

1996), con la quale era stata annullata una decisione della Commissione che, ai sensi dell'art.90 comma 3 Trattato, aveva esentato dal rigoroso rispetto delle norme sulla concorrenza gli accordi UER per l'acquisizione di diritti sportivi in favore di emittenti esercenti il servizio pubblico. Ebbene, in tale risoluzione, da un lato, il Parlamento Europeo individua i contenuti del servizio pubblico, dall'altro distingue nettamente le emittenti che perseguono tale funzione dalle emittenti commerciali. Inoltre, ancorchè si ammetta, assai genericamente, che anche un'emittente a capitale privato "deve considerarsi esercente di un servizio pubblico, in quanto non solo dotata di concessione o di autorizzazione ma anche e soprattutto perchè condivide il medesimo dovere alla responsabilità etica verso i telespettatori", la verità è che, in tale risoluzione, il servizio pubblico è considerato inscindibile dalla natura pubblicistica della proprietà. Sta di fatto che "nel considerando M" il Parlamento europeo ammette bensì che le emittenti commerciali possono svolgere "certe funzioni del servizio pubblico" - come ad es. accade in Portogallo -; tuttavia lo stesso Parlamento sottolinea che non solo l'informazione, la cultura e l'educazione, ma anche lo sport, l'intrattenimento, gli spettacoli comici e il divertimento in genere costituiscono, in un insieme equilibrato, uno specifico del servizio pubblico.

La citata risoluzione è però importante anche per il contenuto degli inviti rivolti, rispettivamente alla Commissione, alle emittenti dei servizi pubblici e agli stati membri. Alla Commissione si chiede l'adozione di una strategia sotto svariati aspetti favorevole alle emittenti del servizio pubblico e quindi, tra l'altro, si chiede di non considerare "aiuti" vietati dall'art.92 del Trattato CE i finanziamenti fatti a emittenti che "rispettino rigorosamente i loro obblighi in quanto servizio pubblico". Alle emittenti si chiede di

responsabilizzare il telespettatore-cittadino fornendogli un'informazione chiara ed obiettiva e, conseguentemente, di rispettare al massimo da un lato l'indipendenza dai Governi, dall'altro l'imparzialità della programmazione per l'importanza che essa svolge per la democrazia e per la costruzione dell'Europa; e le si invita a una maggiore produzione e diffusione di opere europee. Agli Stati membri si chiede, in primo luogo, di garantire alle emittenti del servizio pubblico "finanziamenti coerenti, stabili e realistici" per assicurarne la vitalità in un mercato concorrenziale "senza che siano perciò interamente dipendenti delle entrate pubblicitarie, affinché esse possano adempiere ai loro obblighi in materia di servizio pubblico" e li si invita a garantirne l'indipendenza "da qualsiasi interferenza politica o economica istituendo strutture adeguate come organi interni pluralistici o altri organi indipendenti. In secondo luogo, gli Stati sono invitati a regolamentare sia le trasmissioni via etere dei principali avvenimenti sportivi, dello spettacolo o scientifici di particolare valore o interesse, sia a garantire "in modo esauriente" la fruizione via etere di avvenimenti di particolare valore che altrimenti verrebbero esclusivamente diffusi sulle c.d. "pay-tv". Infine, gli Stati sono invitati, oltre che a incentivare le produzioni europee, a prevedere canali riservati per il servizio pubblico radiotelevisivo in qualunque futuro sistema di diffusione digitale terrestre, via cavo o via satellite e a garantire che nuove licenze relative alla televisione digitale siano assegnate principalmente sulla base della qualità, della diversità, della produzione originale e dei servizi gratuiti via etere.

