



**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

**Audizione presso la Commissione  
parlamentare per l'indirizzo generale e  
la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**

***Roma, 24 marzo 2017***





# *Corte dei Conti*

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Audizione presso la “Commissione  
parlamentare per l’indirizzo generale e  
la vigilanza dei servizi radiotelevisivi”



## 1. PREMESSA. LA SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI DELLA CORTE DEI CONTI

Nell'architettura costituzionale la Corte dei conti è inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma) sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, terzo comma). Da detta doppia investitura deriva la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse dell'Istituto che, nell'esercizio delle funzioni di controllo, è organo neutrale, autonomo ed indipendente sia rispetto al Governo che al Parlamento, e, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, fa parte a tutti gli effetti dell'ordine giudiziario.

Per quel che riguarda in particolare l'attività di controllo, il ricordato articolo 100 della Costituzione prescrive che *“La Corte dei conti partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”*.

Il controllo sugli enti non statali viene esercitato nelle forme e con le modalità di cui alla legge 21 marzo 1958, n. 259, da parte di una Sezione specificamente istituita all'interno della Corte (la Sezione del controllo sugli Enti). Esso ha ad oggetto la gestione del singolo ente, rapportata all'anno finanziario.

Sono assoggettati a questo tipo di controllo, da un lato, gli enti che ricevono contributi finanziari a carico del bilancio statale con carattere di periodicità, ovvero che beneficiano continuativamente di risorse derivanti dal prelievo fiscale (cc.dd. *enti sovvenzionati*) e, dall'altro, gli enti ai quali lo Stato contribuisce mediante apporti al patrimonio in capitale, beni o servizi, ovvero mediante concessione di garanzie finanziarie (cc.dd. *enti partecipati*). Ne sono invece esclusi, per scelta del legislatore, gli enti territoriali o di rilievo prevalentemente locale, che sono controllati sulla base di diverse disposizioni normative. Poiché la legge n. 259/1958 non pone alcuna distinzione tra enti pubblici e privati, il controllo in argomento è esteso anche alle società private che beneficiano ordinariamente ed in modo diretto di contributi statali. Gli enti assoggettati al controllo di cui alla legge n. 259/1958 sono individuati per legge o mediante decreto governativo, emesso anche su segnalazione della stessa Corte.

Il controllo sugli enti si articola in due distinte tipologie: la prima prevede l'affidamento dell'istruttoria e la redazione del referto ad un magistrato della Sezione, il quale compie la necessaria istruttoria nei confronti dell'amministrazione interessata o degli organi di vigilanza e revisione (art. 2 L. n. 259/1958); la seconda prevede la partecipazione diretta di un magistrato delegato al controllo alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione dell'ente (art. 12, legge n. 259/58).

A questa seconda tipologia di controllo è assoggettata, tra gli altri, anche la RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A.

## 2. IL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO

Il servizio pubblico generale radiotelevisivo era definito dal legislatore all'articolo 2, comma 1, lettera h) della legge 3 maggio 2004 n. 112, secondo il quale è “*servizio pubblico generale radiotelevisivo il pubblico servizio esercitato su concessione nel settore radiotelevisivo mediante la complessiva programmazione, anche non informativa, della società concessionaria, secondo le modalità e nei limiti indicati dalla presente legge e dalle altre norme di riferimento*”. L'articolo 17 della richiamata legge n. 112/2004, i cui contenuti sono stati trasfusi nell'articolo 45 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*” (TUSMAR), definisce il contenuto minimo, nonché i compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo, da svolgere sulla base di un contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero delle comunicazioni (ora dello sviluppo economico) e di contratti di servizio regionali (e provinciali, limitatamente alle province autonome di Trento e Bolzano). Detto articolo 45 del TUSMAR elenca infatti le prestazioni che la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo è tenuta ad erogare, e che riguardano anche l'attività educativa e formativa e la valorizzazione delle culture regionali e locali.

L'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 220, “*Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo*”, innovando il ripetuto articolo 45 del TUSMAR, ha sostituito l'espressione “*servizio pubblico generale radiotelevisivo*” con la locuzione “*servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale*”. Si tratta di un ampliamento del concetto di servizio pubblico i cui riverberi, all'attualità, non sono ancora stati individuati, ma che senza dubbio impongono alla concessionaria di aggiornare il perimetro del servizio pubblico tradizionalmente inteso, anche alla stregua delle diverse piattaforme tecnologiche esistenti e tenuto conto dei mutamenti tecnologici *medio tempore* intervenuti<sup>1</sup>.

