

13. Contabilità separata

13.1 Disciplina legislativa

Come già accennato, l'articolo 18, comma 1, della legge n. 112/2004, riprodotto nell'articolo 47, comma 1, del decreto legislativo n. 177 del 2005, impone alla RAI, quale impresa concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, di inserire nel bilancio d'esercizio una contabilità separata, il cui schema sia stato preventivamente approvato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). In tale documento, secondo il legislatore del 2004, debbono essere esposti i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti per la fornitura del servizio pubblico radiotelevisivo, riferiti all'anno precedente.

Lo scopo principale della separazione della contabilità relativa alla gestione del servizio pubblico da quella generale dell'Azienda è quello di dimostrare alla Commissione europea che il contributo pubblico, derivante dal gettito del canone di abbonamento, non sia superiore alle risorse necessarie per coprire il costo del servizio stesso, onde evitare ipotesi di ingiustificati e non consentiti aiuti pubblici alla società concessionaria.

Altro importante scopo della contabilità separata è quello di fornire elementi obiettivi per definire l'importo del canone di abbonamento nonché quello di *"assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico"*.

In definitiva, da un punto di vista più generale, la contabilità separata adempie essenzialmente ai seguenti compiti:

- verificare l'assenza di sovracompensazioni e al contempo certificare l'assenza di finanziamento da canone a favore di altre attività di mercato;
- supportare il Ministro delle comunicazioni (ora dello sviluppo economico) nella determinazione del canone di abbonamento;
- garantire la trasparenza e la responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche.

I compiti del servizio pubblico sono quelli definiti dalla legge e dal contratto di servizio di cui si è già parlato. La separazione contabile implica che la gestione della RAI venga suddivisa figurativamente in due distinte sezioni: la prima costituita dai costi e dai ricavi imputabili alla gestione del servizio pubblico, la seconda costituita dai costi e dai ricavi attinenti alla gestione per il mercato.

Il sistema contabile dovrebbe essere pertanto impostato, ove possibile, in modo tale da garantire l'effettiva separazione della maggior parte dei dati rappresentativi della gestione fin dall'inizio dell'esercizio, al fine di ridurre il più possibile il ricorso a

procedure basate sull'applicazione di parametri, ancorché consentite dallo schema di Contabilità approvato dall'AGCOM.

In ordine alle modalità applicate per la raccolta dei dati da iscrivere nella contabilità separata, la RAI ha fatto presente, tra l'altro, che il sistema contabile-gestionale *"supporta in modo puntuale e sistematico, avvalendosi cioè di adeguate piattaforme/strumenti informatici, il processo di elaborazione della contabilità separata che prende le mosse dal bilancio civilistico della Concessionaria anch'esso preliminarmente sottoposto al controllo di una società di revisione"*.

13.2 Forma e contenuto dello schema della contabilità separata

Lo schema in cui vanno esposti i dati della contabilità separata, secondo quanto previsto dalle citate disposizioni, è predisposto dalla RAI ed approvato dall'Autorità. I criteri seguiti per la determinazione degli aggregati iscritti in tale schema debbono essere *"applicati in modo coerente e obiettivamente giustificati e definendo con chiarezza i principi di contabilità analitica secondo cui vengono tenuti i conti separati"*.

L'Autorità, con delibera n. 186/05/CONS del 9 giugno 2005, ha approvato lo schema di contabilità separata predisposto dalla RAI in aderenza ai principi ed ai criteri fissati dalla stessa Autorità con la precedente delibera del 10 febbraio 2005 n. 102/05/CONS ed integrati dalla successiva delibera n. 541, in data 20-21 settembre 2006, della stessa Autorità.

Ai fini della separazione contabile, l'Autorità ha introdotto una distinzione tra la programmazione di servizio pubblico predeterminata dalla Legge e dai contratti di servizio e quella di carattere commerciale che - rimessa alla discrezionalità imprenditoriale della concessionaria - deve essere svolta rispettando, comunque, i vincoli stabiliti dalle disposizioni legislative e contrattuali e dagli atti di indirizzo della competente Commissione parlamentare.

Questa distinzione comporta che l'attività della RAI venga suddivisa, come accennato, figurativamente in due "aziende" separate, definite, rispettivamente, aggregato A ed aggregato B, che rispondono a logiche operative diverse: la prima improntata allo svolgimento del servizio pubblico, la seconda a criteri esclusivamente di mercato.

In particolare nell'aggregato A, secondo le indicazioni dell'AGCOM, sono comprese le Direzioni/Strutture che svolgono attività di servizio pubblico e nell'aggregato B sono iscritte quelle di carattere commerciale. A tale regola, di carattere generale, fanno eccezione quelle strutture di carattere editoriale la cui attività rientra in entrambi gli aggregati. La programmazione televisiva

(sostanzialmente di utilità immediata) gestita dalle Reti può, infatti, alternativamente appartenere all'aggregato A o all'aggregato B, in funzione della tipologia e dei contenuti del programma.

