

## **SI615 - MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI, IL TURISMO E LO SPORT - RIMOZIONE SITUAZIONE DI INCOMPATIBILITA'**

Provvedimento n. 23692

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 maggio 2012;

SENTITO il Relatore Presidente Giovanni Pitruzzella;

VISTA la legge 20 luglio 2004, n. 215;

VISTO il Regolamento, concernente "*Criteri di accertamento e procedure istruttorie relativi all'applicazione della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*", adottato con delibera del 16 novembre 2004 (di seguito "Regolamento");

VISTO il d.P.R. 16 novembre 2011, con il quale il Dott. Piero Gnudi è stato nominato Ministro senza portafoglio;

VISTO il d.P.C.M. 16 novembre 2011, con il quale al Dott. Piero Gnudi è stato conferito l'incarico per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport;

VISTA la dichiarazione relativa alle situazioni di incompatibilità, pervenuta il 20 dicembre 2011, nella quale il Ministro Piero Gnudi ha dichiarato, tra l'altro, di ricoprire la carica di Vice Presidente del Consorzio *Alma*;

VISTE le richieste di informazioni che l'Autorità ha inviato al Ministro Piero Gnudi in data 20 gennaio e 8 marzo 2012;

VISTE le risposte fornite dalla Parte in data 16 febbraio e 21 marzo 2012;

VISTA la propria delibera dell'11 aprile 2012, con la quale l'Autorità ha disposto l'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 215/2004 e dell'articolo 8 del Regolamento, nei confronti del Ministro Piero Gnudi, per presunta violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) della medesima legge con riferimento alla suddetta carica;

CONSIDERATO che, nella comunicazione del 21 maggio 2012, la Parte ha dichiarato di autosospendersi dal Consiglio Direttivo e dalla carica di Vice Presidente del Consorzio *Alma* fino alla scadenza del mandato ministeriale, allegando, altresì, la dichiarazione del 21 maggio 2012, con la quale il Presidente del Consorzio *Alma* ha preso atto della suddetta autosospensione;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. Fatti**

1. Il Dott. Piero Gnudi, Ministro per gli Affari Regionali, Turismo e Sport, ha reso in data 20 dicembre 2011 la dichiarazione di incompatibilità ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 215/2004, attraverso la compilazione dell'apposito Formulário predisposto dall'Autorità. Nel "*Prospetto B - dichiarazione di incompatibilità*", dichiarava, tra l'altro, di ricoprire la carica di Vice Presidente del Consorzio *Alma*, allegando il relativo Statuto.

2. L'Autorità, con comunicazione del 20 gennaio 2012, ha chiesto all'interessato di fornire ogni elemento utile, anche di tipo contabile, al fine di valutare, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge n.215/2004 l'eventuale rilievo imprenditoriale delle attività svolte dall'ente.

3. In risposta alla richiesta di informazioni dell'Autorità, il Ministro ha trasmesso, in data 16 febbraio 2012, il bilancio del Consorzio *Alma* relativo all'esercizio 2010.

4. L'Autorità, con lettera dell'8 marzo 2012, comunicava alla Parte la possibile incompatibilità derivante dal mantenimento della carica di Vice Presidente del Consorzio *Alma*, invitandolo a trasmettere la documentazione attestante l'intervenuta cessazione della citata carica.

5. Con successiva lettera pervenuta all'Autorità il 21 marzo 2012, il Ministro ha argomentato l'insussistenza di una situazione di incompatibilità tra la carica di Governo e quella di Vice Presidente del Consorzio *Alma* rappresentando che dall'incarico in seno al Consorzio non gli deriva alcun compenso o indennità e che il Consorzio *Alma*: i) non ha fini di lucro ii) è ente strumentale dell'Università di Bologna iii) si propone di provvedere all'istituzione di corsi di formazione la maggiore parte dei quali consiste in master universitari realizzati in collaborazione con l'Università di Bologna, ai sensi del decreto MURST 3 novembre 1999, n. 509 e successivi iv) non svolge attività di natura imprenditoriale e produce ricavi che sono frutto di quote di iscrizione degli studenti o comunque sono finalizzati alla realizzazione dei corsi di formazione v) versa una quota di tutti i corsi master universitari all'amministrazione dell'Università di Bologna mentre eventuali residui della gestione vengono destinati a borse di studio, altre attività a favore degli studenti e investimenti relativi a tecnologie per l'apprendimento e nuovi materiali per la didattica.

6. L'Autorità, ritenute sussistenti le condizioni di proponibilità e ammissibilità della questione, deliberava in data 11 aprile 2012 l'avvio del procedimento, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 215/04 e dell'articolo 8 del Regolamento, nei confronti del Ministro Piero Gnudi, per presunta violazione dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge n. 215/04, con riferimento alla carica di Vice Presidente del Consorzio *Alma*.

7. In data 21 maggio 2012 è pervenuta in Autorità la lettera con la quale il Ministro ha comunicato al Presidente dell'Alma la propria decisione di autosospendersi dal Consiglio Direttivo e dalla carica di Vice Presidente del Consorzio fino alla scadenza del mandato ministeriale. Con dichiarazione del 21 maggio 2012, il Presidente del Consorzio *Alma* ha preso atto della suddetta autosospensione.

## II. Valutazioni giuridiche

8. Il procedimento istruttorio è stato avviato al fine di accertare se la carica di Vice Presidente dell'Alma ricoperta dal Ministro Piero Gnudi integri o meno una fattispecie di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge n. 215/04 a tenore del quale i titolari di cariche di governo non possono «ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale».

9. In merito alla sussistenza del "rilievo imprenditoriale" dell'attività svolta dall'Alma, ai sensi del richiamato articolo 2 della legge, si osserva che al di là della finalità (lucrativa o meno) perseguita dal Consorzio, ciò che rileva è lo svolgimento di un'attività di impresa, intendendosi per tale «qualsiasi entità che esercita un'attività economica quali che siano il suo stato giuridico e le sue modalità di finanziamento», così come specificato nel Regolamento (articolo 3, lettera d). Più specificatamente, per costante indirizzo del Collegio, rilevano nel regime delle incompatibilità tutti gli enti che svolgono attività finalizzata alla produzione o allo scambio di beni o servizi da offrire sul mercato a titolo oneroso.

10. L'Alma è un Consorzio con attività esterna che opera direttamente e personalmente con i terzi (articolo 3 dello Statuto). E' costituito dal *Profingest*, dall'Università *degli Studi di Bologna Alma Mater Studiorum*, dalla *Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna* e dalla *Fondazione Guglielmo Marconi*. Opera nel settore della formazione superiore ed è iscritto nel registro delle imprese presso la Camera di Commercio.

11. I Consorzi con attività esterna sono regolati dalla disciplina generale contenuta negli artt. 2602-2611 cod. civ. e dalle norme speciali di cui agli artt. 2612-2615ter cod. civ. L'organizzazione comune (che nei Consorzi con attività interna riguarda attività svolte nei confronti dei consorziati), nei Consorzi con attività esterna si concretizza in un ufficio destinato a porre in essere rapporti giuridici anche nei confronti dei terzi. Il Consorzio con attività esterna compie, infatti, parte dei processi produttivi delle imprese consorziate, integrando l'attività delle stesse. Proprio in considerazione di questa peculiarità si ritiene vada riconosciuta ai consorzi natura imprenditoriale. Ciò appare confermato dall'obbligo di pubblicità imposto dall'articolo 2612 cod. civ. In questo senso depone, altresì, l'articolo 2615 bis cod. civ. che prescrive – sotto il profilo contabile – che la "situazione patrimoniale" del Consorzio sia stilata osservando le norme per la redazione del bilancio delle Società per azioni.

12. In particolare, in base allo Statuto (articolo 3), il Consorzio *Alma* rappresenta lo strumento con cui l'Università degli studi di Bologna intende realizzare le finalità consortili. L'ente provvede, tramite l'istituzione di corsi di formazione (di perfezionamento, di specializzazione *post lauream*, Master) alla progettazione ed alla concreta attuazione, diretta o tramite terzi, di tutte le iniziative funzionali allo sviluppo di competenze tecniche e manageriali legate a tecnologie multimediali e a nuove tecnologie di comunicazione e gestione dell'informazione. Il Consorzio può anche organizzare iniziative volte a favorire l'imprenditorialità ed effettuare attività di ricerca nell'ambito dell'innovazione tecnologica e aziendale.

13. Dall'analisi degli ultimi tre bilanci (relativi agli esercizi 2009, 2010, 2011) emerge che i ricavi delle vendite e delle prestazioni costituiscono una voce consistente del rendiconto economico (euro 3,7 milioni per il 2009; 4,1 milioni per il 2010; 5,3 milioni per il 2011 pari, rispettivamente, al 75%, 80% e 83% del valore totale della produzione). Secondo quanto riferito dallo stesso interessato, tali ricavi sarebbero essenzialmente il frutto di quote di iscrizione degli studenti. Pertanto, si ritiene configurino il corrispettivo della prestazione offerta. Il Consorzio Alma gestisce, peraltro, l'*"Alma Graduate School"*, un'importante scuola di management.

14. In conclusione, il quadro normativo di riferimento e l'esame in concreto (tramite i documenti contabili) dell'attività svolta dall'Alma ne confermano la rilevanza imprenditoriale ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), l. n. 215/2004.

15. Passando all'esame dell'incarico di Vice Presidente, ricoperto dal Ministro Piero Gnudi all'interno del Consorzio *Alma*, l'orientamento dell'Autorità è nel senso di reputare incompatibili tutti gli incarichi e le funzioni comportanti l'esercizio di poteri idonei ad influire sulla gestione di società o altri enti che comunque svolgono attività economica "a prescindere dalla loro qualificazione formale, dalla loro rilevanza interna o esterna e dalla circostanza che siano remunerati o meno" (articolo 3, comma 1, lettera a del Regolamento). In tale categoria sono evidentemente inclusi gli incarichi di componente degli organi di amministrazione, da ritenere rilevanti in virtù dei poteri di gestione ad essi attribuiti dalla legge o dagli Statuti, anche se esercitati a titolo gratuito.

16. In base all'articolo 11 dello Statuto dell'Alma, il Consiglio Direttivo in seno al quale il Ministro ricopre la carica di Vice-Presidente è competente a: i) compiere tutti gli atti per la realizzazione dell'oggetto consortile ii) controllare l'adempimento degli obblighi consortili da parte dei consorziati iii) istituire i Comitati Scientifici iv) predisporre il bilancio di esercizio.

17. In base all'art 12 del citato documento il Vice Presidente del Consorzio "la cui firma fa fede nei confronti di chiunque", esercita le funzioni del Presidente in ipotesi di assenza o impedimento di questi. Il Presidente dell'ente

rappresenta tutti i consorziati ed è competente a: *i)* convocare e presiedere le assemblee e le riunioni del Consiglio Direttivo *ii)* dare disposizioni per l'esecuzione delle delibere degli organi consortili *iii)* eseguire gli incarichi espressamente conferitigli dall'Assemblea o dal Consiglio Direttivo *iv)* vigilare sulla tenuta e sulla conservazione dei documenti e dei libri del Consorzio.

**18.** Da quanto sopra rappresentato si ritiene che la posizione ricoperta dal Ministro Piero Gnudi in seno al Consiglio Direttivo dell'Alma sia in grado di influire sulla conduzione degli affari del Consorzio. La carica esaminata, in quanto gestionale e ricoperta in un ente che svolge attività di rilievo imprenditoriale ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge n. 215/04, è, dunque, da ritenersi incompatibile ai sensi della medesima disposizione.

**19.** In merito alla sospensione, proposta dalla Parte quale rimedio atto a rimuovere la causa di incompatibilità, si osserva che, in via generale, lo stato di sospensione di un incarico ricoperto in un ente, per poter essere preso in considerazione come strumento idoneo ai fini dell'esclusione di situazioni di incompatibilità (ai sensi della legge n. 215/04), deve poter conseguire effetti analoghi a quelli della cessazione, vale a dire: *i)* passare ad un esplicito vaglio del competente organo di amministrazione per quanto attiene alla sua ammissibilità ai sensi dell'ordinamento dell'ente interessato e all'opportunità di concedere la sospensione nella concreta situazione (con riguardo, ad esempio, all'esigenza di assicurare la piena funzionalità degli organi di gestione, cosa che sarebbe impossibile ove, in ipotesi, non si potesse sostituire il componente autosospeso) *ii)* permanere fino alla scadenza del mandato di Governo *iii)* riguardare, in generale, qualsiasi compito o funzione di gestione svolti all'interno dell'ente.

**20.** Il Dott. Piero Gnudi con lettera del 21 maggio 2012 ha comunicato al Presidente dell'Alma la propria decisione di autosospendersi dal Consiglio Direttivo e dalla carica di Vice Presidente del Consorzio fino alla scadenza del mandato ministeriale. Con dichiarazione del 21 maggio 2012, il Presidente del Consorzio *Alma* ha preso atto della suddetta autosospensione.

**21.** L'Autorità prende atto della sospensione e della comunicazione del Consorzio, non spettando al Collegio la valutazione della ammissibilità di tale istituto all'interno dei singoli ordinamenti degli enti o altri soggetti, presso i quali sono rivestite le cariche ritenute non compatibili.

**22.** La documentazione prodotta dalla Parte può considerarsi esaustiva in quanto attesta che la sospensione dalla posizione contestata è avvenuta nel rispetto dei criteri individuati dal Collegio ed è atta, pertanto, a produrre effetti analoghi alla cessazione definitiva.

### **III. Conclusioni**

**23.** Dagli accertamenti istruttori relativi al procedimento avviato nei confronti del Ministro per gli Affari Regionali, Turismo e Sport, Dott. Piero Gnudi, risulta la sospensione dal Consiglio Direttivo e dalla carica di Vice-Presidente del Consorzio *Alma* con decorrenza 21 maggio 2012. Lo stato di sospensione comporta l'impossibilità di esercitare qualunque facoltà, potere o funzione inerente la carica sospesa sino al termine del mandato governativo.

**24.** Resta fermo il potere dell'Autorità di compiere, in ogni momento, gli opportuni accertamenti finalizzati a verificare l'eventuale concreto esercizio delle prerogative connesse all'incarico sospeso, in violazione della legge n. 215/2004.

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

la chiusura del procedimento istruttorio avviato nei confronti del Ministro per gli Affari Regionali, Turismo e Sport, Dott. Piero Gnudi, per intervenuta sospensione dal Consiglio Direttivo e dalla carica di Vice-Presidente del Consorzio *Alma*.

La presente delibera sarà comunicata al soggetto interessato e pubblicata nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*