Meritevole di attenzione è la disposizione introdotta dall'articolo 5 della riforma del 2015, che prevede l'avvio da parte del MiSE, in vista dell'affidamento della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo, di una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio medesimo, garantendo la più ampia partecipazione. Sulla scorta degli esempi già presenti

---

<sup>1</sup> Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della RAI S.p.A. per l'esercizio 2014, di cui alla deliberazione 19 luglio 2016, n. 93, pag. 76 e segg., in [www.corteconti.it/](http://www.corteconti.it/).

in altri Paesi europei, tale previsione rappresenta un primo tentativo di coinvolgere la società civile nella definizione dei compiti di servizio pubblico da affidare alla società concessionaria.

### 3. LA CONCESSIONE DI SERVIZIO. I CONTRATTI DI SERVIZIO.

L'articolo 45, comma 1 del TUSMAR dispone che il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale è affidato per concessione a una società per azioni, che lo svolge sulla base di un contratto nazionale di servizio stipulato con il MiSE, previa delibera del Consiglio dei ministri, e di contratti di servizio regionali (provinciali per le province autonome di Trento e di Bolzano), con i quali sono individuati i diritti e gli obblighi della società concessionaria. I contratti in questione sono rinnovati ogni cinque anni, nel quadro della concessione che riconosce alla RAI-Radiotelevisione italiana Spa il ruolo di gestore del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale. Tale ultima disposizione è confermata dal successivo articolo 49, comma 1, che affida *ex lege* in concessione<sup>2</sup> alla RAI il servizio pubblico generale radiotelevisivo sino alla data del 6 maggio 2016, termine successivamente prorogato fino al prossimo 30 aprile 2017<sup>3</sup>.

Le modalità di attuazione dei compiti del servizio pubblico generale sono demandate, poi, ad un contratto di servizio nazionale e a contratti di servizio regionali (provinciali per Trento e Bolzano) che la RAI stipula con il MiSE, ogni cinque anni. Il contratto, che deve conformarsi alla delibera a tal fine predisposta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni d'intesa con il MiSE, sulla base della normativa comunitaria e nazionale, fissa le singole attività che la concessionaria è tenuta svolgere.

La citata legge n. 220/2015 ha recato importanti modifiche alla procedura di definizione del contratto di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico (MiSE) e la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo.

L'articolo 1 della riforma ha, infatti, previsto che il contratto sia stipulato previa delibera del Consiglio dei ministri, che stabilisce, altresì, gli indirizzi per l'emanazione delle linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico. E' stato in tal modo rafforzato il ruolo del Governo, alla cui previa delibera è subordinata la stipula del

---

<sup>2</sup> Tale concessione ha caratteristiche del tutto analoghe a quelle dei provvedimenti ex art. 1, comma 4, della Direttiva 2004/18/CE e dell'art. 3, comma 12, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (pro-tempore vigente), con fisionomia riconducibile all'appalto dei servizi: cfr. Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria RAI, cit., pag. 10.

<sup>3</sup> Più in particolare, l'articolo 216, comma 24, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ha prorogato il su detto termine fino al 31 ottobre dello stesso anno; la legge 26 ottobre 2016, n. 198 (art. 9) ha portato il precedente termine al 31 gennaio 2017 e, da ultimo, l'art. 6, comma 3 del c.d. "decreto milleproroghe" (D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito dalla Legge 27 febbraio 2017, n. 19) lo ha fissato al 30 aprile 2017.

contratto di servizio, oltre che la definizione degli indirizzi cui dovrà attenersi il Ministero dello sviluppo economico nel determinare, d'intesa con l'AGCom, il contenuto degli obblighi di servizio pubblico. E' stata inoltre modificata la cadenza per il rinnovo di tutti i contratti di servizio, sia di quello nazionale che di quelli regionali e provinciali, che da triennale è diventata quinquennale, a causa della difficoltà di rinnovare il contratto con la cadenza triennale imposta dalla precedente disposizione.

Sotto il profilo finanziario, l'articolo 47, comma 3, del TUSMAR prescrive che la misura del canone radiotelevisivo debba essere tale da consentire alla concessionaria di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti "*per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo*".