1.6 Il tentativo fallito della RAI di entrare nel mercato delle "pay-tv"

Sono note le vicende che hanno consentito alle c.d. “Telepiù” di irradiare i propri programmi televisivi in criptato. Nel silenzio della L. n.223 del 1990, ma in presenza di “un’ indicazione” favorevole introdotta dopo due anni, nel regolamento di attuazione (art.27 D.P.R. 27 marzo 1992 n.255), il Governo deliberò di includere, nell’agosto 1992, le tre “Telepiù” nella graduatoria degli aventi titoli al rilascio della concessione (d.m. 13 agosto 1992). Ne sospese tuttavia l’effettivo rilascio in attesa dell’emanazione di un “disciplinare” che ne regolasse i peculiari obblighi. Il D.L. n.407 del 1992 (conv. nella L. n.482 del 1992), in attesa di tale “disciplinare” (nel frattempo sostituito con la previsione di un vero e proprio “regolamento” da emanarsi ai sensi dell’art.36 L. n.223 del 1990), prorogò il termine previsto dall’art.32 della L. n.223 del 1990 fino al 28 febbraio 1993, successivamente esteso al 30 novembre 1993 dal D.L. 27 febbraio 1993 n.44, reiterato dal D.L. 28 aprile 1993 n.127, dal D.L. 28 giugno 1993 n.208 e dal D.L. 27 agosto 1993 n.232 finalmente convertito nella L. 27 ottobre n.422.

Quest’ultima legge, da un lato, all’art.3 comma 2 dispose che non avrebbero potuto essere assentite più di otto concessioni ad emittenti private (escludendo, perciò, una delle tre “Telepiù”) dall’altro, all’art. 11 comma 2, dispose che le emittenti che trasmettono in forma codificata (e cioè due delle tre “Telepiù”) avrebbero potuto trasmettere via etere, in tale forma, fino al 27 agosto 1995 e per ulteriori 24 mesi (cioè fino al 27 agosto 1997) sia via etere che via cavo o satellite (c.d. “*simul cast*”).

Questi termini sono stati successivamente ulteriormente prorogati in sostanziale contrasto con la sentenza della Corte Costituzionale n.420 del 1994 la quale aveva statuito che i termini in questione dovessero ritenersi insuperabili.

In questo complesso quadro normativo si colloca il fallito tentativo della RAI di entrare nel mercato delle pay-tv. Ed infatti, a partire dal D.L. 27 ottobre 1995 n.443, accanto alla consueta proroga per le emittenti che trasmettono in forma codificata, era stato introdotto dal Governo un art.2 comma 2 (riprodotto in tutti i successivi decreti legge, fino al D.L. 23 ottobre 1996 n.544) nel quale la possibilità di trasmettere in forma codificata viene accordata - con il meccanismo del silenzio-assenso (trascorsi inutilmente 90 giorni dalla richiesta) - a tutte "le emittenti televisive private, titolari di concessioni o di autorizzazioni per la ripetizione di programmi esteri che hanno titolo per trasmettere in forma codificata".

Va, però, fatto presente che l'art.2 della Legge n.249 del 1997, di seguito richiamata, prevede che la RAI possa partecipare ad una piattaforma unica per trasmissioni digitali da satellite e via cavo e per trasmissioni codificate in forma analogica su reti terrestri, con la possibilità, in relazione a queste ultime, di raccogliere proventi per una quota non superiore al 30% delle risorse del settore televisivo in ambito nazionale via etere, terrestre e codificate.

1.7 La legge 31 luglio 1997, n.249

Occorre, infine, far menzione della emanazione della Legge 31.7.1997 n.249 con la quale si è provveduto alla istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e sono state predisposte nuove norme sull'emittenza radiotelevisiva e sui sistemi di telecomunicazioni, nell'ambito di un più ampio processo di riforma dell'attuale sistema delle comunicazioni reso necessario dall'evoluzione tecnologica del settore.

Per quanto più specificatamente interessa la RAI le questioni più importanti discendenti dall'entrata in vigore della legge predetta riguardano:

- istituzione di un' emittente senza pubblicità
- limiti antitrust – entrate
- piattaforma digitale
- norme sull'emittenza radiotelevisiva – frequenze
- potere della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza.

Nel quadro del cennato progetto di riforma si inserisce anche il Disegno di legge 1138, attualmente all'esame del Parlamento che, per quanto riguarda la RAI, prevede l'affidamento della concessione per lo svolgimento del servizio pubblico ad una società holding che partecipa con quote di maggioranza nelle società che gestiscono le attività che tradizionalmente erano ricomprese nella nozione di servizio pubblico.

