

le gestioni pubbliche facenti capo a soggetti di diritto privato affidate al controllo-referto della Corte dei conti<sup>12</sup>.

Il discorso sugli elementi fondanti del controllo della Corte nei riguardi della RAI richiede una ulteriore annotazione. E' ininfluyente, infatti, nell'ambito detto, che la RAI sia esercente del c. d. pubblico servizio radiotelevisivo, tanto più che esso, quanto meno in linea di principio, potrebbe essere affidato in concessione anche ad una emittente privata<sup>13</sup>. Se, in ipotesi, la Società perdesse la specifica concessione e con essa il finanziamento pubblico, rimarrebbe pur sempre – fermo il resto – una Azienda di proprietà pubblica e per ciò stesso rientrerebbe nell'ambito del generale controllo sulle gestioni pubbliche commesso alla Corte dei conti.

La natura privata della RAI merita particolare evidenziazione anche per motivi di sostanza. In effetti, si tratta di un'Azienda che ormai – venuto meno il monopolio radiotelevisivo statale – opera in regime di concorrenza, la quale, oltre tutto, benché imperfetta, risulta assai impegnativa. In questa ottica la partecipazione mediata dello Stato al capitale sociale<sup>14</sup>, in misura praticamente totalitaria, tende ad assumere mano a mano importanza sempre maggiore, rispetto all'apporto annuale del finanziamento pubblico sotto la forma del c. d. canone di abbonamento. Infatti, la RAI tende ad avvicinarsi al traguardo del bilanciamento del canone con altrettante entrate proprie<sup>15</sup>, di modo che – *rebus sic stantibus* – la prospettiva è di un progressivo aumento della percentuale, dell'autofinanziamento, in concomitanza con una contrapposta stasi sostanziale del canone. Canone che – giova ricordarlo – corrisponde quasi integralmente al gettito di una vera e propria imposta<sup>16</sup>, dovuta da ciascun detentore di uno o più apparecchi idonei alla ricezione, indipendentemente dalla fruizione o fruibilità di qualsivoglia servizio<sup>17</sup>.

Il tema del controllo della Corte dei conti richiede un particolare approfondimento, in quanto la RAI si è fatta portatrice – peraltro, con ricorso al TAR appellato dalla Corte – di una concezione assai ristretta del controllo stesso. L'occasione è stata offerta da una specifica richiesta di atti e notizie, relativa alla gestione dell'edizione 2001 del Festival di Sanremo e, più in generale, dalla innovativa prescrizione avanzata dalla Corte al fine di acquisire con regolarità ed immediatezza i verbali delle sedute del consiglio di amministrazione.

<sup>12</sup> Così, ad es., per Poste, Enel, ed Eni.

<sup>13</sup> A seguito del referendum abrogativo dell'11 giugno 1995, che ha modificato l'art. 2 della legge 6 agosto 1990 n. 223, l'unico requisito che il concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo deve possedere è quello di essere una società per azioni.

<sup>14</sup> Più precisamente il 99,5% del capitale RAI, già intestato ad IRI s.p.a., è stato girato a RAI Holding s.p.a. in data 10 gennaio 2001. La società RAI Holding, con capitale (lire 467.506.803.000) assegnato interamente al socio unico Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è sorta in pari data per scissione parziale dell'IRI s.p.a. in liquidazione. La nuova società, di durata prevista fino al 31 dicembre 2050, ha per oggetto l'assunzione e la gestione di partecipazioni in società operanti nei settori radiotelevisivo, della comunicazione e della multimedialità.

<sup>15</sup> Tra le emittenti pubbliche dell'Unione europea la Rai primeggia come quella caratterizzata dalla minore dipendenza dal finanziamento pubblico. Infatti, con riferimento all'anno 2001, si constata che l'importo del canone per l'Italia è di € 92,45, a fronte di € 107 per l'Irlanda, € 114 per la Francia, € 165 per la Finlandia, € 173 per la Germania, € 174 per il Regno Unito, € 267 per la Danimarca, che presenta il valore più elevato in ambito europeo (fonte: relazione al bilancio RAI 2001).

<sup>16</sup> V. Corte costituzionale, 12 maggio 1988, n. 535, che con espresso riferimento all'art. 15 della legge n. 103/1975 definisce il tributo dovuto dai possessori di apparecchi riceventi come imposta, e non già come tassa.

<sup>17</sup> A stretto rigore l'imposta è dovuta anche nel caso che non si detenga alcun apparecchio ricevente, ma si abbia disponibilità di una presa di antenna (art. 1 del R.D.L. 21.2.1938 n. 246 e art. 15 della L. 14.4.1975 n.103). Comunque è del tutto pacifico che l'imposta è dovuta anche dai residenti nelle c. d. zone d'ombra, non coperte dall'emissioni della RAI (Corte costituzionale, 19-26 giugno 2002 n. 284).

Il punto di partenza delle argomentazioni addotte dalla Società sta nell'affermazione della contrapposizione in seno alla categoria degli "enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria" – contemplata dall'art. 100 della Costituzione – tra gli enti tout court cui si riferiscono gli articoli 1 e 2 della legge 21 marzo 1958 n. 259 – legge concernente l'attuazione del detto art. 100 – e gli enti pubblici menzionati dal successivo art. 12 della medesima legge n. 259. In altri termini, la RAI ha posto l'accento sulla propria natura di soggetto di diritto privato, presupponendo una sostanziale diversità tra il controllo previsto per gli enti di cui ai citati artt. 1 e 2 – controllo assunto come meno penetrante – e quello previsto dal contrapposto art. 12.

Questo secondo controllo non la riguarderebbe perché applicabile ai soli enti pubblici.

Tuttavia, la deduzione è già in radice agevolmente confutabile, in quanto l'interpretazione consolidata della legge n. 259, la annosa prassi applicativa e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>18</sup> consentono di obiettare con sicurezza che la natura pubblica, cui fa riferimento l'art. 12 più volte citato, è quella della sostanza gestionale e degli interessi coinvolti, e non già quella della personalità giuridica dell'ente gestore. Ed infatti, la Corte dei conti esercita il controllo ex art. 12 nei confronti di numerose società per azioni partecipate dall'Erario, quali l'Enel, l'Eni, le Poste.

Va aggiunto, inoltre, che a mente della legge n. 259 esiste un solo tipo di controllo, quanto ad oggetto ed effetti, ed una differenziazione esiste solo per quanto attiene alle modalità di acquisizione dei dati e delle notizie (acquisizione che può ritenersi agevolata, ma non di portata più ampia, quando si tratta di ente cui si applica il menzionato art. 12)<sup>19</sup>.

---

18 Nella sentenza n. 466 del 1993 si legge: " ... se è vero che l'art. 12 della legge n. 259 riferisce il controllo agli enti pubblici, è pur vero che la disposizione espressa con tale articolo non può non richiedere un'interpretazione adeguata al dettato costituzionale, anche in relazione alla funzione propria di questo tipo di controllo ed alla evoluzione subita, rispetto al tempo dell'enunciazione della norma, dalla stessa nozione di ente pubblico". In particolare la sentenza medesima dichiara che spetta alla Corte dei conti esercitare nei confronti delle società per azioni derivate dall'IRI, dall'ENI, dall'INA e dall'ENEL il potere di controllo di cui all'art. 12 della legge n. 259.