La RAI è come noto anche titolare di attività commerciali, che generano costi e ricavi non attinenti allo svolgimento del servizio pubblico. Per verificare, in concreto, che il finanziamento pubblico non sovvenzioni le attività di mercato, l'Unione europea ha imposto la tenuta di una contabilità separata; tale previsione è stata recepita dal legislatore nazionale nell'articolo 18 della legge n. 112 del 2004, il cui contenuto è stato riprodotto nel predetto articolo 47 del TUSMAR.

Nell'attuale assetto lo Stato esercita, dunque, contemporaneamente, vari tipi di intervento pubblico: uno connesso alla posizione di concedente del servizio pubblico (chiamato a disciplinare l'attività della concessionaria); uno derivante dalla partecipazione pubblica al capitale della società, quale proprietario di maggioranza dell'impresa (che gli consente di esercitare tutti i diritti previsti dal codice civile); un altro, infine, quale titolare e responsabile di fronte all'Unione europea di molteplici poteri di regolamentazione del mercato, da assolvere con imparzialità nel rispetto della normativa nazionale e di quella europea.

Si tratta, in effetti, di una pluralità di ruoli di difficile armonizzazione, in quanto, per un verso, lo Stato deve provvedere alla cura degli interessi pubblici tra i quali la garanzia di un servizio pubblico adeguato, il rispetto dei vincoli di bilancio, la politica di limitazione della spesa; sotto altro profilo è suo interesse, quale azionista dominante, che le società detenute nel gruppo siano in grado di sostenere i costi produttivi, ottenendo tempestivamente le contribuzioni ed i finanziamenti, ivi compresi quelli di derivazione

pubblica loro spettanti – alla stregua degli impegni normativi o contrattuali - anche per evitare il ricorso all'indebitamento. Viene ad emersione, quindi, una stretta correlazione tra l'attività della società (e delle controllate) e quella pubblica, di guisa che, ai fini del necessario miglioramento dei risultati della gestione, risulta essenziale, oltre ad una azione efficiente, economica ed efficace, anche il rispetto degli impegni finanziari e programmatici da parte dello Stato.

In sintesi, ferma restando la riferibilità al *management* della RAI dei risultati della gestione del gruppo, risulta innegabile l'interdipendenza con l'esercizio delle attribuzioni statali nello specifico settore di intervento<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria RAI, cit., pag. 11.

## 4. IL VIGENTE CONTRATTO DI SERVIZIO

Per quel che riguarda la situazione attuale, va evidenziato che gli obblighi ed i limiti rientranti nell'ambito del servizio pubblico sono stati delineati prima nella convenzione stipulata tra il Ministero delle poste e telecomunicazioni e la RAI, annessa alla concessione assentita nel 1994 e, in seguito, direttamente dalla legge n. 112 del 2004.

Il contratto nazionale di servizio, sottoscritto per la prima volta nel 1996, è, come su accennato, l'accordo con cui vengono definiti puntualmente gli impegni e le attività che in concreto la società concessionaria deve assolvere per espletare i suoi compiti di servizio pubblico; prima di ciascun rinnovo quinquennale, l'AGCom e il Governo fissano le linee-guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, definite in relazione allo sviluppo dei mercati, al progresso tecnologico e alle mutate esigenze culturali, nazionali e locali.

Il contratto di servizio 2010-2012, tuttora vigente, è stato deliberato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 3 febbraio 2011; il 6 aprile 2011 è stato sottoscritto dal Ministro dello Sviluppo economico e pubblicato nella G.U.<sup>5</sup>. Esso individua la missione del servizio pubblico, precisando che la stessa consiste nel garantire all'utenza un'ampia gamma di programmazione e un'offerta di trasmissioni equilibrate e di ampio genere; accentua, inoltre, la necessità di una effettiva trasparenza nella destinazione e utilizzazione dei finanziamenti percepiti attraverso il canone e del miglioramento della qualità oggettiva (tecnologica e di contenuti) e della qualità percepita dal pubblico.

Nel processo di passaggio alla tecnologia digitale, l'accordo di servizio obbliga la concessionaria ad attuare la conversione delle reti al nuovo sistema secondo i tempi e le modalità indicate dal Ministero dello sviluppo economico, all'ampliamento anche ai nuovi canali digitali del perimetro per la definizione dell'offerta predeterminata di servizio pubblico, con un incremento della quota minima dal sessantacinque al settanta per cento. Il contratto di servizio impone, altresì, lo sviluppo di due canali tematici specifici dedicati ai minori, distinti in relazione alla loro età, scolare e pre-scolare.