Sulle ampie problematiche derivanti dalle anzidette linee di riordino, la Corte si riserva di riferire più ampiamente in occasione del prossimo referto.

2. *L'organizzazione della Società*

Gli organi istituzionali della RAI, come già evidenziato nelle precedenti relazioni sono il Consiglio di Amministrazione, Il Direttore Generale e il Collegio Sindacale.

2.1 *Il Consiglio di Amministrazione*

Per comprendere quale sia la posizione attuale del Consiglio di Amministrazione nella complessiva organizzazione della società concessionaria, occorre partire dalla L. 4 febbraio 1985 n.10. L'abrogazione dell'art.13 della L. n.103 del 1975 (che dettava una minuziosa disciplina dell'organizzazione interna della RAI) da parte dell'art.9 della L. n.10 del 1985 era infatti conseguente ad una modifica normativa che, nell'intento di rendere più agile l'azione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo aveva, da un lato, ampliato il potere di autorganizzazione dell'ente ("La società concessionaria pone in essere l'organizzazione interna più idonea al conseguimento dei propri obiettivi istituzionali anche attraverso un'articolazione di reti e testate"); dall'altro aveva ridotto le stesse competenze del consiglio di amministrazione a tutto vantaggio del direttore generale (art.8 L. n.10 del 1985). Tale ampliamento dei poteri e della responsabilità del direttore generale rinveniva, anzi, nella L. n.10 del 1985, una sua legittimazione sostanziale in ciò, che, diversamente dalla originaria soluzione normativa (art.8 comma 1 L.n.103 del 1975), era il direttore generale, e non il consiglio d'amministrazione, ad essere eletto dall'assemblea dei soci (art.8 comma 1 L. n.10 del 1985).

La L. n.206 del 1993, al fine di superare le diffuse critiche rivolte per la pervasiva influenza delle forze politiche attraverso la nomina dei consiglieri

d'amministrazione, da un lato individuava nei presidenti delle due Camere gli organi legittimati alla nomina dei consiglieri; dall'altro - in trasparente collegamento con l'art.12 della L. n.103 del 1975 (che prevedeva la nomina di un collegio commissariale di cinque membri nel caso che in un esercizio finanziario il totale delle spese superasse di oltre il 10 per cento il totale delle entrate previste) - determinava in cinque il numero dei consiglieri di amministrazione.

L'eccezionalità di tale soluzione normativa era testimoniata non solo dall'intestazione del potere di nomina-scelta in capo ai presidenti delle Camere (e cioè a quegli stessi organi a cui spetta la nomina-scelta dei titolari delle autorità indipendenti), ma anche dal ristretto periodo di tempo nel quale essa avrebbe dovuto operare ("per non più di due interi esercizi sociali") e dall'attribuzione al consiglio d'amministrazione, così nominato e composto, non solo dei compiti amministrativi (con una chiara inversione di tendenza rispetto allo spostamento, in favore del direttore generale, operato nel 1985), ma addirittura delle stesse "funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo".

In altre parole, le funzioni dell'editore che - sia pure con qualche approssimazione (data la predeterminazione legislativa dell'indirizzo politico-editoriale) - potevano, fino alla riforma del 1993, ritenersi espletate in esclusiva dalla Commissione parlamentare, venivano, a seguito di tale riforma, intestate anche al Consiglio di Amministrazione che, oltre a ciò, ritornava ad essere l'effettivo organo amministrativo della società.

Ed infatti è il Consiglio di Amministrazione che, "avvalendosi delle proposte" del direttore generale, elabora e approva il piano editoriale, nel

rispetto degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo; approva la "propria" proposta di bilancio della società, il piano di investimenti, il piano finanziario, le politiche del personale e i piani di ristrutturazione: Ed è, ancora, il Consiglio che, "sentito" il direttore generale, designa la società per la revisione dei bilanci annuali e che su "proposta" dello stesso approva i piani annuali di trasmissione e di produzione dell'azienda e le variazioni che si rendono necessarie; nomina i vicedirettori generali ed i dirigenti di primo e di secondo livello e ne delibera la collocazione aziendale; approva gli atti e i contratti aziendali aventi carattere strategico, ancorchè di importo non superiore ai cinque miliardi di lire. Infine è sempre il Consiglio che sulla base di specifici piani, assegna annualmente le risorse economiche alle diverse aree di attività aziendale.