E' stato previsto un terzo aggregato, denominato C, che comprende le Direzioni/Strutture di servizio, i cui costi - con un sistema di "*transfer charge*" - vengono trasferiti ai primi due aggregati.

In altre parole, la RAI, in conformità a quanto previsto nello schema approvato dall'Autorità, ha suddiviso l'attività aziendale in tre aggregati:

- aggregato A, di servizio pubblico predeterminato;
- aggregato B, di servizio pubblico non predeterminato e del mercato;
- aggregato C, per i servizi tecnici, al quale sono attribuite le voci di costo e di ricavo relative alle attività di supporto per produzione, trasmissione dei programmi che fanno capo agli altri due aggregati.

Per quanto attiene all'entità dei dati da stornare e trasferire tra gli aggregati, la Rai ha fatto presente che, per alcune determinate tipologie di prestazioni, il sistema contabile individua l'entità "*dei prezzi di trasferimento interni che vengono addebitati/accreditati alle singole direzioni/struttura*".

La contabilità separata è soggetta al controllo di una società di revisione, che si pronuncia anche sulla validità e sull'obiettività dei criteri applicati per la separazione dei valori della gestione complessiva.

La prima ipotesi di separazione è stata applicata sulla gestione dell'esercizio 2004. A tal fine, le Direzioni aziendali e le altre Strutture (Reti, Testate ecc.) che, sulla base delle disposizioni organizzative, hanno per missione e responsabilità lo svolgimento di attività previste da disposizioni di legge e dal contratto di servizio, concorrono alla formazione dell'aggregato contabile di propria competenza (A o B).

A questa regola di carattere generale fanno eccezione, come accennato, quelle strutture che svolgono attività di carattere *editoriale* rientranti in entrambi gli aggregati.

Nella tabella che segue sono indicate le aggregazioni delle Direzioni/Strutture, con riferimento al triennio 2004/2006.

Aggregato A		Aggregato B	Aggregato C
Teche	RAI Quirinale, RAI Vatic.	Progr. Radio (Can. 2)	Produzione TV –RF
Rai Educazione	Amm. Abbonamenti	RAI Uno	Servizi generali
RAI Fiction	Centro Ricerche	RAI Due	Servizi tecnici
RAI Internazionale	Sedi Estere	RAI Tre	Transfer charge
Testate Giornalistiche	Nuovi Media		Intercom.
Radio 1	RAI Notte		Risorse TV
Can. Radio Pubbl. util.	RAI Uno		Palinses.TV e merk.
Progr, radiof. (Can. 3)	RAI Due		Strutt.Supp. Radio
Diritti sportivi	RAI Tre		Altre strutt. di Staff
Coord. Sedi regionali			
Orchestra sinfonica			

La ripartizione evidenzia che tutte le "strutture" di programmazione della RAI, ad eccezione dei programmi Radio (canale 2) (aggregato B), rientrano nell'aggregato A per l'assolvimento di obblighi di servizio pubblico predeterminato. Le attività di carattere non predeterminato sono sempre svolte dalle tre Reti TV (aggregato B), mentre nell'aggregato C rientrano le strutture che possono svolgere attività per entrambi gli aggregati A e B.

Nel prospetto che segue, con riferimento al 2004, sono indicate, per ciascun aggregato, le componenti positive e negative del reddito, che concorrono alla formazione dell'avanzo o del disavanzo economico-finanziario imputabile alla gestione del servizio pubblico radiotelevisivo.

Aggregato A	Aggregato B	Aggregato C
Ricavi da canone (+)	Ricavi da pubblicità (+)	Transfert charge interni ed intercompany(+)
Altri ricavi (+)	altri ricavi (+)	Altri ricavi (+)
Minori ricavi per vincoli di affollamento (-)	Ricavi potenziali per vincoli di affollamento (+)	Costi diretti (-)
Costi diretti (-)	Costi diretti (-)	Costo del capitale (-)
Costo del capitale (-)	Costo del capitale (-)	
Transfert interni e intercompany (-)	Transfert interni e intercompany (-)	
Primo margine A	Primo margine B	Primo margine C
Pubblicità servizio pubblico (+)	Pubblicità servizio pubblico (-)	-
Margine	Margine	Margine

Occorre aggiungere che le risultanze dello schema della contabilità separata devono essere raccordate, a livello di risultato operativo, con il risultato netto del bilancio civilistico della società concessionaria. In particolare, l'utile o la perdita dell'esercizio devono essere raccordati con il risultato della contabilità separata, sommando algebricamente a tale ultimo valore le partite finanziarie, straordinarie e fiscali, non comprese nella contabilità separata.