---

<sup>5</sup> Infatti, il contratto di servizio relativo al triennio 2013-2015 non è mai stato stipulato, nonostante fosse stato approvato dalla Commissione parlamentare di vigilanza il 7 maggio 2014.

L'azienda può svolgere, nell'ambito del proprio mercato di riferimento, comprendente l'offerta televisiva, radiofonica e multimediale e le connesse attività strumentali e accessorie, attività commerciali inclusa l'offerta a pagamento in regime di concorrenza, assicurando che le stesse attività siano sviluppate direttamente, o attraverso società controllate e, comunque, con modalità organizzative che evitino il finanziamento incrociato, anche parziale, di risorse pubbliche.

Le regole sulla trasparenza impongono la pubblicazione sul sito *web* della società degli stipendi lordi percepiti dai dipendenti e collaboratori, nonché delle informazioni sui costi della programmazione di servizio pubblico, anche tramite il mezzo televisivo e radiofonico, eventualmente con un rinvio allo stesso sito *web* nei titoli di coda.

In risposta alle esigenze espresse dalla RAI ed evidenziate dalla Corte dei conti nelle proprie relazioni, laddove si evidenziava che *“dal precedente contratto di servizio non era possibile dedurre né l'entità del costo complessivo dei servizi che la società concessionaria si è impegnata a svolgere nell'arco del triennio di riferimento, né l'entità dell'integrazione dell'entrata proveniente dal canone di abbonamento ritenuta necessaria per garantire la completa copertura dei costi derivanti dal contratto stesso”*, il contratto 2010/2012 ha introdotto clausole di salvaguardia che consentono alla concessionaria di proporre al MiSE le opportune modifiche, nel caso di significative alterazioni nel rapporto tra costi e ricavi di servizio pubblico.

Il Ministero, inoltre, si è impegnato ad individuare, con il coinvolgimento delle amministrazioni competenti, le più efficaci metodologie di contrasto all'evasione del canone radiotelevisivo, proponendo le opportune iniziative legislative e adottando le necessarie misure amministrative. Tale complessa tematica, come noto, è stata (almeno in parte) superata dall'entrata in vigore del nuovo sistema di riscossione del canone, di cui all'art. 1, comma 153 e segg. della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e si pone oggi in termini diversi dal passato.

Anche sulla disciplina del contratto di servizio, l'articolo 1 della legge n. 220 del 2015 ha – come innanzi accennato - introdotto significative novità, consistenti non solo nella durata stabilita in cinque anni, ma anche nella procedura di definizione che contempla, prima

della sottoscrizione da parte del Ministero dello sviluppo economico, appositamente deliberata dal Consiglio dei ministri.

## 5. LA NUOVA PROPOSTA DI CONVENZIONE. OSSERVAZIONI

Con il decreto di concessione di cui alla deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri del 10 marzo u.s. e con l'annessa convenzione, da stipulare tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., si dà attuazione alle disposizioni di legge sopra ricordate, come da ultimo modificate dalla legge n. 220 del 2015.

La predisposizione della concessione e dell'annessa convenzione è stata preceduta da una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, prescritta – come pure su ricordato – dall'art. 49, comma 1-*bis* del TUSMAR, al fine di garantire un'ampia partecipazione dei cittadini, destinatari del servizio pubblico.

Con lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri viene pertanto concesso in esclusiva alla RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a. l'esercizio del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale per una durata decennale a decorrere dal 1° maggio 2017 e viene approvato lo schema di convenzione, che individua, a sua volta, le condizioni e le modalità di detto esercizio.

Ai sensi dell'articolo 1 dello schema di convenzione, il concessionario deve erogare il servizio d'interesse generale volto a fornire un'informazione completa ed imparziale, favorire l'istruzione, la crescita civile, il progresso e la coesione sociale, promuovendo la lingua italiana, la cultura e la creatività e salvaguardando l'identità nazionale e le prestazioni di utilità sociale. Viene poi delimitato l'ambito della concessione, che comprende l'installazione e l'esercizio degli impianti; la trasmissione dei programmi sul territorio nazionale e all'estero mediante i predetti impianti, nonché la trasmissione, con altre piattaforme distributive, di contenuti audiovisivi e multimediali.