<sup>19</sup> La RAI ha dato risalto anche alla distinzione, anch'essa dedotta dall'impianto della legge n. 259, tra enti beneficiari di contribuzione ordinaria ("enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria": artt. 1 e 2) ed enti partecipati o assistiti da garanzia ("enti pubblici ai quali l'Amministrazione dello Stato o un'azienda autonoma statale contribuisca con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria": art. 12). Ovviamente, la distinzione tende a valorizzare la circostanza che la RAI a suo tempo è stata assoggettata al controllo della Corte dei conti con il necessario provvedimento formale previsto dall'art. 3 successivo. Ed è opportuno chiarire che la formulazione testuale del detto art. 3 consente di escludere che la necessità del provvedimento di assoggettamento ricorra anche nel caso degli enti di cui all'art. 12 ("Con decreto del Presidente della Repubblica ... gli enti per i quali sussistono le condizioni di cui all'art. 2 sono dichiarati sottoposti al controllo previsto dalla presente legge"). Alla rivendicazione della propria natura di ente beneficiario di contribuzione – invece che di ente beneficiario di apporto al patrimonio – può essere riconosciuto un qualche fondamento, anche se, esulando dal formalismo, si potrebbe obiettare che la RAI può far valere soltanto l'esiguo schermo, tra sé e l'Amministrazione statale, costituito dalla società RAI Holding – di cui, peraltro, lo Stato è socio unico – la quale, almeno per il momento, svolge soltanto la funzione di intestataria delle azioni RAI provenienti dall'IRI.

Ad ogni modo, sta di fatto che le puntualizzazioni addotte dalla RAI sono del tutto inutili, in quanto non esistono, ai sensi della legge n. 259 del 1958, due controlli distinguibili in termini di portata. In particolare, non è dato distinguere un controllo "successivo" – che riguarderebbe gli enti beneficiari di contribuzione – ed un controllo "concomitante" – che sarebbe ammissibile soltanto nei confronti degli enti beneficiari di apporto al patrimonio. In effetti nell'impianto della legge n. 259, per un verso, è ignorata la contrapposizione preventivo-successivo – contrapposizione, peraltro, che non si rinviene neppure nella retrostante norma costituzionale – e, per altro verso, la possibilità di concomitanza è in *re ipsa* come si deduce dalla natura partecipativa del controllo esercitato dalla Corte dei conti, esplicitata dall'art. 1 della legge e confermata dalla previsione del successivo art. 8 ("La Corte dei conti ... formula in qualsiasi altro momento ... i suoi rilievi").

Vale sottolineare che sulla unicità del controllo si è pronunciato anche il Consiglio di Stato (Adunanza della sezione II - 19 aprile 1966), affermando che la differenziazione nella regolazione dell'attività istruttoria non può intendersi quale disciplina di due distinte, autonome e separate forme di controllo.

## II - IL QUADRO NORMATIVO

Nella precedente relazione si è fatto ampio riferimento alle varie fonti normative concorrenti a formare il regime giuridico specificamente proprio della RAI, che – per l'appunto – può qualificarsi come una società per azioni di diritto speciale<sup>20</sup>. E' appena il caso di ribadire che la particolare attenzione del legislatore trova causa e ragione non tanto nel fatto che le azioni sono in mano pubblica<sup>21</sup>, bensì nella particolare natura dell'attività e nell'intento di controllare il "prodotto". D'altra parte si verte in materia di estrema delicatezza che trascende la stessa RAI, per cui la disciplina che concerne quest'ultima si colloca in un contesto normativo via via più ampio, mano a mano che si sposta l'attenzione dalle originarie e tradizionali forme di diffusione radiofonica e televisiva alle molteplici e avanzate forme di comunicazione a distanza.

All'esposizione già fornita con il citato referto – cui si fa rinvio particolarmente per la panoramica generale e per gli aspetti di dettaglio – conviene qui aggiungere, oltre ai necessari aggiornamenti, alcune considerazioni volte essenzialmente all'intento di mostrare come il quadro si sia venuto progressivamente delineando, anche per effetto della giurisprudenza della Corte costituzionale, e come esso si presti a diverse chiavi di lettura.

Un punto di partenza nella delineazione del sistema normativo riferito alla RAI può essere ravvisato nella legge di riforma del 1975<sup>22</sup>, la quale, benché ancora ferma al principio del monopolio statale e quindi per questo fondamentale aspetto del tutto superata, resta attuale per varie disposizioni di grande interesse.

A questo particolare riguardo è da menzionare anzitutto l'affermazione del principio della sottrazione del servizio radiotelevisivo all'ingerenza predominante dell'Esecutivo, e quindi – stando alla sostanza – alla possibile strumentalizzazione ad opera della parte politica al momento dominante.

La legge di riforma del 1975 si caratterizza fortemente, infatti, per la istituzione della *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, deputata all'attuazione delle finalità compendianti i "principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo". Precisato che le espressioni in corsivo che precedono si riscontrano contestualmente nella legge, e per di più nel medesimo articolo, colpisce l'incertezza terminologica connessa all'uso sia del singolare che del plurale in riferimento al fenomeno radiotelevisivo, come al fatto che la definizione di "pubblico" ricorre una sola volta.

La spiegazione sta nella circostanza che l'esigenza di un più accurato lessico non poteva essere avvertito all'epoca, dal momento che il monopolio televisivo statale aveva ricevuto di recente un nuovo autorevole avallo da parte della Corte costituzionale<sup>23</sup>, per cui non era congruo distinguere in senso soggettivo tra servizio pubblico e servizio privato, ed i servizi non potevano essere altro che le articolazioni

<sup>20</sup> Attaglia ancora alla RAI, prescindendo dalla vigenza della specifica fonte normativa, la definizione di "società per azioni a totale partecipazione pubblica di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 2461 del codice civile"; la formula è contenuta nel comma 3 dell'art. 1 del decreto legge 6.12.1984 n. 807, convertito con modificazioni dalla legge 4 febbraio 1985 n. 10.

<sup>21</sup> Esattamente: già IRI e ora Ministero dell'economia e delle finanze al 99,5% e SIAE allo 0,5%.

<sup>22</sup> Legge 14 aprile 1975 n. 103 che all'art. 1 definiva la diffusione circolare di programmi radiofonici e televisivi "un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale" e lo dichiarava "riservato allo Stato".

<sup>23</sup> Sentenza n. 225 del 1974.

del servizio pubblico radiotelevisivo<sup>24</sup>. Infatti, la Corte costituzionale per giustificare nel 1974 il monopolio statale radiotelevisivo, a parte il vecchio argomento della limitatezza delle frequenze, aveva fatto leva in particolare sulla natura dell'attività, ravvisandola come diretta a soddisfare un *bisogno essenziale della collettività* e perciò come un *servizio pubblico essenziale*.

Il quadro normativo si arricchisce e si precisa nel 1981, ancora ad opera della Corte costituzionale, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla legittimità del monopolio statale in ambito nazionale<sup>25</sup>. La Corte concentra la difesa del monopolio sull'argomento della natura dell'attività radiotelevisiva, da qualificarsi servizio pubblico essenziale per i suoi importanti compiti di informazione e formazione culturale del Paese. Ma, con la stessa decisione, la Corte determina una fondamentale separazione tra la natura del servizio e la necessità del monopolio. Infatti, afferma che anche la diffusione in ambito locale è da considerare come un servizio pubblico, la cui liberalizzazione trova fondamento soltanto nella mancanza di ragioni di utilità generale idonee a giustificarne la riserva.