Alla Concessionaria del servizio pubblico, secondo la giurisprudenza comunitaria, oltre alla copertura dei costi specifici, deve essere garantito un margine di utile adeguato alla remunerazione del capitale investito (art. 1 comma 4, della citata delibera dell'Autorità), inserendo nella contabilità separata l'importo dei relativi costi figurativi.

La contabilità separata, come precisato, riguarda unicamente la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ma deve comunque prendere in considerazione i rapporti intercorrenti con le società partecipate, per come sono recepiti nel bilancio civilistico.

13.3 Contabilità separata dell'esercizio 2004

I risultati della contabilità separata dell'esercizio 2004 sono riportati nella tabella seguente.

(in milioni)				
Contabilità separata 2004	Aggr. A	Aggr. B	Aggr. C	A+B+C
Canone di abbonamento	1.473,8			1.473,8
Pubblicità		1.106,7		1.106,7
Altri ricavi	41,0	17,9	65,9	224,7
Ricavi transfer charge interni			870,9	870,9
Vincolo affoll. Pubblicitario	(339,1)	339,1		
Costi diretti + costo capitale	(1.440,7)	(499,3)	936,8	2.876,8
- Costi diretti	(1.166,6)	(327,8)	898,3	2.392,7
- Transfer charge intercompany	(251,3)	(162,4)		
- Costo del capitale	(22,8)	(9,1)		
			38,5	870,9
Costi transfer charge interni	(634,8)	(236,0)		
Primo margine	(799,9)	728,4	0,0	(71,5)
Pubblicità di servizio pubblico	514,3	(514,3)	0,0	0,0
Margine finale	(285,6)	214,1	0,0	(71,5)
Partite di riconciliazione bilancio				184,5
Utile (perdita) d'esercizio				113,0

Dalla tabella emerge che l'aggregato A (servizio pubblico predeterminato) evidenzia un *deficit* di euro 285,6 milioni, mentre l'aggregato B (servizio pubblico non predeterminato) presenta un *surplus* di euro 214,1 milioni.

Il raccordo con il risultato del conto economico si ottiene sommando algebricamente alla differenza tra i due margini di cui sopra, ammontante ad euro 71,5 milioni, l'importo dei valori riportati nel seguente prospetto.

(in milioni)

Differenza dei margini risultanti dalla contabilità separata	(71,5)
Altri	(0,7)
Service intercompany	1,6
Costo del capitale	70,4
Partite finanziarie	53,0
Svalutazione RAI NET	4,6
Partite straordinarie	64,5
Partite fiscali	(8,9)
Utile d'esercizio	113,0

La principale componente positiva inclusa nella contabilità separata ma non compresa tra le componenti positive del conto economico dell'esercizio 2004 è quella relativa al costo figurativo del capitale investito dalla RAI, ammontante ad euro 70,4 milioni.

Per la determinazione dei risultati della contabilità separata è stato tenuto conto del mancato ricavo legato ai più restrittivi vincoli di "*affollamento pubblicitario*", cui è sottoposta la RAI rispetto agli operatori privati nazionali, nonché dell'equa remunerazione del capitale investito.

L'importo del ricavo derivante dagli abbonamenti è stato accreditato interamente all'aggregato A, quello della pubblicità all'aggregato B.

L'importo del ricavo da pubblicità indicato nel conto economico dell'esercizio 2004 ammonta ad euro 1.107,9 milioni, ed è così composto:

- a) pubblicità televisiva = euro 950,5 milioni;
- b) pubblicità radiofonica = euro 61,5 milioni;
- c) promozioni e sponsorizzazioni = 87,3 milioni;
- d) altra pubblicità = euro 8,7 milioni.

L'importo del ricavo da pubblicità riportato nella tabella della contabilità separata ammonta ad euro 1.106,7 milioni. La differenza tra i due valori complessivi è pari ad euro 1,2 migliaia (1.107,9 - 1.106,7).

In merito ai criteri seguiti per la ripartizione di tale ricavo, occorre precisare che lo "*schema*" di separazione contabile prevede che agli aggregati "*editoriali*" venga attribuita la somma rinveniente dalla rispettiva pubblicità specifica. Tale risultato, per

l'esercizio 2004, è stato ottenuto accreditando all'aggregato B l'intero ricavo pubblicitario e stornando poi da tale aggregato la quota ritenuta di pertinenza dell'aggregato A. Successivamente, in virtù della richiamata deliberazione dell'Autorità, si è innestato nello schema il congegno tecnico-giuridico rappresentato dal vincolo di *"affollamento pubblicitario"*, che ha lo scopo di attribuire alla gestione rientrante nell'aggregato B una quota figurativa di ricavi pubblicitari allineata ai livelli ottenibili da parte di un operatore privato nazionale. Tale quota figurativa viene stornata dall'aggregato A ed accreditata all'aggregato B.