L'informazione ed i programmi devono ispirarsi ai principi di imparzialità, obiettività e completezza, propri del servizio pubblico; la concessionaria deve poi ispirare la propria azione a principi di trasparenza, efficacia, efficienza e competitività e deve predisporre un piano editoriale, che a sua volta deve risultare coerente con la missione e gli obblighi del servizio pubblico. Nel quadro di una sollecitazione alla razionalizzazione della struttura e dei programmi di informazione, si inseriscono le previsioni del comma 5, sulla possibilità di rimodulazione del numero dei canali non generalisti, e del comma 7, sull'uso più

efficiente delle risorse mediante un piano di riorganizzazione e la possibilità di rivedere il numero delle testate giornalistiche.

Con riferimento all'articolo 1, non può non evidenziarsi l'insufficienza del (generico) richiamo alla trasparenza, argomento che avrebbe invece richiesto una specifica, esaustiva disciplina già in sede di convenzione.

L'articolo 2 fissa in dieci anni la durata del rapporto concessorio (art. 49, comma 1-*bis* del TUSMAR); l'articolo 3 stabilisce gli obblighi del concessionario e le modalità di esercizio (artt. 7, comma 4 e 45, comma 2 TUSMAR), affidando al MiSE la verifica in ordine alla ricezione del segnale al 100% della popolazione. Si prevede, in particolare, che la concessionaria sia tenuta ad impiegare e sviluppare sistemi atti a favorire la fruizione dei programmi radiotelevisivi da parte di persone con deficit sensoriali. Di particolare rilievo è l'affermazione del carattere universale del servizio, sottolineato dai poteri di verifica attribuiti al MiSE, entro tre anni dall'entrata in vigore della concessione.

Al riguardo, si segnala la genericità, forse eccessiva, di molti degli obblighi elencati alle varie lettere del medesimo primo comma: es., alle lettere b) e d) le attività del concessionario vengono identificate con locuzioni come “*un adeguato sostegno*” e “*un numero adeguato di ore*”, che non configurano obblighi certi e predeterminati come sembrerebbe invece argomentarsi dalla rubrica dell'articolo; resta affetta da genericità anche l'intera lettera c) e in genere, come accennato, quasi tutta l'elencazione degli obblighi (cfr. le lettere i), p) e q)).

L'articolo 4 prevede l'obbligo in capo alla concessionaria di operare, anche tramite la propria partecipata RAI Way, “*all'avanguardia nella sperimentazione e nell'uso delle nuove tecnologie*”, nonché di assicurare un uso ottimale delle frequenze messe a disposizione dallo Stato. Di rilievo è la previsione sulla possibilità di realizzare impianti comuni con altri operatori televisivi e di telecomunicazioni; si attribuisce inoltre al MiSE la potestà autorizzatoria per l'effettuazione delle modifiche e trasferimento degli impianti.

L'articolo 6 reca la disciplina del contratto di servizio e precisa che il MiSE, previa delibera del Consiglio dei ministri, stipula con la concessionaria un contratto nazionale di servizio e rilascia l'intesa ai fini della stipula dei contratti di servizio regionali e provinciali, con i quali sono individuati i diritti e gli obblighi della società concessionaria. Prima del rinnovo

quinquennale del contratto nazionale di servizio, con deliberazione adottata d'intesa dall'AGCOM e dal MiSE, sulla base di indirizzi deliberati dal CdM, saranno fissate le linee-guida sul contenuto degli eventuali ulteriori obblighi del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale. E' infine precisato che il contratto nazionale di servizio disciplina, in particolare, gli aspetti relativi agli obiettivi di efficientamento e di razionalizzazione attinenti agli assetti industriali, finanziari e di produttività aziendale, al miglioramento della qualità del servizio, all'attività di ricerca e di sperimentazione, alla vigilanza e al controllo.

Sulle norme appena esaminate, non vi sono osservazioni.

Per quel che riguarda le trasmissioni, il MiSE, ai sensi dell'articolo 7 deve assegnare alla concessionaria la capacità trasmissiva necessaria, anche al fine di consentire la diffusione dei contenuti di fornitori in ambito locale e nazionale; il concessionario deve a sua volta fornire la relativa assistenza tecnica al MiSE.