In altri termini, la peculiare natura del servizio impone regole che ne impediscano la concentrazione in mani private a livello nazionale. La mancanza di regole, allo stato, giustifica ed impone il monopolio pubblico, sottoposto ad indirizzo e vigilanza parlamentare, in ambito nazionale; la pluralità di emittenti esistente di fatto a livello locale – ed anche la relativa facilità, soprattutto in termini economici, dell'attivazione di nuove emittenti nel medesimo ambito – consente invece la

---

<sup>24</sup> Tuttavia, una prima apertura ai privati, limitata all'ambito locale, si era già avuta nel 1974 ad opera della Corte costituzionale (sentenza n. 226). Con la sentenza n. 202 del 1976 la Corte costituzionale estenderà la liberalizzazione in ambito locale alla diffusione radiofonica e televisiva via etere. Pertanto, a precisazione di quanto esposto nel testo, è opportuno evidenziare che a metà degli anni settanta il servizio radiotelevisivo è inteso come servizio pubblico e come monopolio statale, soltanto a condizione che si tratti di diffusione avente portata eccedente l'ambito locale e quindi effettuata su scala nazionale. E' interessante notare che questa sentenza segnala al legislatore la necessità di prevedere limiti temporali per le trasmissioni pubblicitarie delle emittenti private, analoghi a quelli previsti per la concessionaria pubblica.

<sup>25</sup> Sentenza n. 148 del 1981. E' utile ricordare che la pronuncia trasse origine dal fatto che la liberalizzazione ammessa a livello locale si era sostanzialmente ampliata sino all'ambito nazionale, per mezzo dell'espedito dello scambio di cassette preregistrate, messe in onda in contemporanea, espedito reso possibile per effetto di una fitta rete di collegamenti tra le emittenti locali. In effetti, nel 1980 si era dato vita ad un vero e proprio telegiornale nazionale (telegiornale Rizzoli) diffuso da una emittente privata e ciò aveva comportato l'intervento inibitorio dell'Autorità giudiziaria. Ne seguì una nuova impugnazione, innanzi alla Corte costituzionale, fondata sull'affermazione del notevole ridimensionamento del problema della limitata disponibilità delle frequenze e sull'affermazione della relativa limitatezza del costo degli impianti necessari per la diffusione nazionale e, di conseguenza, della ampia possibilità di ingresso per altri operatori al medesimo livello nazionale. La Corte argomentò, a prescindere dal problema della scarsità delle frequenze, che l'attività radiotelevisiva era da riguardare come un servizio pubblico essenziale per i suoi importanti compiti di informazione e di formazione culturale, per cui il monopolio pubblico costituiva "necessario strumento di allargamento dell'area di effettiva manifestazione della pluralità delle voci esistenti nella nostra società". E ciò con riferimento anche alla diffusione effettuata a livello locale, per la quale, tuttavia, la liberalizzazione – già introdotta con la sentenza costituzionale n. 202 del 1976 – era giustificata dall'esistenza di una pluralità di emittenti variamente ispirate ed orientate. A livello nazionale, invece, le ragioni di *utilità generale* richieste dall'articolo 43 della Costituzione, si rinvenivano nella necessità di evitare l'accentramento dell'emittenza radiotelevisiva in un monopolio od oligopolio privato. La Corte costituzionale, quindi, argomentò, al di là dello sperimentato accenno alla scarsità delle frequenze, anche in termini di condizionamenti economici e di inadeguatezza del quadro legislativo, carente di regole idonee a garantire il pluralismo delle emittenti private a livello nazionale. In sintesi, la sentenza n. 148 del 1981 si caratterizza per la duplice affermazione: a) l'attività radiotelevisiva ha carattere di servizio pubblico, in ragione della capacità del mezzo di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale; b) nondimeno, la legittimità costituzionale del monopolio statale deve trovare fondamento nell'esistenza di ragioni di utilità sociale.

liberalizzazione. La diffusione radiotelevisiva, quindi, per la sua potenzialità non può essere riguardata come una qualsiasi attività produttiva ed imprenditoriale, deve essere, invece, inquadrata in una disciplina legislativa che ne garantisca il pluralismo: il monopolio statale è soltanto uno dei possibili aspetti che tale disciplina può esprimere.

I primi anni ottanta sono caratterizzati dalla riaffermazione solenne — come si è visto — della legittimità della riserva statale per le trasmissioni di livello nazionale, ma nel contempo dal progressivo sgretolamento in via di fatto della riserva stessa. Il limite dell'ambito locale viene ripetutamente superato con l'espedito della interconnessione ed il conseguente intervento inibitorio dell'Autorità giudiziaria viene vanificato dalla sanatoria dell'esistente disposta dal Governo ed avallata dal Parlamento<sup>26</sup>. Detta sanatoria legislativa offre l'occasione per una nuova, importante pronuncia della Corte costituzionale<sup>27</sup>, la quale, abbandonato l'argomento della limitatezza delle frequenze, riafferma — peraltro, senza ripristinarlo — la legittimità del monopolio statale in quanto fondato sull'esigenza della difesa del valore del pluralismo contro i pericoli di monopolio od oligopolio privato. In tal modo la Corte precisa e perfeziona il proprio orientamento già abbozzato nel 1981 con la pronuncia che aveva adombrato la possibilità dell'eliminazione del monopolio dopo l'introduzione di una idonea normativa antitrust<sup>28</sup>.

Sulla direttrice tracciata dalla Corte costituzionale, nel senso del superamento del monopolio radiotelevisivo statale in presenza di una disciplina del settore idonea ad evitare concentrazioni e, con ciò, a garantire concretamente il pluralismo

<sup>26</sup> Il riferimento è al decreto legge n. 694 del 20 ottobre 1984, decaduto, reiterato (decreto legge n. 807 del 1984) ed alla legge di conversione, con modificazioni, 4 febbraio 1985 n. 10. L'intervento governativo trasse immediata occasione dall'oscuramento delle emittenti private seguito a pronunce dell'Autorità giudiziaria in data 16 ottobre 1984: oscuramento, peraltro, volontario per una parte, in quanto esso riguardò anche le trasmissioni di livello locale, mentre l'intervento inibitorio della Magistratura aveva investito le sole emissioni di livello nazionale.

<sup>27</sup> Sentenza n. 826 del 1988, incentrata essenzialmente sulla necessità della difesa del principio pluralistico. La configurazione del principio in parola prende le mosse dall'art. 21 della Costituzione, riguardato come presidio della libertà di manifestazione del pensiero, in senso sia attivo che passivo. In altri termini, è meritevole di tutela anche l'interesse del singolo ad essere informato in modo corretto, completo ed obiettivo. Esiste, pertanto, anche una libertà di informazione ed un interesse all'informazione che postulano la concreta possibilità di scelta tra programmi che garantiscano l'espressione di tendenze eterogenee. La pluralità di iniziative imprenditoriali diversificate rappresenta un valore costituzionale ed un obiettivo da assegnare al legislatore, dal momento che il pluralismo in materia di radio e televisione costituisce un presupposto della democraticità dello Stato. E' di particolare interesse sottolineare che la sentenza n. 826 si dà carico anche di esaminare il profilo attinente al rapporto tra salvaguardia del pluralismo informativo e libertà d'impresa, affermando che questa trova una limitazione in quello. In altri termini, non c'è pluralismo se non c'è possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità, nell'emittenza privata, che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati o menomati nella loro autonomia a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi. Corollario è che si impone l'adozione di una disciplina che impedisca il formarsi di concentrazioni, anche attraverso l'introduzioni di limitazioni all'iniziativa economica privata. Infine, particolarmente significativa risulta l'affermazione contenuta nella sentenza n. 826, secondo cui non è sufficiente a realizzare il pluralismo il concorso tra un polo pubblico ed uno polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato.

Tutte le argomentazioni svolte nella motivazione della sentenza conducono alla conclusione della illegittimità costituzionale della legge di conversione del decreto legge di sanatoria dell'avvenuto superamento del monopolio pubblico dell'emittenza di livello nazionale. La pronuncia della sentenza, tuttavia, salva la legge in considerazione della asserita temporaneità della disciplina dalla stessa dettata.

<sup>28</sup> Sentenza n. 148 del 1981.

informativo, si colloca la svolta legislativa del 1990<sup>29</sup>, che per l'appunto comporta il passaggio ad un sistema misto, o meglio, concorrenziale.