Secondo le note esplicative del prospetto, tale quota viene determinata valorizzando il potenziale aggiuntivo di affollamento che la RAI potrebbe sfruttare qualora, come è appunto nella logica della separazione, il palinsesto non predeterminato fosse sottoposto agli stessi vincoli imposti agli operatori privati.

In particolare, l'importo della quota è ottenuto applicando ai *contatti* aggiuntivi - calcolati tenendo conto della struttura del mercato televisivo italiano e con riferimento al principale concorrente - il *costo-contatto* allo stesso riferibile. Secondo la RAI, per ragioni prudenziali, è stato adottato il *"costo contatto"* inferiore a quello della Concessionaria pubblica.

Si tratta, come è evidente, di procedure caratterizzate dal frequente ricorso all'applicazione di parametri e a stime basate anche su ipotetiche situazioni di mercato.

Per l'esercizio 2004, il ricavo riconosciuto all'aggregato B, per vincoli pubblicitari, ammonta a 339,1 milioni di euro e trova corrispondenza in un costo di importo equivalente addebitato figurativamente all'aggregato A. In definitiva, all'aggregato A è stato accreditato, a titolo di entrata pubblicitaria, l'importo di euro 175,2 milioni, quale differenza tra l'accredito di euro 514,3 milioni e l'addebito di euro 339,1 milioni, corrispondente al 15,83% dell'entrata complessiva da pubblicità. Il restante importo, pari ad euro 931,5, è stato accreditato all'aggregato B, $(1.106,7 + 339,1 - 514,3)$. Non è stato preso in considerazione l'importo di euro 1,2 migliaia.

Dalla documentazione fornita dalla Società RAI emerge, tra l'altro, che il valore della pubblicità tabellare televisiva, attribuito figurativamente al servizio pubblico, ha trovato conferma nelle analisi di mercato svolte dalla società di consulenza.

13.4 Contabilità separata degli esercizi 2005 e 2006

Per gli esercizi 2005 e 2006, si riportano soltanto gli aggregati A e B della contabilità separata, che espongono i valori che concorrono alla formazione dei risultati richiesti dalla legge (Art. 47, comma 1, TUR) e dalla deliberazione n. 102/05

dell'AGCOM (art.1, c.4). Per semplificare l'esposizione, non viene riprodotto l'aggregato C.

(in milioni)

Contabilità separata esercizio 2005	Aggregato A	Aggregato B
Canone di abbonamento	1.482,5	
Pubblicità (1)		949,6
Altri ricavi	139,8	16,4
Costi diretti +costo del capitale	-1.367,4	-527,7
Costi transfer charge interni	-647,3	-249,6
Primo margine	-392,4	188,7
Pubblicità residua (1)	171,4	
Margine finale	-221,0	188,7
(1) Distribuzione della pubblicità		
Pubblicità totale iscritta in bilancio		1.121,0
Pubblicità attribuita al servizio pubblico	530,8	-530,8
Vincolo di affollamento	-359,4	359,4
Valori attribuiti agli aggregati A e B	171,4	949,6

Nel prospetto che segue si riportano le voci del raccordo tra il margine negativo della contabilità separata, pari ad euro 32,3 milioni (-221,0+188,7) ed il risultato del conto economico dell'esercizio 2005, pari ad euro 16,4 milioni.

(in milioni)

Differenza tra i valori del margine finale degli aggregati A e B -221,0 +188,7	(32,3)
Service intercompany	(16,6)
Costo del capitale	66,6
Partite finanziarie	71,2
Partite straordinarie	(34,2)
Partite fiscali	(38,3)
Utile d'esercizio	16,4

Anche per l'esercizio 2005, la principale componente positiva inclusa nella contabilità separata, ma non considerata nel conto economico, è quella relativa al valore del costo figurativo del capitale investito dalla RAI, pari ad euro 66,6 milioni.

Il ricavo da pubblicità risultante dal bilancio dell'esercizio 2005 ammonta ad euro 1.121.230 migliaia, di poco superiore a quello riportato nell'aggregato B della contabilità separata, ed è così costituito:

- a) pubblicità televisiva e radiofonica = euro 1.041.309 migliaia;
- b) promozioni = euro 44.244 migliaia;
- c) sponsorizzazioni 35.677 migliaia.

L'importo del ricavo da pubblicità attribuito all'aggregato A (servizio pubblico radiotelevisivo) ammonta ad euro 171,4 milioni (530,8 - 359,4 milioni), corrispondente al 15,28% del ricavo totale proveniente da tale fonte. All'aggregato B è stato accreditato l'importo di euro 949,6 milioni.