La norma in questione desta qualche perplessità, a causa dell'eccessiva genericità della sua formulazione, che sembra riservare al Governo prerogative notevoli, non ancorando il concetto a parametri oggettivi.

Ai sensi dell'articolo 8, la società concessionaria deve garantire la fornitura del servizio pubblico senza interruzioni, salvi casi di forza maggiore, con applicazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali per il caso di eventuali astensioni da parte dei lavoratori della concessionaria.

L'art. 9 impegna la concessionaria a stipulare i contratti di diffusione pubblicitaria sulla base di principi di leale concorrenza, trasparenza e non discriminazione e ad osservare gli articoli 37 e 38 del TUSMAR nella trasmissione dei messaggi pubblicitari.

La norma deve essere letta e applicata alla luce degli specifici vincoli che in materia sussistono per RAI S.p.A., in particolare in termini di "tetto" alla raccolta pubblicitaria. L'articolo 11 fissa i limiti per le attività commerciali ed editoriali connesse alla diffusione di immagini, suoni e dati, precisando che dette attività non possono assumere consistenza prevalente rispetto a quella oggetto di concessione, vanno sottoposte a contabilità separata e devono essere remunerate esclusivamente con ricavi diversi dal canone radiotelevisivo; dette disposizioni si pongono in linea con la normativa sovranazionale in

tema di tutela della concorrenza e aiuti di Stato. Si prevede, inoltre, la preventiva autorizzazione da parte del MiSE, di concerto con il MEF, per l'esercizio di attività industriali o commerciali da parte della RAI. La vigilanza sugli obblighi derivanti dal rapporto concessionario, dalle norme vigenti e dai contratti di servizio è affidata all'AGCom e al MiSE (art. 12).

L'articolo 13 prescrive, poi, che il costo delle attività derivanti dal servizio pubblico venga coperto dal versamento di una quota del canone di abbonamento; ai fini di una corretta individuazione dei costi rilevanti anche per la determinazione annuale del canone di abbonamento, l'AGCom e il MiSE, ciascuno per le rispettive competenze, verificano annualmente il rispetto dei parametri ivi indicati.

Ciò posto, poichè nella definizione della quota percentuale di canone da riconoscere alla Concessionaria per l'espletamento del servizio pubblico il *quantum* è legato alla verifica dei relativi costi, effettuata congiuntamente dall'AGCom e dal MiSE in base ai parametri di cui al comma 2 della norma medesima, ritiene la Corte che i principi ivi indicati (raggiungimento degli obiettivi di efficientamento e di razionalizzazione; attuazione del piano editoriale; livello dell'affollamento pubblicitario; distribuzione dei messaggi pubblicitari fra i canali trasmissivi; corretta imputazione dei costi alla contabilità separata) dovrebbero presentare un maggiore livello di specificità, con dettagliati strumenti di analisi; ciò al fine, oltre che di conseguire un adeguato livello di oggettività, anche di favorire il recupero di efficienza interna da parte della concessionaria e la razionalizzazione dei costi.

Peraltro, la necessità di assicurare risorse pubbliche con carattere di certezza e stabilità, su un idoneo orizzonte temporale, già contenuta nel (tuttora) vigente contratto di servizio 2010/2012<sup>6</sup>, al fine di garantire un'attendibile pianificazione industriale ed editoriale, è stata più volte ribadita dalla stessa AGCom<sup>7</sup>.

A tale ultimo proposito, deve essere ricordato che proprio l'esame della contabilità separata di tutti gli anni scorsi, fin dal 2005 (e con l'eccezione del solo 2013) ha evidenziato uno squilibrio tra le risorse da canone e i costi del servizio pubblico<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> All'art. 28.

<sup>7</sup> V., ad es., l'audizione del Presidente AGCom presso la Commissione di vigilanza in data 16 ottobre 2013.

<sup>8</sup> Cfr. la Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria RAI, cit., pag. 101 e segg..

L'articolo 14 disciplina il regime di contabilità separata della concessionaria per i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti per il servizio pubblico, prevedendo il controllo da parte di una società di revisione nominata dalla concessionaria e scelta dall'AGCom; è ribadito il divieto di destinare i ricavi del canone ad attività diverse da quelle del servizio pubblico.