Circa la durata in carica del Consiglio, a seguito dell'emanazione dei c.d. decreti "salva RAI", furono questi e non l'art.2 comma 1° della L.n.206 del 1993, ad applicarsi al Consiglio nominato nel luglio 1994, il che implicò che esso avrebbe potuto durare (ed in effetti rimase in carica) "per non più di due esercizi sociali " (così come previsto nel D.L. n.418 del 1994) e non per un solo anno ancora, così come disposto dall'art.2 della legge sopra indicata.

E' poichè, per questa parte, la disciplina dei decreti "salva RAI" è stata convertita in legge (art.1 comma 5 L. n.650 del 1996), ne consegue che allo stato, e fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del sistema pubblico radiotelevisivo, tutti i consigli di amministrazione della RAI avranno istituzionalmente la durata e i poteri che, eccezionalmente, la L. n.206 del 1993 ha previsto per un massimo di due anni.

E' il caso di ricordare che, sorta questione circa la data di scadenza del Consiglio in questione, il Presidente della Camera dei Deputati, su richiesta del Presidente della Commissione di vigilanza, ha espresso il parere, condiviso dal Presidente del Senato, che il tempo di durata in carica degli amministratori in termini di esercizi sociali non doveva essere computato in anni solari, dovendosi piuttosto prevedere la scadenza della carica con riferimento alla presentazione o all'approvazione del bilancio.

Questo parere, cui si è attenuto il Consiglio di Amministrazione della RAI divergeva, da quello espresso dall'azionista IRI che sostanzialmente aveva invitato il Consiglio della RAI alla cautela nello "scontro" con il Direttore Generale considerando la mera situazione di "prorogatio" del Consiglio stesso.

2.2 Il Direttore Generale

Come è stato osservato in merito alla posizione del Consiglio di Amministrazione, i ruoli di quest'ultimo e del Direttore Generale, almeno a partire dalla riforma del 1975, sono complementari tra loro, nel senso cioè che a un rafforzamento della posizione dell'uno fa riscontro l'indebolimento dell'altro, e viceversa.

Allo stato attuale la posizione del Direttore Generale è in primo luogo caratterizzata proprio da ciò che la sua nomina spetta al Consiglio di Amministrazione "d'intesa con l'assemblea dei soci della società" (art.3, comma 1, L. n.206 del 1993) e non dall'assemblea dei soci (art.8, comma 1, L. n.10 del 1985). Corrispondentemente, mentre la L. n.10 del 1985 collocava i due organi su posizioni quasi pariordinate, attualmente sembra potersi propendere per una prioritaria rilevanza del Consiglio di Amministrazione e,

quindi, per una rilevanza subordinata, ma anch'essa primaria del Direttore Generale.

La legge attribuisce, invero, al Direttore Generale, che risponde della gestione aziendale, un complesso non trascurabile di poteri diversi ed articolati.

Basta considerare il potere di proporre al Consiglio il bilancio di esercizio, il piano di investimento, il piano finanziario ed i piani di ristrutturazione.

Il Direttore Generale propone altresì al Consiglio le politiche in materia di personale ed in particolare le nomine dei vice direttori generali e dei dirigenti di prima e seconda fascia mentre nomina direttamente quelli di fascia inferiore.

Egli provvede, inoltre, alla gestione del personale, è competente per tutti i contratti al di sotto dei cinque miliardi e propone quelli di importo superiore all'approvazione del Consiglio.

Senza la proposta del Direttore Generale, il Consiglio di Amministrazione non può, pertanto, in alcune sue competenze fondamentali assumere alcuna determinazione con il rischio di paralisi della conduzione aziendale.

Questa particolare situazione di diarchia istituzionale posta a fondamento dell'organizzazione della RAI, ha dato luogo a gravi inconvenienti specie nel corso del 1996 ove, come appresso meglio evidenziato, si è determinato un insanabile contrasto tra i due organi con conseguenti pregiudizi sulla regolare gestione societaria.

2.3 Il Collegio Sindacale

Come si è già in precedenza ricordato, i decreti “salva RAI”, prima, e la L. n.650 del 1996, poi, hanno ulteriormente modificato la composizione del Collegio Sindacale.

Secondo l'art.23 L. n.103 del 1975 tale Collegio era composto da cinque sindaci effettivi e due supplenti: due effettivi e un supplente designati, dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo, a maggioranza dei tre quinti e scelti tra gli iscritti nel ruolo dei revisori ufficiali dei conti; tre effettivi e un supplente eletti dall'assemblea generale ordinaria dei soci, che fissava le indennità spettanti ai componenti il Collegio.

L'art.7 L. n.10 del 1985 confermava il numero dei sindaci effettivi e supplenti, ma ne demandava la nomina dell'assemblea dei soci a norma dell'art.2397 c.c. Prescriveva inoltre che le incompatibilità previste per i consiglieri d'amministrazione, valessero anche per i componenti del Collegio Sindacale.

I decreti “salva RAI” (a partire dal primo) e la L. n.650 del 1996 (art.1 comma 6) hanno innovato la precedente normativa. Il Collegio Sindacale è ora composto da tre sindaci effettivi e due supplenti scelti tra soggetti iscritti nel registro dei revisori contabili. Il Presidente del Collegio Sindacale è il Direttore Generale dell'IRI o un suo delegato; un sindaco effettivo ed uno supplente sono designati dal Ministro del Tesoro; un sindaco effettivo e uno supplente sono designati dal Ministro delle PP.TT. (ora Ministero delle Comunicazioni). L'assemblea dei soci deve essere convocata per la nomina dei componenti del Collegio Sindacale entro quindici giorni dalla scadenza del collegio stesso. Le relazioni del collegio

sindacale sono trasmesse per conoscenza alla Commissione parlamentare per l'indirizzo.

Viene confermata la norma che estende ai componenti il Collegio Sindacale le incompatibilità previste per i consiglieri di amministrazione.

Al riguardo la Sezione rileva una sostanziale anomalia nella cennata disposizione della legge n.650 /1996, già riportata nei "decreti salva RAI", secondo cui il Presidente del Collegio Sindacale "è il Direttore Generale dell' IRI o un suo delegato".

Se si considera, infatti, che l'IRI concorre in maniera determinante alla nomina del direttore generale della RAI, dovrebbe ritenersi quanto meno inopportuno che l'operato dello stesso sia, poi, soggetto al controllo da parte di un soggetto di stretta derivazione dello stesso azionista di riferimento.

Si segnala, inoltre, che la Sezione, con determinazione n.71/95 del 12 dicembre 1995, considerata la peculiarità dell'ordinamento della RAI, ha ritenuto che la richiamata formulazione di legge che commette ai Ministri la "designazione" degli altri componenti del Collegio sindacale, non esclude la possibilità della scelta di soggetti estranei ai Ministeri, nè, di conseguenza, che il dirigente designato possa rimanere in carica anche a seguito della sua assegnazione ad amministrazione diversa da quella designante.

Si è ravvisato, infatti, che il principio della necessaria appartenenza all'amministrazione designata, più volte affermato dalla giurisprudenza della Sezione, non sarebbe nella specie, applicabile atteso che la R.A.I., in relazione agli interessi generali correlati all'esercizio del servizio pubblico radio televisivo, è sottoposta ad incisivi interventi delle istituzioni parlamentari e, quindi, in corrispondente misura è tendenzialmente

sottratta all'azione del Governo, i cui poteri di intervento devono, quindi, ritenersi, in tal caso, sostanzialmente attenuati anche sotto il profilo dell'incidenza dei concreti interessi curati dai Ministeri competenti per la designazione che costituiscono il presupposto dell'atto assembleare di nomina del collegio sindacale.