Dal documento emerge un margine finale, negativo per il servizio pubblico, dell'importo di euro 221 milioni, comunque inferiore a quello del precedente esercizio, ammontante ad euro 285,6 milioni.

Nel prospetto che segue sono riportati i dati della contabilità separata dell'esercizio 2006.

(in milioni)

Contabilità separata esercizio 2006	Aggregato A	Aggregato B
Canone di abbonamento	1.491,0	
Pubblicità (1)		900,8
Altri ricavi	129,0	55,8
Costi diretti + costo del capitale	(1.517,8)	(562,4)
Costi transfer charge interni	(630,8)	(251,5)
Primo Margine di cui all'art. 47, comma 1, TUR	(528,6)	142,7
Pubblicità residua (1)	232,3	0
Margine finale (art. 1, c. 4, Del. 102/05/Cons.)	(296,3)	142,7
(1) Distribuzione della pubblicità		
- Pubblicità totale da bilancio		1.133,1
- Pubblicità servizio pubblico	587,2	-587,2
- Vincolo di affollamento pubblicitario	-354,9	354,9
PUBBLICITA' attribuita agli aggregati A e B	232,3	900,8

Nel prospetto che segue sono riportati i dati per il raccordo con il risultato del conto economico dell'esercizio 2006.

(in milioni)

Differenza tra i valori del margine finale degli aggregati A e B -296,3 +142,7	(153,6)
Service intercompany	4,6
Costo del capitale	75,2
Partite finanziarie	66,2
Partite straordinarie	(27,7)
Partite fiscali	(43,0)
Perdita d'esercizio	(78,3)

Il ricavo da pubblicità ammonta ad euro 1.133,1 milioni, di cui euro 232,3 milioni sono stati accreditati all'aggregato, pari al 20,49% dell'intero importo, ed euro 900,8 milioni sono stati accreditati all'aggregato B.

Il deficit del 2006 per l'aggregato A ammonta ad euro 296,3 milioni, notevolmente superiore a quello del 2005, ammontante ad euro 221,2 milioni. Il maggiore deficit, rispetto al 2005, è dovuto, secondo quanto affermato dalla società, alla presenza negli anni pari dei grandi eventi sportivi. Nel 2006 hanno avuto luogo le Olimpiadi invernali di Torino ed i Campionati mondiali di calcio.

Il costo figurativo del capitale investito, valore che non trova corrispondenza nel conto economico, ammonta ad euro 75,2 milioni.

13.5 Contabilità separata come strumento per la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico

Come già accennato, nella legislazione comunitaria la contabilità separata è stata introdotta per verificare se al gestore del servizio pubblico viene riconosciuto un finanziamento da parte dello Stato in misura superiore a quello necessario per coprire il costo del servizio stesso. Nella legislazione italiana (art.18, L. n. 112/2004 e art. 47 d.lgs. n. 177/2005) la contabilità separata è stata introdotta anche per rendere trasparente l'utilizzo del finanziamento pubblico ed al fine di supportare il Ministro competente nella determinazione del canone di abbonamento.

Occorre ora verificare se, in concreto, possa ritenersi raggiunto quest'ultimo scopo, avendo riguardo alla contabilità separata degli esercizi 2004, 2005 e 2006, redatta sulla base dei criteri di valutazione stabiliti dall'AGCOM, ai quali la RAI si è puntualmente uniformata.

Al riguardo, giova richiamare il contenuto dell'articolo 47, comma 1, del decreto legislativo n. 177/2005, in cui è riprodotto il comma 1 della legge n. 112/2004. Tale disposizione statuisce, tra l'altro, che al fine *"di assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico, la società concessionaria predispone il bilancio d'esercizio indicando in una contabilità separata i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti nell'anno solare precedente per la fornitura del suddetto servizio, sulla base di uno schema approvato dall'Autorità, imputando o attribuendo i costi sulla base di principi di contabilità applicati in modo coerente e obiettivamente giustificati e definendo con chiarezza i principi di contabilità analitica secondo cui vengono tenuti conti separati"*.

L'ultima parte della norma precisa che il bilancio d'esercizio *"entro trenta giorni dalla data di approvazione, è trasmesso all'Autorità e al Ministero"*.

Ai fini della determinazione della misura del canone di abbonamento, il comma 3 dell'articolo 47 del citato decreto legislativo, stabilisce, tra l'altro, che il Ministro delle comunicazioni (ora dello sviluppo economico), entro il mese di novembre, con proprio

decreto stabilisce l'ammontare del canone avendo riguardo tra l'altro ai costi del servizio pubblico *"come desumibili dall'ultimo bilancio trasmesso"*.