Con riferimento all'ultima delle prescrizioni su indicate, occorre tenere presente il complessivo assetto ordinamentale, il quale in effetti consente compensazioni compatibili con il mercato comune, limitatamente all'attribuzione al servizio pubblico dei ricavi commerciali da pubblicità che residuano dopo aver imputato all'aggregato "commerciale" le risorse corrispondenti a quelle che avrebbe raccolto un operatore privato<sup>9</sup>.

La norma in esame disciplina uno degli snodi più significativi della convenzione. In particolare, si segnala che la contabilità separata - oltre a rispondere ad esigenze derivanti dal necessario isolamento delle gestioni, tra l'altro secondo i principi comunitari, onde evitare la commistione delle risorse riservate al servizio pubblico con quelle delle attività commerciali - rappresenta l'unico strumento per accertare i costi di produzione del servizio pubblico, da remunerare quindi con le entrate derivanti dal canone radiotelevisivo.

In tale contesto, oltre alla trasparenza contabile, potrebbe essere opportuno prevedere nella convenzione, al fine di consentire un effettivo controllo da parte dei cittadini utenti sulla destinazione del finanziamento statale, che la concessionaria apponga segnali che rendano facilmente riconoscibili i programmi ascritti al servizio pubblico.

L'articolo 15 fissa le penali per il ritardato pagamento da parte della concessionaria del canone concessorio. Si segnala, al quarto comma, l'opportunità dell'aggiunta della clausola "... *salvi gli effetti del successivo articolo 16*" in tema, appunto, di decadenza per le ipotesi di maggiore gravità.

Il primo comma dell'articolo 16 prevede che, in caso di gravi e reiterate inosservanze, possa essere disposta la decadenza dalla concessione; il secondo comma prevede inoltre, in tali

---

<sup>9</sup> Nel senso, cioè, che "*se la differenza tra le risorse da canone ed i costi diretti, del capitale e di transfer charges fosse negativa, il surplus tra l'ammontare delle risorse pubblicitarie risultanti dal bilancio civilistico della RAI e la pubblicità spettante all'aggregato B andrebbe accreditato all'aggregato di servizio pubblico, al fine di contenere il deficit da coprire con il canone di abbonamento. L'apporto della pubblicità residuale non può comunque essere tale da far diventare positivo il saldo finale dell'aggregato A*": v. la Relazione della Corte dei conti, cit., pag. 104.

evenienze, la possibilità di incameramento del deposito cauzionale, la cui costituzione non è tuttavia prevista da alcuna clausola della convenzione.

Si evidenzia, in proposito, che la costituzione del deposito cauzionale era prevista tanto nella Convenzione del 1994 (art. 20) quanto nel vigente contratto di servizio (art. 34). Sembra opportuno, dunque, che venga inserita un'apposita, espressa disposizione, analoga a quella di cui all'art. 34 del vigente contratto di servizio<sup>10</sup>.

Da ultimo, l'art. 17 richiama la concessionaria al rispetto della normativa vigente in materia di servizi di media audiovisivi e radiofonici, nonché del diritto dell'Unione europea, degli accordi internazionali e delle norme tecniche emanate dagli organismi nazionali ed internazionali competenti in materia. Al riguardo, non vi sono osservazioni. Potrebbe, peraltro, risultare utile inserire una specifica clausola di aggiornamento e revisione della convenzione, di tenore analogo a quella recata dall'articolo 26 della convenzione del 1994, più volte ricordata, la quale prevedeva la possibilità di rivisitarne la disciplina con riferimento al quadro evolutivo dei servizi in concessione, al fine di salvaguardare l'equilibrio delle gestioni e rendere l'accordo coerente con l'introduzione di nuove tecnologie e di nuovi sistemi; essa rappresenterebbe, inoltre, il necessario stimolo per aggiornare i reciproci obblighi tra le parti.

---

<sup>10</sup> Si riporta il testo del citato art. 34: “1. A garanzia degli obblighi assunti con il presente Contratto la RAI costituisce, alla data di entrata in vigore del Contratto medesimo, presso la Cassa depositi e prestiti, un deposito cauzionale di 1 milione di euro in numerario o in titoli di Stato o equiparati al valore nominale. 2. Gli interessi sulla somma depositata sono di spettanza della RAI. 3. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha la facoltà di rivalersi dei propri crediti liquidi ed esigibili presso la RAI sul deposito cauzionale costituito ai sensi del presente articolo; in tal caso la concessionaria è tenuta a reintegrare il deposito stesso entro un mese dalla data di notificazione del prelievo”.



SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI