

La scelta del contraente di regola viene effettuata mediante la raccolta di offerte tra più ditte ritenute ugualmente idonee e l'aggiudicazione è preceduta da una fase in cui una commissione effettua tutte le operazioni di selezione e di verifica delle offerte, redigendo apposito verbale.

Solo quando sia andata deserta la predetta procedura o in altri casi espressamente previsti dal Regolamento, è ammesso che l'azienda possa procedere a trattativa diretta. In tal caso deve essere predisposta una dettagliata relazione contenente i motivi che hanno determinato il ricorso a tale procedura semplificata.

La RAI sostiene di essere esclusa dalla disciplina comunitaria e nazionale degli appalti pubblici sulla scorta delle seguenti considerazioni:

- l'attività radiotelevisiva è esclusa dalla disciplina in questione in forza della disposizione di cui all'allegato 17° della Direttiva del Consiglio CEE n.93/38 che, nell'enumerare i servizi di telecomunicazioni ai quali quella disciplina si applica, detta una esplicita eccezione per l'attività di radiodiffusione e di televisione ;
- anche a non voler seguire la tesi estrema di cui al precedente punto, si può escludere che la RAI debba rispettare la disciplina in materia di appalti pubblici, di servizi e di forniture (decreti legislativi nn.153/1995 e 358/1992); essa infatti non appare annoverabile in alcuna delle categorie di amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi di quei testi legislativi, ivi compresa quella degli organismi di diritto pubblico, attesa la finalità imprenditoriale e commerciale della sua attività;
- per ciò che concerne il settore di lavori pubblici, se è vero che la RAI potrebbe rientrare nella categoria delle Amministrazioni aggiudicatrici di cui alla lettera b) dell'art.2 della legge Merloni (concessionari di servizio

pubblico), è altrettanto vero che non appaiono configurabili settori di attività in cui essa operi in qualità di esclusivista (qualora operino in virtù di diritti speciali ed esclusivi) attesa la caratterizzazione in senso marcatamente concorrenziale ormai assunta dal mercato televisivo nel suo complesso.

Le ragioni addotte dalla RAI suscitano perplessità, per cui si ritiene che la delicata questione, esperita la necessaria istruttoria, venga deferita all'esame di questa Sezione ai sensi dell'art.8 della Legge n.259/58.

Al fine di rafforzare l'attività di controllo sui costi aziendali di recente, relativamente alla produzione televisiva è stata istituita una apposita direzione di coordinamento alla quale compete l'esame dei preventivi degli atti negoziali con la duplice funzione di

- effettuare per conto della Direzione Generale accertamenti di merito sull'atto negoziale formulando osservazioni sulla congruità del costo e sul rispetto della normativa e delle procedure aziendali;
- verificare se i programmi da realizzare, da produrre o da acquistare sono stati previsti nei piani di produzione, se risultano coerenti con le linee editoriali, se sono compatibili con le risorse economiche finanziarie e con i budget assegnati, se hanno le caratteristiche intrinseche per contribuire a raggiungere gli obiettivi previsti.

Il rispetto della disciplina sopra evidenziata, che senza dubbio appare idonea ad assicurare chiarezza e trasparenza alle procedure contrattuali, appare tanto più indispensabile se si considerano i numerosi episodi, di cui si sono ampiamente occupate anche le cronache giornalistiche e sui quali

pendono anche accertamenti della Autorità giudiziaria, di presunte irregolarità delle procedure di appalto in ambito RAI.

In alcuni casi gli appalti sarebbero stati affidati al di fuori di qualsiasi procedura volta alla raccolta e alla selezione dei contraenti, oppure in mancanza della iscrizione delle ditte contraenti nell'albo dei fornitori della RAI, oppure senza che sussistessero ragioni di urgenza o particolari esigenze artistiche, tecniche o commerciali, oppure, infine, nell'inosservanza del divieto, inserito nel Regolamento di affidare gli appalti a imprenditori o società che abbiano interessi diretti con dipendenti o collaboratori dell'ente.

Per alcuni appalti sono in corso indagini anche da parte della Magistratura penale che, per taluni episodi ha ipotizzato i reati di abuso d'ufficio e di falso in atto pubblico.

Per quanto riguarda in particolare il costo degli appalti per la realizzazione del Centro RAI di Saxa Rubra, la Corte di Appello di Roma, accogliendo il ricorso del Pubblico Ministero avverso la decisione di proscioglimento del Giudice per le Indagini Preliminari ha sottolineato che l'assegnazione dell'appalto alla società REP per un valore complessivo di 283 miliardi è avvenuta nonostante che la REP fosse una società non operativa e quindi non in grado di realizzare i lavori se non ricorrendo al subappalto e ciò nonostante che il contratto di appalto prevedesse il divieto di subappalto, fatta eccezione per le opere specialistiche.