I bilanci degli esercizi 2004, 2005, 2006 e 2007 non contengono la contabilità separata degli esercizi stessi, stante la diversa tempistica stabilita in materia dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con la delibera n. 102/05/CONS del 10 febbraio 2005. In base all'articolo 3, commi 3 e 4, di tale delibera la contabilità separata va compilata da parte della RAI entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio d'esercizio e la società di revisione deve completare i suoi lavori entro i successivi 60 giorni.

La citata delibera nulla dispone in ordine alle modalità da seguire per rendere pubblico il documento contenente i dati della contabilità separata. Tale documento è trasmesso alla menzionata Autorità ed al Ministero vigilante affinché possa quest'ultimo tenerne conto in sede di determinazione della misura del canone di abbonamento.

Nella Relazione degli Amministratori al bilancio d'esercizio sono riportati soltanto i risultati intermedi e finali della contabilità separata dell'esercizio precedente.

Ad avviso di questa Corte, se la contabilità separata venisse inclusa nel bilancio d'esercizio, così come dispone la citata disposizione di legge, si otterrebbe un'informazione assai più completa sull'andamento della gestione della società concessionaria del servizio pubblico, offrendo la possibilità a chi ne ha interesse di confrontare i dati della contabilità stessa con quelli del bilancio d'esercizio cui si riferisce.

Giova far presente al riguardo che, in linea generale, il sistema contabile applicato per la rilevazione dei fatti gestionali non soddisfa di per sé l'esigenza della trasparenza della gestione, ma ne costituisce il necessario presupposto. La trasparenza circa il reperimento e l'impiego delle risorse finanziarie si ottiene normalmente mediante la pubblicità dei conti, che, nel caso di specie, dovrebbe avvenire mediante l'inserimento della contabilità separata nel bilancio d'esercizio, o mediante l'accesso ai conti stessi, al fine di consentire all'esterno di verificare i criteri di rilevazione e di aggregazione effettivamente seguiti per la determinazione del loro valore.

14.Canone di abbonamento

14.1 Fonte normativa

Il pagamento del canone di abbonamento Rai, a norma dell'articolo 1 del Regio decreto-legge 21 febbraio 1938, n. 246, convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 880, è dovuto per la semplice detenzione di uno o più apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle radiodiffusioni, indipendentemente dalla quantità e dalla qualità dei programmi captati.

Con il decreto ministeriale del 19 novembre 1953, l'assoggettamento all'obbligo del pagamento del canone è stato trasferito ai possessori di apparecchi per la ricezione delle trasmissioni televisive. Il pagamento del canone legittima il suo titolare e gli appartenenti al suo nucleo familiare a detenere apparecchi televisivi in ogni residenza o dimora.

La Corte costituzionale, con le sentenze del 1° maggio 1988, n. 535, e del 17-26 giugno 2002, n. 284, ha riconosciuto al canone la natura sostanziale di imposta. In tale sentenza è stato inoltre delineato il rapporto tra Stato e società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, basato sulla necessità ed opportunità del finanziamento pubblico effettuato tramite la riscossione del canone di abbonamento da parte dello Stato e da questo versato alla stessa società, come corrispettivo dell'attività ad essa demandata.

Di conseguenza, la legittimità dell'imposizione è fondata non sulla possibilità del singolo utente di usufruire del servizio pubblico radiotelevisivo, al cui finanziamento il canone è destinato, ma sulla semplice detenzione di un apparecchio televisivo, indipendentemente dall'utilizzo che ne venga fatto. Il presupposto dell'obbligazione è, pertanto, rappresentato dal possesso dell'apparecchio televisivo.

14.2 Modalità di accertamento e di riscossione del canone.

I rapporti tra la RAI ed il Ministero delle finanze (ora dell'economia e delle finanze), in materia di riscossione del canone di abbonamento, sono stati disciplinati fino al 1° gennaio 2001 da convenzioni stipulate dal competente ufficio del Ministero e successivamente approvate con decreto del Ministro, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. L'uso del decreto ministeriale per l'approvazione della convenzione conferiva alla stessa la natura sostanzialmente regolamentare, con efficacia normativa "*erga omnes*". La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto e della convenzione si inquadra negli adempimenti necessari per garantire il rispetto del principio della trasparenza dell'azione amministrativa in tale materia.

In seguito alla istituzione delle Agenzie fiscali, che hanno il compito, tra l'altro, di stipulare le convenzioni di cui all'articolo 59 del decreto legislativo n. 300 del 1999, l'Agenzia delle entrate, in data 2 gennaio 2001, ha stipulato con la RAI la nuova convenzione, con validità fino 31 agosto 2014, per disciplinare i rapporti tra le stesse parti in materia di riscossione dei canoni di abbonamento radiotelevisivi. La convenzione, non essendo più soggetta all'approvazione da parte del Ministro, diventa immediatamente esecutiva per entrambe le parti.