Il baricentro logico e funzionale della radicale riforma del sistema radiotelevisivo pubblico e privato<sup>30</sup> sta nell'apprestamento di una disciplina ispirata all'intento di evitare concentrazioni e di assicurare il pluralismo. Con ciò viene meno la giustificazione del monopolio pubblico, quale era stata progressivamente individuata dalla Corte costituzionale, ma nello stesso tempo muta anche la ragion d'essere di una presenza pubblica tra le emittenti radiotelevisive.

In altri termini – ed almeno in teoria – è la pluralità delle emittenti e la disciplina legislativa delle emissioni, comune a tutte le emittenti, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata delle stesse, che salvaguarda il pluralismo, come tutela la libertà di informare ed il diritto ad essere informato in modo completo ed obiettivo.

La RAI, quindi, non ha più la funzione di presidiare l'area della diffusione radiotelevisiva, bensì soltanto quella di partecipare all'agone in condizione di parità rispetto a tutti gli altri operatori del settore. Secondo la filosofia di fondo della riforma del 1990 – tanto più dopo la radicalizzazione operata dall'esito referendario del 1995 – le regole sono eguali per tutti e quindi la RAI incontra gli stessi limiti ed usufruisce degli stessi spazi che incontrano e di cui usufruiscono gli operatori privati<sup>31</sup>. In questa logica, la conservazione del finanziamento pubblico, sotto la forma del trasferimento del gettito di una imposta discopio (il c. d. canone di abbonamento), può essere ricondotta al concetto di corrispettivo: il finanziamento pubblico trova la propria contropartita nelle prestazioni che la emittente beneficiaria rende allo Stato per la realizzazione di interessi pubblici generali. In questa logica trova collocazione e giustificazione il trattamento di maggior rigore riservato alla RAI in tema di limiti alle trasmissioni pubblicitarie<sup>32</sup>. In effetti, i tempi più ristretti previsti per la concessione del servizio pubblico si risolvono nella utilità di una più agevole e naturale fruizione della comunicazione radiotelevisiva da parte degli utenti, e questa utilità concorre con altre a concretizzare il *quid* economico di contrappeso al trasferimento statale.

La nuova disciplina risulta, quindi, ispirata ad una concezione unitaria del *sistema radiotelevisivo*, il quale, pur essendo previsto che alla sua realizzazione concorrono soggetti privati e soggetti pubblici, resta sostanzialmente caratterizzato da principi e regole fondamentali non differenziati in relazione alla natura – gestionale – pubblica o privata dell'emittente. In buona sostanza, la legge del 1990 opera, contestualmente alla rifondazione del sistema, una sorta di presa d'atto del lascito storico costituito dall'emittente in mano pubblica. Certamente la legge stessa intende radicarne in qualche modo l'esistenza in termini di necessità laddove prevede che il *servizio pubblico radiotelevisivo* sia affidato ad una società a totale

<sup>29</sup> Legge 6 agosto 1990 n. 223: "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato" (nota come legge Mammi).

<sup>30</sup> Art. 15 della legge n. 223 del 1990. L'articolo – significativamente intestato "*Divieto di posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa e obblighi dei concessionari*" – ha quali destinatari la concessionaria pubblica ed i concessionari privati.

<sup>31</sup> Il principio secondo cui l'attività radiotelevisiva è in ogni caso un pubblico servizio in senso oggettivo impronta anche il sistema misto vigente nel Regno Unito. In quel contesto le emittenti private incontrano limiti ed obblighi molto simili a quelli cui è assoggettata la BBC. Comune è il vincolo funzionale a gestire l'attività "as a public service for disseminating education, information and entertainment".

<sup>32</sup> Art. 8 della legge n. 223 del 1990, la quale per i limiti massimi applicabili a qualsivoglia emittente resta nella cornice posta dalla direttiva CEE 3 ottobre 1989 n. 552 (direttiva modificata dalla direttiva 97/36/CE [sez. 38]). – Il citato art. 8 è stato modificato dall'art. 3 del D.L. 19 ottobre 1992 n. 408, convertito con modificazioni nella L. 17 dicembre 1992 n. 483. – Disposizioni in materia di pubblicità si rinvengono anche nella L. 30 aprile 1998 n. 122 (art. 3).

partecipazione pubblica, ma è pur vero che l'innesto, nel 1995, del deliberato referendario<sup>33</sup> ha radicalmente modificato la lettera e la ratio della previsione legislativa, la quale ora presenta il seguente testo: "*Il servizio pubblico radiotelevisivo è affidato mediante concessione ad una società per azioni.*" E questa disposizione, posta in combinazione con quella di portata generale che prevede la ripartizione della radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi tra la società concessionaria del servizio pubblico ed altri concessionari, porta alla conseguenza che è prevista una platea di concessionari omologhi, nel novero dei quali uno si distingue perché affidatario del servizio pubblico.

Nelle stesse previsioni della legge del 1990<sup>34</sup>, la *concessionaria pubblica - rectius*: la concessionaria del servizio pubblico - resta sul mercato della raccolta pubblicitaria in concorrenza con gli altri concessionari.

La riforma del 1990, di grande rilievo per i principi che se ne possono trarre e per la funzione di portatrice dell'innesto referendario della eliminazione del connubio tra servizio pubblico e natura pubblica del relativo concessionario, resta sul piano pratico scarsamente incisiva, dal momento che essa rinvia a provvedimenti successivi e intanto proroga il regime transitorio inaugurato con i decreti legge del 1984 e con la legge n. 10 del 1985. Regime transitorio che - venendo all'attualità - persiste tutt'ora, per essere stato ulteriormente prorogato<sup>35</sup>.

Si può, pertanto, fare un primo punto nei seguenti termini:

- 1) la diffusione di programmi radiofonici e televisivi costituisce - adottando la terminologia degli articoli 41 e 43 della Costituzione - un'attività economica avente carattere di preminente interesse generale;
- 2) in quanto tale essa è assoggettata al regime concessorio al fine di coordinarla ed indirizzarla a fini sociali;
- 3) il servizio pubblico radiotelevisivo rientra nel concetto di attività sopra delineato - intendendo peraltro in questo caso l'economicità in senso non lucrativo - tuttavia con una portata ristretta in quanto attività propria dello Stato, realizzata a mezzo di apposita e distinta - almeno concettualmente - concessione per il perseguimento di più specificati e puntuali interessi pubblici, tra i quali, fondamentale, quello di rafforzare con il pluralismo "*interno*" quello "*esterno*"<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 223/1990 con referendum abrogativo dell'11 giugno 1995 è stato abrogato limitatamente alle parole "*a totale partecipazione pubblica*". V. DPR 28 luglio 1995 n. 315.

<sup>34</sup> V. art. 8 della legge n. 223/1990

<sup>35</sup> La disciplina transitoria delle trasmissioni radiotelevisive ha inizio con la legge 10/1985 che consente la prosecuzione dell'attività di radiodiffusione alle emittenti i cui impianti fossero già in funzione. Analogamente dispone la legge 223/1990. Le proroghe successive sono state disposte con i seguenti provvedimenti: 1) DL 407/92 e L 482/92 - 2) DL 323/93 e L 422/93- 3) DL 545/96 e L 650/96 - 4) L 249/97 - 5) L 122/98 - 6) L 78/99 - 7) DL 433/99 e L 5/2000 - 8) DL 5/2001 e L 66/2001 - 9) DL 411/2001 e L. 463/2001.

