operare in un regime di concorrenza, che, nonostante sia ancora imperfetto, condiziona, tuttavia, parte delle sue scelte imprenditoriali. In questa ottica, la partecipazione dello Stato al capitale sociale, in misura praticamente quasi totalitaria, tende ad assumere crescente rilievo, rispetto all'apporto annuale del finanziamento pubblico, man mano che si avvicina l'obiettivo — ancora assai lontano — del bilanciamento dell'entrata dal canone con altrettante entrate proprie, fermo restando ovviamente il controllo sul rispetto degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo.

Indipendentemente dalla specifica forma del controllo esercitato dalla Corte dei conti sulla gestione della RAI, appare più sentita tra il pubblico degli abbonati l'esigenza di assicurare il controllo sulla specifica gestione del servizio pubblico radiotelevisivo, in quanto finanziato, sia pure parzialmente, con il canone di abbonamento. Ne costituiscono significativa espressione gli esposti che le associazioni

dei consumatori spesso presentano alla Corte dei conti, sia presso questa Sezione che presso gli uffici requirenti, per denunciare ipotesi di irregolare utilizzo delle risorse provenienti dal finanziamento pubblico.

Il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della RAI viene ancora esercitato nella forma disciplinata dall'articolo 2 della legge n. 259/1958, e cioè mediante l'acquisizione di atti e documenti; modalità disposta per gli enti che usufruiscono di contribuzione ordinaria, mentre sussiste anche il requisito dell'apporto al patrimonio, che prevede, invece, secondo l'articolo 12 della stessa legge, l'assistenza di un Magistrato della Corte dei conti alle riunioni degli Organi collegiali di governo e di controllo dell'ente.

E' evidente che l'interesse dell'utente, ed in particolare di quello che paga il canone, non è soltanto quello di vedere tutelata l'integrità del patrimonio della società RAI, in quanto di proprietà dello Stato, bensì, e soprattutto, che sia assicurato che l'utilizzo dei fondi pubblici, destinati al finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo, avvenga nel rispetto dei principi di correttezza e trasparenza e che la relativa gestione sia ispirata ai fondamentali canoni di efficacia, efficienza ed economicità. In ciò sta la sostanziale differenza tra la RAI e le altre emittenti private che privilegiano, invece, il conseguimento del profitto, quale principale obiettivo imprenditoriale.

Il legislatore del 1938 aveva imposto l'obbligo per tutti coloro che possedevano apparecchiature atte alla ricezione del segnale di radiodiffusione di versare un canone di abbonamento allo Stato, che lo destinava all'Ente incaricato di svolgere il servizio pubblico di radio diffusione. In tale situazione l'Ente che forniva il servizio in regime di monopolio poteva configurarsi come ente strumentale dello Stato.

Senonché, tale originaria posizione si è modificata negli ultimi decenni. Da ultimo, va segnalato che l'articolo 47, comma 3, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 - recante il Testo Unico della radiotelevisione - stabilisce che il Ministro delle comunicazioni (ora dello sviluppo economico), con proprio decreto, determina l'ammontare del canone di abbonamento in misura tale da consentire alla società (RAI) di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti *"per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo affidati alla società"*.

Di conseguenza, anche se nei confronti del cittadino il canone di abbonamento assume la configurazione di una imposta, sia pure con destinazione vincolata (imposta di scopo), nei confronti della società concessionaria rappresenta la misura del compenso per l'espletamento del servizio reso al pubblico.