In base a tale convenzione, la RAI è tenuta, tra l'altro, a mettere a disposizione dell'Agenzia delle Entrate il personale e le strutture necessari per gli adempimenti di natura amministrativo-contabile e per la trattazione di pratiche relative a contestazioni, a recuperi e rimborsi connessi alla gestione degli abbonamenti.

A tal fine, l'art. 29 del contratto di servizio per il triennio 2003/2005, riprodotto nell'articolo 33 del contratto di servizio relativo al triennio 2007/2009, impone alla RAI di mettere a disposizione *"dell'Ufficio Registro Abbonamenti Radio e TV (U.R.A.R.-TV) di Torino strutture, mezzi, e personale....., nonché i locali occorrenti.."*.

Gli obblighi della suddetta convenzione, secondo l'attuale organizzazione, sono assolti dalla "Direzione Amministrazione Abbonamenti", con sede a Roma. Ad essa fanno capo:

- 1 struttura di staff -"Pianificazione e Coordinamento", ubicata a Torino;
- 3 strutture di *line* ubicate a Torino: Gestione abbonamenti; Normativa e Morosità; Sviluppo abbonamenti;
- 19 funzioni regionali ubicate presso ciascuna Sede regionale, oltre a 2 funzioni presso le province autonome di Trento e Bolzano.

Il contingente di personale complessivamente addetto allo svolgimento di tale servizio ammonta a circa 250 unità.

L'Agenzia delle entrate, attraverso lo *"Sportello Abbonamenti alla Televisione"* (S.A.T.), oltre a curare la procedura dell'accertamento dell'entrata, vigila anche sull'attività svolta in materia dalla RAI in esecuzione della convenzione e provvede a versare alla RAI quanto di sua competenza.

La riscossione del canone per gli abbonamenti speciali per i pubblici esercizi non rientra in convenzione ed è pertanto curata direttamente dalla RAI.

14.3 Consistenza degli abbonati

Nel prospetto che segue sono riportati i dati relativi all'andamento degli abbonati.

Canoni di abbonamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nuovi	416.979	410.920	422.170	410.191	398.866	434.228
Rinnovi	15.114.348	15.196.852	15.223.550	15.312.121	15.383.000	15.462.729
Totale abbonati paganti	15.531.327	15.607.772	15.645.720	15.722.312	15.781.866	15.896.957
Morosi	684.679	668.858	676.764	675.716	684.282	664.827
Iscritti a ruolo	16.216.006	16.276.630	16.322.484	16.398.028	16.466.148	16.561.784
Disdette	332.275	350.296	376.316	334.647	330.746	338.592

14.4 Entrata proveniente dai canoni di abbonamento

Nel prospetto che segue sono indicati, per ogni esercizio in riferimento, il ricavo dai canoni di abbonamento, quello dalla pubblicità, in cui sono compresi anche i ricavi da promozioni e sponsorizzazioni, e quello derivante dalla prestazione di servizi speciali rientranti nelle convenzioni stipulate dalla RAI con pubbliche amministrazioni e da altre prestazioni. Sono esclusi i ricavi dalla vendita di beni.

I dati sono stati desunti dal conto economico e dai prospetti illustrativi contenuti nella Nota Integrativa.

(in milioni)

	2002	%	2003	%	2004	%
Canone (a)	1.382,5	53,9	1.432,0	55,3	1.473,8	53,7
Pubblic. (b)	1.038,5	40,5	1.005,3	38,8	1.107,9	40,4
Altre	142,3	5,6	153,5	5,9	160,7	5,9
Totale	2.563,3	100	2.590,8	100	2.742,4	100
Valore della produzione	2.698,9		2.736,7		2.884,5	
Entrate/val. produz.x100	94,97%		94,67%		95,07%	

(a) comprese le utenze speciali; (b) comprese quelle per promozioni e sponsorizzazioni

(in milioni)

	2005	%	2006	%	2007	%
Canone (a)	1.482,5	53,4	1.491,0	52,8	1.566,9	54,2
Pubblic. (b)	1.121,2	40,4	1.133,3	40,2	1.136,9	39,4
Altre	170,8	6,2	197,3	7,0	184,8	6,4
Totale	2.774,5	100	2.821,6	100	2.888,6	100
Valore della produzione	2.874,7		2.933,5		3.002,1	
Entrate/val. produz.x100	96,51%		96,17%		96,23%	

(a) comprese le utenze speciali; (b) comprese quelle per promozioni e sponsorizzazioni

L'aumento del ricavo dai canoni di abbonamento del 2007, oltre che dall'aumento del numero degli abbonati, deriva anche dall'incremento, pari al 4,4%, della misura unitaria del canone.