<sup>36</sup> La formula e la correlazione sono nella sentenza n. 420/1994 della Corte costituzionale, la quale chiarisce, nella medesima pronuncia, che il supporto del pluralismo *interno* (assicurato dall'emittente pubblica con l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali e culturali) non va oltre il rafforzamento, cioè non produce l'effetto di rimediare alla mancanza del pluralismo *esterno*, surrogandolo (pluralismo esterno inteso come pluralità di emittenti variamente orientate). Si specifica, altresì, nella sentenza che la presenza della concessionaria pubblica non è di per sé sola sufficiente a bilanciare una posizione dominante nel settore privato ed, ancora, che il pluralismo in sede nazionale non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico ed un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato.

La lettura attualizzata della norma non può che portare alla conclusione che la rilevanza pubblica del servizio radiotelevisivo è intrinseca al servizio stesso, per cui sussiste indipendentemente dalla soggettività pubblica o privata dell'esercente o, meglio, per superare il dubbio che trattasi di discorso formalistico, indipendentemente dalla provenienza pubblica o privata del capitale investito nell'esercizio. La denominazione di *servizio pubblico* correntemente e comunemente riferito alla RAI, pertanto, deve essere inteso in senso ristretto ed, in questo caso, in senso del tutto soggettivo, come finalizzata a definire la particolare situazione del concessionario RAI nell'ambito generale dei concessionari radiotelevisivi.

Con la legge di riforma del 1990, con la sentenza della Corte costituzionale n. 420 del 1994 ed infine con il risultato del referendum del 1995 si è pervenuti alla delineazione di un sistema di principi incentrato sulla assoluta salvaguardia del pluralismo e sulla convivenza di emittenti commerciali – autofinanziate – con un'emittente, eventualmente in mano anche privata, al servizio dello Stato e quindi da questo finanziata con un apporto avente sostanza di corrispettivo.

Si tratta tuttavia di un sistema per così dire ideale, senza riscontro nella realtà, in quanto la realizzazione del pluralismo resta un traguardo da raggiungere; da raggiungere al più presto secondo la raccomandazione della Corte costituzionale, e che tuttavia si allontana progressivamente con il protrarsi del regime transitorio. La RAI resta un braccio operativo pubblico, caratterizzato, peraltro, da forte impaccio per dover rispondere in qualche modo a due diverse proprietà – il Parlamento ed il Governo – e per essere costretto anche a competere sul mercato per procacciarsi una larga parte dei necessari mezzi finanziari. La situazione di fatto è recepita, più o meno consapevolmente, come del tutto precaria, in quanto, in un quadro di rapida e radicale evoluzione tecnica, si preconizza a breve termine il venir meno della limitatezza delle frequenze, grazie al ricorso al cablaggio con fibre ottiche, alla digitalizzazione del segnale e, soprattutto, alla trasmissione satellitare<sup>37</sup>. Nell'attesa l'attenzione si sposta sul versante – del tutto secondario secondo la sistematica della Corte costituzionale – del pluralismo *interno*, vale a dire si polarizza sulla RAI, sia a livello normativo generale, che a livello di puntualizzazione degli obblighi assunti nei confronti dello Stato, il quale continua a rivestire la duplice legittimazione di azionista, pressoché totalitario, e di committente del cosiddetto servizio pubblico.

---

<sup>37</sup> Il collegamento tra nuove tecnologie e pluralismo (ovviamente *esterno*) è del tutto evidente. I nuovi *media* hanno la potenzialità di "moltiplicatori del pluralismo", dal momento che l'uso del cavo, che non impegna frequenze, consente un numero di emittenti sostanzialmente illimitato, mentre il satellite allarga enormemente la gamma delle frequenze utilizzabili e quindi aumenta il numero dei canali disponibili, così come la digitalizzazione del segnale consente un'ottimale utilizzazione delle singole frequenze.

**III - LA RAI RIGUARDATA COME AZIENDA OPERANTE IN REGIME DI CONCORRENZA**

Uno dei possibili approcci alla complessa realtà aziendale e gestionale costituita dalla RAI, sta nel considerarla nella attuale sua natura di impresa impegnata sul mercato<sup>38</sup>, per di più in un settore particolarmente difficile, sia per la agguerrita concorrenza che vi si pratica, sia per la radicale e rapidissima evoluzione tecnica che lo caratterizza.

Sembra infatti produttivo dare maggiore risalto all'attività svolta ed ai risultati conseguiti in termini di fatturato, collocando in secondo piano la circostanza che la proprietà dell'Azienda è in mano pubblica e che il mantenimento di questa peculiarità, almeno al momento, trova fondamento e giustificazione nel fatto che l'Azienda stessa è onerata della prestazione del cosiddetto servizio pubblico radiotelevisivo.

Essere in mano pubblica per la RAI, significa in buona sostanza dover operare secondo direttive - o forse meglio nell'ambito di limitazioni - poste dal Governo e dal Parlamento. Così, come per qualsiasi altra grande azienda ad assetto societario, la politica produttiva, o più latamente operativa, viene influenzata dai deliberati di chi detiene quel tanto di azioni che ne consenta il controllo. Ed il parallelismo può tenersi fermo, considerando che anche per la RAI, in definitiva l'impulso di indirizzo della Proprietà si estrinseca, in termini di efficacia, nella scelta degli uomini da porre ai vertici dell'Azienda.

Certamente non si può trascurare la circostanza che la RAI, è destinataria di un finanziamento pubblico istituzionalizzato, tuttavia deve essere riconosciuta importanza anche al fatto che il finanziamento stesso, stando alla realtà gestionale degli ultimi anni, risulta parziale copertura rispetto a tutto il fabbisogno finanziario dell'Azienda.

\* \* \*

Dall'angolo visuale dei risultati economici si deve riconoscere che l'Azienda negli ultimi anni - e segnatamente nel quinquennio in esame - ha prodotto risultati di tutto riguardo, i quali trovano immediatezza di rappresentazione negli utili (al netto delle imposte sul reddito) realizzati con gli esercizi 1997-2001, ammontanti complessivamente a € 261,7 milioni (pari a 506,8 miliardi di lire), tenuto conto anche dei risultati delle società controllate<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Che la Rai debba provvedere al fabbisogno finanziario anche con i proventi derivanti dalla pubblicità è sancito espressamente dalla legge 14 aprile 1975 n. 103 (art. 15). E' appena il caso di ricordare che le risorse pubblicitarie negli anni '70 hanno cominciato ad essere contese non più solo tra emittente pubblica e stampa, bensì anche tra emittente pubblica ed emittenti private. E' da notare che, come si apprende dai conti economici degli esercizi in esame di RAI s.p.a., l'entrata costituita dal canone supera la soglia del 50% del "totale del valore della produzione" negli anni 1996 (54,88%), 1997 (53,49%), 1998 (50,45%) e 2001 (50,44%). E' restata al di sotto della detta soglia nel 1999 (49,35%) e nel 2000 (46,51%). Per gli esercizi 1998 e 1999 è stato computato nel canone il contributo che in quegli anni è stato attribuito alla RAI in sostituzione del soppresso canone sulle autoradio (cosiddetto "contributo sostitutivo").

<sup>39</sup> Dato desunto dai bilanci consolidati di Gruppo, i cui conti economici consolidati presentano i seguenti risultati prima delle imposte, in miliardi di lire: esercizio 1997: 427,1; - esercizio 1998: 368,3; - esercizio 1999: 292,8; - esercizio 2000: 255,6; - esercizio 2001: 37,6. Le relative decurtazioni per imposte sul reddito dell'esercizio sono state, nell'ordine, di miliardi di lire: 211,0; 227,9; 182,5; 172,2; 81,0.

Di più immediata significatività della *performance* gestionale risulta l'andamento della raccolta pubblicitaria, che ha prodotto entrate via via crescenti – ad eccezione della battuta d'arresto del 2001 – in progressivo avvicinamento al finanziamento pubblico. Di modo che si può constatare come la capacità di autosostentamento della RAI abbia raggiunto un livello tale da ipotizzare un rapporto sinallagmatico tra canone, da una parte, e vincoli ed obblighi derivanti dall'impegno al servizio pubblico, dall'altra.