Va altresì rilevato che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in data 13.2.1996 ha censurato un importante contratto della RAI per pubblicità occulta ed ingannevole.

Si trattava della nota questione Efeso e cioè di un accordo intercorso nel 1995 tra la RAI e le Ferrovie dello Stato per veicolare pubblicità occulta

all'interno dei programmi dedicati all'informazione anziché in spazi appositamente riconoscibili come promozionali.

La Corte pur prendendo atto che la RAI ha poi risolto tale accordo nel corso del 1996, non può non censurare iniziative che sia pure sponsorizzate da soggetti pubblici, contravvengono all'obbligo di una corretta informazione il cui assolvimento, come già altrove evidenziato deve ritenersi obiettivo insopprimibile per il servizio pubblico.

Conclusivamente attesa anche la particolare entità degli oneri contrattuali della RAI, va ribadita la raccomandazione già formulata nelle precedenti relazioni, perché gli oneri in questione vengano contenuti nel novero di quelli assolutamente indispensabili per l'interesse dell'azienda, considerata la particolare situazione evidenziata dal bilancio, e perché l'entità dei corrispettivi non sia rimessa alla mera discrezionalità del funzionario responsabile.

Particolare attenzione va posta poi, sempre in ossequio al principio dell'efficienza, all'uso di contratti in esclusiva, con impegno per la controparte a non effettuare prestazioni professionali in favore di altri emittenti ed obbligo di liquidare i compensi indipendentemente dall'effettiva utilizzazione.

Trattasi di forme di contratto che possono trovare giustificazione solo nel particolare prestigio del lavoratore e nella fondata convinzione di una piena utilizzazione dello stesso: la mancanza di tali presupposti determinerebbe un costo per l'azienda incidente sia sull'efficienza che sulla economicità della gestione.

4.4.2 *Prestazioni di lavoro autonomo*

Assai rilevante e sempre crescente è il costo che la RAI subisce per l'acquisizione di prestazioni di lavoro autonomo. Queste derivano in gran parte dalla stipula di contratti di scrittura artistica per le varie categorie di attività.

Dalla tabella che segue, inviata dalla Società su richiesta del Magistrato Istruttore, può rilevarsi il numero complessivo delle unità dei collaboratori e i relativi compensi .

CONTABILIZZATO CONTRATTI DI LAVORO AUTONOMO PER GRUPPI DI PRESTAZIONE ANNI 1994-1995-1996

	31.12.1994		31.12.1995		31.12.1996	
	n° collabor.	Costo (*)	n° collabor.	Costo (*)	n° collabor.	Costo (*)
Lavoro Autonomo						
Partecipanti	7.459	4.950	6.634	4.385	6.917	5.154
Insegnanti	13	81	14	87	14	129
Inform. Giornalist.	284	967	218	893	190	923
Prep. Musiche	75	698	82	640	82	778
Prep. Testi	518	8.419	549	9.858	696	15.381
Redatt. Testi	3.125	31.390	2.703	33.639	2.986	41.571
Profess. scena	116	2.560	133	3.353	173	3.202
Altre attività inerenti	235	2.945	199	3.432	240	4.013
produzione (traduttori, fotografi etc.)						
Attività non inerenti	1.453	8.143	1.295	11.638	1.313	14.961
produzione						
Totale	13.278	60.153	11.827	67.925	12.611	86.112

CONTABILIZZATO SCRITTURE ARTISTICHE PER GRUPPI DI PRESTAZIONE ANNI 1994-1995-1996

	31.12.1994		31.12.1995		31.12.1996	
	n° collabor.	Costo (*)	n° collabor.	Costo (*)	n° collabor.	Costo (*)
Scritture						
Presentatori	345	22.631	387	23.205	434	27.513
Attori	1.676	9.048	1.701	8.761	1.534	9.454
Attrazioni	2.352	6.616	1.896	10.066	2.109	12.069
Comp. Teatrali	32	333	18	498	35	4
Int. mus. vocali	415	2.702	421	2.514	507	4.863
Int. mus. strum.	624	7.434	603	5.814	675	6.808
Registi	141	7.339	164	9.249	174	12.209
Scenogr., costumisti ecc.	169	5.235	193	6.933	190	7.351
Figuranti	4.082	4.304	5.906	5.809	8.659	7.016
Diritti di replica	692	436	695	399	332	183
TOTALE	10.528	66.078	11.984	73.248	14.649	87.462

La Corte rileva l'onere sempre crescente delle prestazioni di lavoro autonomo, spesso per far fronte ad esigenze non essenziali che possono essere agevolmente soddisfatte con l'impiego prevalente e normale del personale interno della Società.