2.4 *Gli emolumenti degli Organi*

Gli emolumenti annuali lordi previsti per gli organi istituzionali nel triennio 1994/1996 risultano dalla tabella allegata:

<i>in lire</i>	1994	1995	1996
<i>Consiglieri</i>	80.000.000	80.000.000	80.000.000
<i>Indennità aggiuntiva di carica per il Presidente</i>	163.000.000	163.000.000	163.000.000
<i>Presidente del Collegio Sindacale</i>	60.000.000.	60.000.000.	60.000.000.
<i>Sindaci</i>	40.000.000.	40.000.000.	40.000.000.
<i>Gettone di presenza per Consiglieri e Sindaci</i>	250.000	250.000	250.000

I massimali annui per spese di rappresentanza ammontano a:

<i>in lire</i>	1994	1995	1996
<i>Presidente del Consiglio di Amministrazione</i>	40.000.000.	40.000.000.	40.000.000.
<i>Consiglieri</i>	5.000.000	5.000.000	5.000.000

2.5 Attività saliente del Consiglio di Amministrazione e vertenza con il Direttore Generale

All'inizio del 1994 la gestione della RAI era affidata al Consiglio di Amministrazione nominato il 29 giugno 1993 dai Presidenti della Camera e del Senato, sulla base della Legge n.206 approvata il 25 giugno 1993.

Nel corso del 1993 il Consiglio di Amministrazione aveva provveduto a definire il nuovo assetto organizzativo della RAI attraverso la creazione di macrostrutture che riducessero i centri di spesa e le sfere di responsabilità aziendali.

Inoltre, in attuazione del già citato decreto legge 30 dicembre 1993 n.558, il Consiglio di Amministrazione era impegnato alla definizione di un "piano triennale di ristrutturazione aziendale" che facesse fronte alla grave situazione economico-finanziaria determinatasi nell'esercizio 1993 (chiusosi con una perdita di 479 miliardi e un indebitamento finanziario netto di 1.485 miliardi) e ponesse le basi per il risanamento dell'Azienda e il suo sviluppo imprenditoriale.

Il decreto legge n.558 prevedeva la riduzione del canone di concessione a carico della RAI per il 1994 da 160 a 40 miliardi di lire, la defiscalizzazione della rivalutazione dei cespiti aziendali e la cessione alla Cassa depositi e Prestiti dei crediti per capitale e interessi vantati dalle amministrazioni del Tesoro e delle PP.TT. per i canoni di concessione del servizio radiotelevisivo non versati negli esercizi 1992 e 1993.

Sulla base delle indicazioni del decreto legge n.558 il Consiglio di Amministrazione provvedeva il 2 febbraio 1994 ad approvare la convenzione Stato-RAI, che sarebbe poi stata sottoscritta il 15 marzo dello stesso anno e

ad elaborare il piano triennale 1994/1996 approvato nella seduta del 2 giugno 1994.

Sottoposto, secondo le indicazioni del decreto legge n.558 alla approvazione del Ministero delle PP.TT. che doveva concertare il decreto relativo con il Ministro del Tesoro, il piano triennale 1994/1996 non veniva approvato.

Nella seduta del 30 giugno 1994 il Consiglio, ritenendo che la “reiterazione del decreto salva-RAI potesse contenere elementi di incostituzionalità e sottolineando il rischio che il provvedimento non potesse essere perfezionato e che la permanenza in carica del Consiglio non ne facilitasse la reiterazione” decideva di rassegnare le dimissioni convocando l'Assemblea dei Soci per gli adempimenti previsti dall'art.2447 del Codice civile.

In conseguenza delle predette dimissioni, i Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica con determinazione congiunta nominavano l'11 giugno 1994 un nuovo Consiglio di Amministrazione.

Con delibera del 13 luglio 1994 il Consiglio nominava il Presidente della RAI e nella seduta del 3 agosto 1994 il nuovo Direttore Generale.

In data 17 settembre 1994, sulla base delle linee editoriali definite in data 15 settembre, il Consiglio di Amministrazione decideva nuovi incarichi nel settore delle Reti e delle Testate radiotelevisive; tali nomine venivano completate nella seduta del 1° novembre 1994.

Nella seduta del 6 ottobre 1994, intanto, il Consiglio aveva approvato il nuovo “piano triennale di ristrutturazione aziendale relativo al periodo 1994/1996” che veniva successivamente approvato dai Ministeri delle Poste e Telecomunicazioni e del Tesoro con provvedimento del 14 ottobre 1994.