Si consideri al riguardo la seguente analisi della voce di conto economico "ricavi delle vendite e delle prestazioni", voce che, per l'appunto, è comprensiva dei proventi del canone e della pubblicità:

<b>Rai-Radiotelevisione italiana – Conto economico – Ricavi delle vendite e delle prestazioni</b>						
<b>Miliardi di lire</b>						
esercizio	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ricavi delle vendite	2,0	2,6	1,5	2,7	3,3	3,0
Canoni di abbonamento	2.409,5	2.476,0	2.267,1	2.324,5	2.538,7	2.614,1
Pubblicità	1.422,4	1.594,9	1.703,4	1.888,5	2.105,1	1.842,7
Promozioni	72,3	73,8	88,3	109,6	116,8	111,7
Sponsorizzazioni	17,6	22,0	24,1	27,1	38,1	36,2
Servizi speciali da convenzioni	132,6	124,1	133,2	135,5	134,0	150,3
Altro	160,6	170,2	226,4	215,2	174,6	171,1
<b>totale</b>	<b>4.217,0</b>	<b>4.463,6</b>	<b>4.444,0</b>	<b>4.703,1</b>	<b>5.110,6</b>	<b>4.929,1</b>

L'ammontare e l'andamento delle voci suesposte sono tali da rendere con tutta evidenza il senso della crescita cui si fa riferimento<sup>40</sup>.

Si può aggiungere che il finanziamento pubblico, inteso come destinato alla copertura di costi di esercizio, risulta poi sostanzialmente ridimensionato dal progressivo accrescimento del patrimonio netto<sup>41</sup>, potenzialmente acquisibile all'Erario statale. Inoltre, si può tenere conto del fatto che la RAI, per effetto degli obblighi derivanti dalla convenzione e dal contratto di servizio, risulta impegnata anche in investimenti strategici di larghissimo respiro rispondenti ad interessi di economia più generale che aziendale<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Per intendere al meglio i dati in tabella relativi alla voce "canoni di abbonamento", è opportuno tener presente che a decorrere dall'esercizio 1998 è venuto meno il canone per l'autoradio. La serie 1996-2001, pertanto, è composta di dati non del tutto omogenei. Per renderli omogenei si può detrarre dagli importi relativi agli esercizi 1996 e 1997 i seguenti gettiti per canone autoradio: nell'ordine 197,6 e 255,7 miliardi di lire. Per doverosa precisazione, si segnala che il contributo sostitutivo del soppresso canone autoradio – attribuito per i soli esercizi 1998 e 1999 nella misura, rispettivamente di 210 e 207 miliardi di lire – non figura nella tabella del testo, in quanto contabilizzato nel conto economico al di fuori della voce "ricavi delle vendite e delle prestazioni", alla cui analisi è limitata la tabella stessa.

<sup>41</sup> Il patrimonio netto del gruppo RAI alla data del 31 dicembre 2001 ammonta a 1.339 miliardi di lire, mentre al 31 dicembre 1996 era di 816 miliardi (in € rispettivamente 691,7 milioni e 421,2 milioni).

<sup>42</sup> All'art. 12 della Convenzione Ministero Poste/RAI (DPR 28.3.1994) si legge: "La concessionaria è tenuta a destinare adeguate risorse, correlate all'entità degli investimenti, per svolgere ricerche e sperimentazioni sulle più avanzate tecniche riguardanti i sistemi di produzione, trasmissione, diffusione e ricezione radiofonica, televisiva e dati associati tenendo conto anche delle potenzialità del mercato nazionale ed internazionale". Inoltre, dal successivo art. 14 deriva alla RAI l'obbligo di assicurare che gli impianti necessari all'esercizio dei servizi in concessione siano realizzati con l'adozione di ogni perfezionamento consentito dal progresso tecnologico.

Dal Contratto di servizio 2000/2002 deriva (art. 15) che la RAI è impegnata ad attuare, per quanto di sua competenza, il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive anche rinnovando ed ammodernando gli impianti di rete. Ed inoltre (art. 16) che il grado di copertura del servizio di radiodiffusione televisiva deve essere non inferiore al 99% della popolazione per ciascuna delle tre reti

Da ultimo, anche se marginale, va considerato l'apporto dato dall'Azienda per l'accertamento del canone radiotelevisivo, il quale, pur se ormai ravvisabile, almeno in larghissima parte, come un'entrata statale destinata allo scopo, resta pur sempre una vera e propria imposta<sup>43</sup>, per cui l'attività aziendale che lo concerne si affianca a quella dell'Amministrazione finanziaria dello Stato.

\* \* \*

Se il finanziamento pubblico può essere riguardato come un corrispettivo da ricondurre al rapporto sinallagmatico tra Stato e RAI, rapporto al quale resta estraneo l'utente, il quale, a stretto rigore, è soltanto accidentalmente anche contribuente (quando lo è di fatto<sup>44</sup>), è tuttavia vero che la particolarissima natura dell'imposta-canone, dichiaratamente<sup>45</sup> finalizzata al finanziamento dell'emittenza pubblica, costituisce di per sé una forte remora rispetto alla possibilità di ritocchi in aumento. In altri termini il meccanismo è tale da favorire una decisiva pressione dell'opinione pubblica in senso frenante, come dimostra l'andamento della misura del canone negli anni a fronte del generale andamento dei prezzi al consumo. Ed infatti, l'importo del canone del 2001, pari a € 92,45 (lire 179.000) rapportato a quello del 1996 – opportunamente rivalutato per compensare la svalutazione monetaria<sup>46</sup> – mostra un incremento di appena lo 0,76%.

Ne deriva che la RAI, se può apparire un'impresa sovvenzionata, è tuttavia un'impresa che non può contare assolutamente su un adeguamento automatico del canone alle esigenze. Essa può fronteggiare la dinamica della spesa soltanto parzialmente con quella dell'entrata, per essere larga parte di questa fortemente condizionata nell'espansione da fattori essenzialmente politici. Ed è appena il caso di considerare che anche l'entrata di natura privata e commerciale – costituita per la quasi totalità dai due filoni dei proventi derivanti dalla raccolta pubblicitaria e dalla cessione di servizi a pagamento – è legata a ritmi di crescita imposti dal mercato, sia per quanto concerne i prezzi richiesti che le quantità offerte<sup>47</sup>.

---

televisive. Il Contratto di servizio (art.24) fa anche accenno alla ricerca, richiamando il succitato art. 12 della Convenzione, nonché (art. 27) all'innovazione tecnologica ed industriale, laddove contempla la possibilità di utilizzazione di satelliti funzionanti su frequenze di radiodiffusione.

<sup>43</sup> Nel comune sentire il canone è percepito come una entrata diretta della RAI e, d'altra parte, l'Azienda stessa si atteggia in conformità (così, ad esempio, negli inviti televisivi di sollecitazione al pagamento). Al riguardo si deve riconoscere che l'atteggiamento della RAI trova fondamento, almeno di natura contrattuale, nel contratto di servizio che per l'appunto tratta anche del canone. Si deve, tuttavia, ribadire che sulla natura tributaria del canone di abbonamento non vi sono dubbi. Originariamente individuato come tassa dalla Corte costituzionale (sentenza n. 81 del 1963) è stata poi dalla medesima Corte (sentenza n. 535 del 1988) riconosciuto quale imposta, in considerazione del fatto che trattasi di contribuzione svincolata dall'effettivo godimento del servizio, sino al punto di essere dovuta anche nel caso di mancanza del servizio stesso (aree non servite da idonei ripetitori). Nella medesima linea è la più recente sentenza costituzionale in materia: n. 284 del 19-26 giugno 2002.