Al riguardo si ribadisce l'esigenza di un drastico contenimento delle spese in questione da mantenere nel novero di quelle strettamente indispensabili e di una limitazione della discrezionalità nella determinazione dei compensi che devono trovare giustificazione e misura sia in un quadro generale di riferimento, sia in apposita motivazione.

4.4.3 *Acquisizione e produzione dei programmi*

L'acquisizione e la produzione dei programmi costituiscono il principale strumento di supporto per l'alimentazione del palinsesto RAI.

Le due forme di alimentazione di detto palinsesto tendono sostanzialmente ad equivalersi sotto il profilo economico finanziario come può desumersi anche dal prospetto allegato che presente nel triennio considerato entrambe le voci attestate ciascuna intorno ai 400 - 500 miliardi annui.

Va in questa sede considerato che, oltre ai programmi prodotti all'interno, ovvero utilizzando risorse aziendali e di programmi di acquisto, reperiti sul mercato, esistono programmi che potremmo definire "a tecnica mista", in parte cioè realizzati dalla RAI ed in parte "costruiti" con contributi di acquisto (ad esempio vedansi i cosiddetti inserti nei programmi a contenitore, ovvero i servizi complementari costituiti da alcune attività di realizzazione ad opera di terzi utilizzate a complemento di quelle interne).

In tal caso per la classificazione si adotta il criterio della prevalenza economica sulle due componenti in gioco.

La caratteristica principale dei programmi di produzione RAI è data dalla titolarità dei diritti, illimitati sotto tutti gli aspetti: tali programmi costituiscono "l'archivio", "la library" della RAI. I programmi d'acquisto presentano invece in genere diritti limitati sia sotto il profilo della durata che quello della tipologia e della estensione.

In particolare, i cosiddetti programmi di acquisto sono costituiti dai diritti di utilizzazione dell'opera dell'ingegno che la RAI acquisisce dal titolare per un determinato periodo di tempo, per un determinato numero di passaggi, per un determinato territorio e per una determinata gamma di utilizzazione.

Una fattispecie particolare di acquisizione di programmi è data dai "diritti di ripresa" che si differenziano sostanzialmente dai diritti di utilizzazione di cui sopra, in quanto questi comportano la consegna alla RAI da parte del fornitore di un prodotto finito su apposito supporto (ad esempio, il film) mentre quelli presuppongono almeno la ripresa e la post produzione eseguita dalla RAI su uno spettacolo allestito da terzi.

Sotto l'aspetto dell'utilizzazione dei programmi, comunque acquisiti, e dei relativi criteri di trattamento a bilancio dei relativi costi si hanno due fattispecie: i programmi ad utilità ripetuta ed i programmi ad utilità immediata.

I primi appartengono ai generi che presentano mediamente per lo stesso programma più utilizzazioni nel tempo, per i quali quindi il peso specifico, se così si può dire, delle repliche supera una predeterminata soglia rispetto al totale delle trasmissioni.

I programmi ad utilità immediata sono quelli appartenenti ai generi che non presentano tale caratteristica.

Per i programmi ad utilità ripetuta i criteri di imputazione dei costi a bilancio prevedono l'ammortamento, per i programmi ad utilità immediata si adotta invece il criterio dell'imputazione dei costi al conto economico all'atto dell'effettuazione degli investimenti.

Dai dati riepilogativi forniti in precedenza si possono formulare le seguenti principali considerazioni:

- per i programmi ad utilità immediata gli importi dell'investimento coincidono con quelli a conto economico, secondo il criterio di imputazione sopra ricordato;
- per i programmi ad utilità ripetuta l'importo degli ammortamenti è invece diverso da quelli dell'investimento del medesimo anno, risultandone maggiore negli anni di compressione della spesa e minore negli anni di sua espansione;
- rispetto al primo dei tre anni considerati - il 1994 - i due successivi presentano: un forte incremento dei costi (20%) il 1995, primo anno di ripresa dell'attività dopo la brusca frenata conseguente alla necessità di un immediato risanamento della situazione economica finanziaria dell'azienda; un ulteriore ma più contenuto incremento (4,5%) il 1996, riconducibile di fatto alla normale dinamica dei costi di settore;
- il ricorso a servizi sostitutivi esterni, così come sopra definiti, risulta variare dal 10% al 15% dell'investimento totale: si tratta, in genere, secondo quanto rappresentato dalla RAI, o di attività che non trovano riscontro in azienda (ad esempio doppiaggio), ovvero di copertura di situazioni di punte di lavoro non gestibili con i mezzi propri.

La Corte, rilevata, peraltro la tuttora rilevante entità del ricorso al mercato esterno della produzione dei programmi ribadisce ancora una volta l'esigenza di un incremento della produzione interna da realizzare attraverso un'accorta utilizzazione delle strutture della Società, mentre il ricorso a produttori esterni dovrà essere effettuato ove se ne ravvisi un'effettiva necessità e nella misura in cui il ricorso risulterà conveniente sulla base del rapporto tra costi e benefici.

Immobilizzazioni immateriali

	1996	1995	1994
Investimento in programmi (produzione dell'anno)	1.083.531.892.905	1.036.935.314.882	863.924.789.003
di cui:			
utilita' immediata	535.306.685.343	506.989.960.632	409.496.599.477
utilita' ripetuta	548.225.207.562	529.945.354.250	454.428.189.526
di cui:			
servizi complementari(spese dirette per appalti)	152.683.558.832	151.672.257.575	95.162.520.013
diritti utilizzazione e ripresa (-)	443.866.331.930	448.262.315.144	427.125.803.522
Conto Economico	1.029.392.875.675	1.000.835.037.412	912.424.631.103
di cui:			
ammortamenti	481.241.275.743	487.375.286.015	488.806.188.515
progr.ut.immediata	535.306.685.343	506.989.960.632	409.496.599.477
altri costi(prog.non realizzati,radiati ecc.)	12.844.914.589	6.469.790.765	14.121.843.111
totale a quadratura	1.029.392.875.675	1.000.835.037.412	912.424.631.103
(-) Acquisizione diritti di:			
- serv.notiz.giorn.pubbl.dom.	6.643.098.445	19.539.171.157	24.061.334.566
- ripresa	29.431.745.350	22.479.681.886	8.603.996.710
- film,scenegg.telenov. ecc.	407.791.488.135	406.243.462.101	394.460.472.246
totale	443.866.331.930	448.262.315.144	427.125.803.522

5. *I risultati della gestione*

5.1 *I bilanci della RAI*

I bilanci della RAI degli esercizi 1994-1995 e 1996, sono stati approvati dall'Assemblea dei Soci rispettivamente, l'8.6.1995, il 30.7.1996 ed il 9.6.1997. Al riguardo va osservato che l'art.6 dello Statuto dispone che l'Assemblea dei Soci deve essere convocata per deliberare sul bilancio entro i primi quattro mesi di ogni anno, ma con possibilità, di cui la RAI si è avvalsa, di dilazione fino a sei mesi.

Detti documenti contabili sono stati sottoposti, ai sensi del D.P.R. 31.3.1975, n.136 (art.4) e della Legge 12.8.1977, n.675 (art.14) alla revisione di apposita società (Deloitte & Touche) che, con relazioni, rispettivamente del 22.5.1995, del 22.4.1996 e del 9.5.1997, ha certificato che nel suo complesso il bilancio (stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa) è stato redatto con chiarezza e rappresenta in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria ed il risultato economico della Società, in conformità alle norme che disciplinano il bilancio d'esercizio.

Alla Società di revisione è stato corrisposto per la certificazione dei bilanci predetti un compenso pari rispettivamente a 338,9 milioni (oltre a spese accessorie di 18,7 milioni), a 356 milioni (oltre a 14,3 milioni di spese) ed a 368,5 milioni (oltre a 15 milioni di spese).

Il Collegio Sindacale ha redatto le relazioni sul bilancio con le quali ha condiviso le proposte formulate dal Consiglio di Amministrazione all'assemblea degli Azionisti; tali relazioni contengono, peraltro alcune raccomandazioni in merito ai sistemi di controllo.

In particolare, per quanto riguarda l'esercizio 1994 si legge:

“abbiamo seguito il processo di ristrutturazione aziendale che - illustrato nella relazione sulla gestione - è stato avviato durante il 1994 ed è proseguito nell'anno in corso. In questo ambito non si è mancato di raccomandare la dovuta attenzione anche per i sistemi di controllo i quali - sotto il duplice profilo dell'efficacia e dell'efficienza - appaiono ancora suscettibili di ulteriori necessari affinamenti”.