Dai dati riportati nei precedenti prospetti emerge che l'entrata derivante dai canoni di abbonamento è la fonte più importante delle risorse finanziarie della RAI, superando mediamente di oltre 13 punti percentuali l'entrata proveniente dalla raccolta pubblicitaria. La voce "Altre entrate" concorre mediamente alla formazione del valore complessivo di tali entrate nella misura di circa 6 punti percentuali. Inoltre, l'entrata complessiva di queste fonti rappresenta oltre il 96% del valore della produzione. Da ciò discende l'estrema importanza che assume l'entrata proveniente dai canoni di abbonamento per la gestione della RAI, anche a causa della sensibile riduzione dell'entrata da pubblicità che si presume, come illustrato nel Piano Industriale 2008-2010, possa verificarsi già nel corso del corrente esercizio.

Con il decreto del Ministro delle comunicazioni in data 18 dicembre 2007, la misura del canone per l'anno 2008 è stata stabilita in euro 106,00. Tale importo comprende l'IVA e la tassa di concessione governativa.

Nel prospetto che segue è indicato l'importo annuo del canone di abbonamento per ogni esercizio considerato dal presente referto.

Esercizio	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Canone	93,80	97,10	99,60	99,60	99,60	104

Nell'arco di sei anni, dal 2002 al 2008, il canone è aumentato di 12,2 euro, corrispondente ad un incremento totale del 3%.

Nella Relazione degli Amministrazioni ai bilanci d'esercizio è posto in evidenza che il mancato adeguamento della misura del canone di abbonamento, quantomeno all'andamento del tasso di inflazione, deve ritenersi la principale causa dei modesti risultati economici conseguiti dall'Azienda nel corso degli ultimi esercizi. Inoltre, per dimostrare l'inadeguatezza del canone sono esposte le misure dei canoni di abbonamento alla televisione di alcuni Paesi europei. In particolare, con riferimento alla fine dell'anno 2007, sono riportati gli importi dei canoni annui di abbonamento alle seguenti televisioni: BBC = euro 201,0; ARD/ZDF = euro 204,4; France/Telv. = euro 116,5; RAI = euro 104,0.

14.5 Evasione dall'obbligo di abbonamento

Problema di difficile soluzione è quello della consistente evasione dall'abbonamento alla televisione.

Per poter contrastare efficacemente il fenomeno dell'evasione, è necessario procedere all'acquisizione dei nominativi dei potenziali possessori di apparecchi televisivi.

Ad avviso della RAI, tali nominativi possono essere ricavati consultando gli archivi anagrafici in possesso dei Comuni, alcuni dei quali, come evidenzia la stessa RAI, oppongono un netto rifiuto, adducendo argomentazioni fondate sul rispetto dei vincoli posti dalla legislazione in materia anagrafica e sulla disciplina della privacy.

Per contrastare tali obiezioni, la Rai si è munita di pareri favorevoli da parte del Ministero dell'interno e del Garante per la protezione dei dati personali. Ha inoltre svolto attività finalizzate ad illustrare ai responsabili degli Uffici anagrafici, anche mediante apposite riunioni, il quadro normativo che legittimerebbe la comunicazione dei dati in parola.

Ciononostante, una parte dei Comuni, secondo l'Azienda, continua a negare la fornitura dei dati contenuti nei loro archivi, adducendo l'inesistenza di una precisa disposizione di legge che sancisca un esplicito obbligo in tal senso.

In passato, i dati personali potevano essere ricavati dagli elenchi telefonici. Attualmente, in seguito alle prescrizioni adottate in materia dal Garante per la protezione dei dati personali, solo un'esigua quantità è utilizzabile a tale fine. Tale possibilità risulta ulteriormente limitata in seguito ad una recente (2005) sentenza del Tribunale di Roma, appellata dalla RAI, che ha ritenuto non legittimato lo "*Sportello Abbonamenti alla Televisione*" (S.A.T.) - e per suo conto la Rai - all'utilizzazione dei dati provenienti da archivi privati, anche se acquisiti con il consenso degli interessati.

In sostanza, tale sentenza ha vietato alla Rai di raccogliere i dati personali di coloro che acquistano apparecchi televisivi presso i rivenditori e di trattare ulteriormente i dati già raccolti. Tali informazioni, che fino al 1994 dovevano essere obbligatoriamente fornite alla Rai, rivestono particolare importanza, trattandosi di notizie certe sul possesso di un apparecchio televisivo.

Quanto alle visite dirette, l'Azienda fa presente che gli accertamenti domiciliari da parte di propri funzionari, a suo tempo previsti dal citato Regio Decreto-Legge n. 246 del 1938, non hanno mai trovato concreta applicazione, non essendo mai stato emanato il decreto interministeriale (Finanze, Giustizia e Interno) previsto dallo stesso testo normativo. In ogni caso, va aggiunto che anche se fosse stato emanato, tale provvedimento non sarebbe più operativo, atteso che, in base alle vigenti disposizioni