<sup>44</sup> Nel delineare il quadro, per così dire, psicologico entro il quale si colloca il canone radiotelevisivo, torna utile ricordare che si tratta di una imposta largamente evasa, con punte elevatissime concentrate in alcune regioni (Campania, Calabria e Sicilia).

<sup>45</sup> Espresso richiamo al canone, quale copertura del fabbisogno finanziario, è contenuto nell'art. 15 della legge 14 aprile 1975 n. 103. Accenni al canone si rinvengono anche nel Contratto di servizio, agli artt. 29, 30 e 31.

<sup>46</sup> Il canone del 1996 pari a € 83,38 (lire 161.450), mediante l'applicazione del coefficiente 1,1004 ricavato dall'Annuario ISTAT, risulta rivalutato in € 91,75 (lire 177.660).

<sup>47</sup> Infatti, a parte l'ovvia esistenza di un limite massimo di affollamento pubblicitario di natura per così dire tecnica connesso alla necessità di collocare il messaggio in un contesto munito di adeguata capacità di richiamo, la propensione delle imprese a ricorrere alla pubblicità non può non essere fortemente condizionata dai relativi costi.

Corollario è che il versante della spesa assume un'importanza decisiva e presenta profili di particolare delicatezza, per le contrapposte esigenze di contenimento dei costi, da una parte, e di disponibilità di mezzi congrua ai fini del mantenimento della qualità del prodotto, dall'altra.

Le suesposte considerazioni inducono ad affermare che l'obiettivo utilmente perseguibile è quello della razionalizzazione dell'organizzazione e della produzione, nel perseguimento della duplice finalità del contenimento dei costi e del potenziamento della capacità di richiamo sul mercato della raccolta pubblicitaria<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Ovviamente per questo ultimo aspetto, che trascura la missione per così dire educativa e culturale del Servizio pubblico radiotelevisivo, è d'obbligo il richiamo al fatto che la RAI, per disposizione di legge, deve procurarsi entrate operando sul mercato.

**IV – L'ASSETTO ORGANIZZATIVO**

In tema di razionalizzazione - in premessa - è utile ricordare che la RAI venne impegnata dal Legislatore nazionale, a metà del 1997, a presentare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, *"un piano per una ristrutturazione"* che consentisse *"pur nell'ambito dell'unitarietà del servizio pubblico, di trasformare una delle sue reti televisive in una emittente che non può avvalersi di risorse pubblicitarie"*<sup>49</sup>. D'altra parte, anche il contratto di servizio, stipulato successivamente a breve distanza, impegnò la RAI al *"ridisegno della propria macrostruttura organizzativa ... sulla base di uno schema divisionale"*<sup>50</sup>.

Al generale orientamento legislativo - peraltro finalizzato più alla realizzazione di un ragionato disegno della complessiva emittente televisiva nazionale che al miglioramento dell'assetto aziendale della RAI - è ricollegabile il fatto che la stessa RAI abbia prodotto<sup>51</sup> un piano di ristrutturazione basato sull'articolazione dell'organizzazione produttiva in macrodivisioni facenti capo ad una direzione (*corporate*) svincolata dalle attività produttive, ma con la funzione di operare le scelte di lungo periodo e di largo respiro, di intrattenere i rapporti con l'esterno e di curare i profili finanziari<sup>52</sup>.

Al sottostante livello il piano prevede alcune strutture di servizio, comuni, aventi compiti vari<sup>53</sup>, e, soprattutto, prevede cinque - poi divenute quattro - divisioni operative<sup>54</sup>, ognuna con piena responsabilità degli elementi patrimoniali di dotazione e di tutte le voci del conto economico della propria gestione.

I sottesi intenti ispiratori possono sinteticamente adombrarsi nei seguenti punti:

- individuare aree produttive omogenee cui assegnare obiettivi ed imputare risultati;
- stabilire un sistema di responsabilità e di meccanismi operativi, idoneo ad avviare un naturale processo di miglioramento in termini sia di efficienza (contenimento dei costi) che di efficacia (risposta dell'utenza e domanda della clientela);
- porre le premesse per la creazione eventuale di società autonome;
- aumentare la capacità competitiva dell'Azienda e delle sue singole componenti, sia sul mercato nazionale che su quello internazionale;

<sup>49</sup> In effetti un *"piano per la Nuova Rai Tre"* è stato messo a punto d'intesa con l'Autorità e da questa è stato trasmesso per il prescritto parere alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, come previsto dal comma 9 dell'art. 3 della legge 31 luglio 1997 n. 249 (cosiddetta legge Maccanico).

<sup>50</sup> Art. 37 del Contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI - Radio-Televisione Italiana s.p.a., stipulato il 1° ottobre 1997, approvato con D.P.R. 29 ottobre 1997, in G.U. n. 286 del 9.12.1997.

<sup>51</sup> Consiglio di amministrazione del 29 aprile 1998.

<sup>52</sup> La relativa articolazione, secondo la rappresentazione più recente disponibile (febbraio 2002), è la seguente: Comunicazione e relazioni esterne - Relazioni istituzionali - Internal Auditing - Marketing strategico, offerta e palinsesti - Staff del Direttore generale - Amministrazione e finanza - Pianificazione, budget e controllo - Strategia e sviluppo business - Risorse umane - Relazioni industriali - Affari legali

<sup>53</sup> Secondo la rappresentazione più recente disponibile (febbraio 2002) si tratta dei seguenti servizi: Servizi immobiliari - Produzione abbonamenti e attività per le pubbliche Amministrazioni - Sistemi ICT - RAI Teche - Centro ricerche ed innovazioni tecnologiche - Orchestra sinfonica nazionale

<sup>54</sup> 1) Divisione I che incorpora Rai 1, Rai 2, Rai Sport e RAI Notte - 2) Divisione II che incorpora Rai 3, RAI Educational, Tribune e Servizi parlamentari, RAI News 24 e Televideo - 3) Divisione Radiofonia - 4) Divisione Trasmissioni (impianti e mezzi tecnici) - 5) Divisione Produzione TV.

E' opportuno precisare che la Divisione Trasmissioni è poi venuta meno per assorbimento nella società, costituita allo scopo, Rai Way s.p.a. (anno 1999).

- innovare radicalmente i comportamenti gestionali mediante la instaurazione di una sorta di mercato interno alla Rai, con rapporti cliente-fornitore finalizzati al trasferimento di beni e servizi tra le diverse articolazioni aziendali.

\* \* \*

Il disegno al quale la RAI si è orientata si compendia, oltre che nel concetto di "divisionalizzazione", in quello di "societarizzazione", vale a dire di progressiva trasformazione verso il traguardo della holding finanziaria, con partecipazioni in varie società operative aperte a tutte le scelte appropriate alla competizione sul mercato nazionale e mondiale della comunicazione.

Tuttavia, al di là delle prospettive di lungo periodo, per il momento si tratta della istituzionalizzazione societaria di specifici filoni produttivi, al fine di disporre di strutture snelle tali da offrire ad un tempo minore resistenza a negativi fattori esterni e maggiore prontezza di adattamento alle mutate esigenze del mercato. Si tratta ovviamente di società a piena partecipazione della RAI, le quali, peraltro, possono costituire in futuro occasioni di richiamo per il capitale privato<sup>55</sup>. Il discorso è riferito a società di recente costituzione venute ad affiancarsi ad altre sorte a suo tempo sotto la spinta di specifiche esigenze di supporto, quale quella di operare su piazze estere con soggetti idonei al locale ordinamento giuridico oppure quella di mantenere in mano pubblica la funzione di raccolta della pubblicità che comportava, vigente il regime di monopolio radiotelevisivo, di fatto anche un delicato potere di selezione degli accessi<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> E' da ricordare che nel 1995, a seguito di *referendum* popolare, sono venute meno le disposizioni che riservavano allo Stato, enti pubblici e società a totale partecipazione pubblica la titolarità delle azioni della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (in particolare: sono state cassate le parole "a totale partecipazione pubblica" contenute nel comma 2 dell'art. 2 della legge 6 agosto 1990 n. 223 (cosiddetta legge Mammi). Si è affermata, pertanto, pur rimanendo allo stato soltanto potenziale, la concezione in senso oggettivo del servizio pubblico, giusta la impostazione data dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 1995, sulla ammissibilità del *referendum*.