Relativamente all'esercizio 1995 il Collegio ha “riscontrato alcune criticità nei sistemi di controllo e nel coordinamento delle strutture aziendali, criticità che non abbiamo mancato di segnalare al Consiglio di Amministrazione, il quale ha - di conseguenza - disposto l'avvio di un'analitica revisione delle procedure interne, sì da aggiornarle ed adeguarle convenientemente al nuovo assetto organizzativo dell'azienda”.

Con nota del 6 dicembre 1995 il Ministero del Tesoro ha esaminato il bilancio 1994 rilevando che la RAI “dovrà porre in essere azioni più incisive di politica gestionale in quanto le risultanze dell'esercizio, nonostante i benefici del Decreto legge relativo alla rideterminazione dei valori scritti in bilancio, non appaiono ancora esaustive ai fini dell'auspicato miglioramento strutturale dell'equilibrio economico-patrimoniale.”

Considerazioni analoghe sono contenute nella nota del 13.12.1996 con cui il Ministero del tesoro conclude la relazione sul bilancio 1995 con l'invito a “continuare le rigorose azioni di risanamento gestionale sotto il duplice aspetto dei ricavi - acquisizione degli introiti da abbonamenti TV - e costi - significative riduzione di costi diretti” in quanto le risultanze dell'esercizio, nonostante i benefici dal richiamato decreto legge, non appaiono del tutto esaustive ai fini dell'auspicato miglioramento strutturale dell'equilibrio economico-patrimoniale”.

Perdura, invece, l'assenza di pronunzie formali sui bilanci da parte del Ministero delle Comunicazioni già evidenziate nelle precedenti Relazioni.

5.1.1 *L'introduzione del controllo budgetario*

Circa la lamentata assenza di controlli interni va rilevato che di recente la RAI ha istituito un sistema di controllo budgetario che consente un costante monitoraggio dell'azienda da parte del management aziendale.

Il predetto sistema definisce in modo particolareggiato gli obiettivi di introito e di spesa dell'anno a venire. Il documento che formalizza tale obiettivo, viene approvato dal Consiglio di Amministrazione dopodichè si provvede all'assegnazione budgetaria a tutti i centri di spesa, assegnazione che, nel rispetto delle specifiche peculiarità stabilisce obiettivi economici, patrimoniali e gestionali.

Dopo l'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione, il Direttore Generale comunica ai singoli responsabili le rispettive cifre del budget annuale. Gli uffici amministrativi competenti, attraverso un'attenta attività di monitoraggio, sono in grado di verificare - in corso di opera - l'esistenza di eventuali tendenze allo sfioramento dei budget assegnati.

Nell'eventualità di assorbimenti di costi in misura superiore alle serie storiche seguite, il fatto viene segnalato al responsabile del budget affinchè fornisca le motivazioni idonee a spiegare il fenomeno. Ove non intervengano in tempi brevi variazioni nella tendenza, viene segnalata la situazione ai vertici aziendali affinchè possano intervenire tempestivamente con i necessari provvedimenti.

Le principali informazioni di periodo, relativi al conto economico e allo stato patrimoniale, entrano a far parte del "reporting direzionale",

unitamente ai principali indicatori gestionali dell'azienda. Con frequenza trimestrale il Consiglio di Amministrazione riceve la riprevisione sia del conto economico che dello stato patrimoniale.

Infine il controllo della spesa, soprattutto ai fini della compatibilità budgetaria, si affida ad una capillare attività di verifica dei contratti superiori a 50 milioni, operata dal controllo di gestione centrale.

5.2 *L'azione di risanamento aziendale*

Nel 1993, come evidenziato nel precedente referto della Sezione, la RAI versava in una profonda crisi strutturale ed economica con una perdita di esercizio di 479 miliardi ed un indebitamento finanziario netto di 1.485 miliardi.

La principale preoccupazione degli organi responsabili che si sono succeduti nel successivo triennio 1994-1996, anche a seguito delle sollecitazioni dei Ministeri vigilanti e della stessa Corte dei Conti, è stata pertanto quella di sviluppare ed accelerare gli indilazionabili interventi di riequilibrio economico finanziario.

Va al riguardo considerato che il compito degli Amministratori era reso più agevole dall'attuazione delle cosiddette "disposizioni salva RAI" contenute nei già richiamati decreti legge 30.12.1993 e seguenti che, come già evidenziato, avevano consentito, attraverso operazioni di svalutazione e rivalutazione di alcuni valori iscritti in bilancio, di coprire la perdita di esercizio attraverso un incremento del patrimonio netto di circa 673 miliardi e quindi di uscire dalla fattispecie di cui all'art. 2447 del codice civile.

Anche l'altro intervento normativo consistente nella conversione del debito RAI verso lo Stato, precedentemente ceduto alla Cassa Depositi e