<sup>56</sup> Le società di proprietà Rai sono le seguenti: 1) Rai Trade s.p.a. per la produzione e lo scambio di beni e servizi relativi a programmi radiofonici e televisivi, a prodotti audiovisivi (sport, film, fiction, ecc.) (costituita nel 1997); 2) RaiSat s.p.a. per lo sviluppo dei canali per la tv satellitare (1998); 3) Rai Net s.p.a. per lo sviluppo dei contenuti della programmazione Rai in Internet (1999); 4) Serra Creativa s.p.a. per reperire nuove idee e scoprire nuovi talenti (1999); 5) Rai Way s.p.a. per la distribuzione del segnale e la gestione degli impianti di trasmissione (1999); 6) Rai Cinema s.p.a. per la produzione e distribuzione di film (1999); 7) Rai Click s.p.a. per la realizzazione e commercializzazione di prodotti audiovisivi e multimediali attraverso Internet (costituita nel 2000); 8) Rai New Media s.p.a. per la gestione e la commercializzazione di diritti inerenti allo sfruttamento di prodotti e servizi audiovisivi (costituita nel 2000).

Si tratta di società, se non formalmente almeno sostanzialmente, di esclusiva proprietà Rai.

Queste più recenti risultano affiancate alle seguenti, preesistenti società, anch'esse in sostanziale esclusiva proprietà Rai: 9) Rai Corporation (sede in USA, costituita nel 1960); 10) Rai Corporation Canada (sede in Canada, costituita nel 1987); 11) Sacis s.p.a. (costituita nel 1955 e posta in liquidazione nel 1998); 12) Sipra s.p.a. (1926); 13) Publicitas s.p.a. (costituita nel 1947 e posta in liquidazione nel 1994).

Infine, sono da considerare anche le seguenti altre società, variamente partecipate e collegate: 14) San Marino RTV s.p.a. (sede nella Repubblica di San Marino, costituita nel 1991, posseduta da Rai al 50%); 15) Servizi Contabili e Fiscali - S.C.F. s.r.l. (costituita nel 1992, posseduta da San Marino RTV al 95%); 16) Labia Services s.p.a. (costituita nel 1992 e posta in liquidazione nel 1998, posseduta da Rai al 49%); 17) Audiradio s.r.l. (costituita nel 1996, posseduta da Rai al 33,33%); 18) Auditel s.r.l. (costituita nel 1984, posseduta da Rai al 33%); 19) Secemie Societ  Anonyme (sede in Francia, costituita nel 1992, posseduta da Rai al 25,32%); 20) 01 Rai Cinema e Studiocanal Distribution s.r.l. (costituita nel 2001 e posseduta da Rai al 50%); 21) Sport Set s.p.a. (costituita nel 2000 e posta in liquidazione nel 2001, posseduta da Rai al 50%).

Rai Way s.p.a., sostanzialmente dal conferimento della Divisione Trasmissione e Diffusione,   divenuta operativa il 1° marzo 2000. Ci  ha costituito il presupposto dell'accordo (27 aprile 2001) con la Crown

La finalità di acquisire la partecipazione di capitale privato è stata concretamente perseguita – ancorché con finale esito negativo – con la costituzione di una società (Rai Way s.p.a.) cui sono stati conferiti gli apparati e strutture di trasmissione e diffusione e la successiva cessione del 49% delle azioni ad una impresa statunitense (aprile 2001). Il contratto di compravendita azionaria prevedeva l'automatica risoluzione nel caso di mancato rilascio dell'incondizionata autorizzazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi della legge n. 287/1990, e/o di mancato rilascio da parte del Ministero dell'attestazione di conformità dell'operazione alla Convenzione. L'Autorità governativa ha negato l'autorizzazione (ottobre 2001) e, a richiesta della controparte, la RAI ha restituito il corrispettivo maggiorato degli interessi. E' da notare che il diniego ministeriale ha superato il vaglio di legittimità del Giudice amministrativo, cui la RAI ha fatto ricorso con insuccesso<sup>57</sup>.

Allo stato attuale, indipendentemente dagli aspetti giuridico-formali, l'articolazione societaria e quella divisionale si possono ipotizzare come accomunate nella funzione di facilitare i processi gestionali e soprattutto di favorirne il controllo in termini di assegnazione di costi e di ricavi. Il tutto può essere riguardato come una suddivisione della compagine aziendale in comparti dotati di autonomia contabile e di bilancio, di modo da avere ognuno propri costi e propri prodotti, e quindi un proprio risultato gestionale.

Ne consegue che sarebbero evidenziabili scambi nell'ambito dell'Azienda, come sarebbe possibile l'isolamento di costi di produzione interni e di connessi prezzi di cessione interna; il risultato ultimo dovrebbe essere l'acquisizione di elementi utili a confronti stimolanti all'autocorrezione.

\* \* \*

Altro corollario da trarre è che il complessivo, e formalmente composito, corpo aziendale della emittente pubblica radiotelevisiva trova compiuta rappresentazione più nel *bilancio consolidato di gruppo* che nel vero e proprio bilancio RAI. Lo scarto dimensionale tra le due rappresentazioni è certamente significativo, come mostra il raffronto delle medesime grandi voci desunte dai due menzionati bilanci.

Per verifica, basti considerare nel quinquennio 1997-2001 la RAI da sola risulta aver realizzato un utile di esercizio complessivo di circa 232 milioni di euro, mentre il Gruppo presenta l'omologo risultato, ben più consistente, di circa 262 milioni di euro.

E' interessante annotare, a margine, che negli esercizi considerati (1997-2001) il Gruppo, salvo che per l'esercizio 2001, presenta un risultato prima delle imposte migliore di quello della RAI considerata isolatamente, e ciò vale anche per l'utile finale (al netto delle imposte) salvo che per gli esercizi 1999 e 2001.

Restando in tema di raffronto tra RAI e Gruppo, risalta che l'esercizio 2001 costituisce un punto di svolta. Infatti, se per gli esercizi 1999 e 2000 la divaricazione tende alla diminuzione<sup>58</sup> – talché se ne potrebbe dedurre una sorta di

---

Castle International: concernente la cessione da parte della Rai del 49% di Rai Way per il corrispettivo di 409 milioni di euro.

Rai Cinema s.p.a., sostanzziata dal conferimento del ramo d'azienda corrispondente alla Direzione Acquisto Fiction, Produzione Cinema e Vendita Prodotti, è divenuta operativa il 1° giugno 2000.

<sup>57</sup> TAR Lazio, Sez. II, sentenza n. 1897 del 27 febbraio-12 marzo 2002.

<sup>58</sup> Il biennio 1999-2000 è fortemente caratterizzato dall'attivazione operativa delle società Rai Cinema e Rai Way. La rilevata diminuzione della divaricazione, apparentemente contrastante con la detta attivazione, autorizza a dedurre, con accettabile approssimazione, una conferma della pura funzione strumentale e di servizio che le due società prestano a vantaggio della Rai, e della conseguente scarsa