CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_SAR - SC_SAR - 0005410 - Interno - 20/10/2023 - 11:31

Deliberazione n. 100/2023/PASP

Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario relatore
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario

nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2023;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTO il D.Lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito TUSP) e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla Legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la richiesta di parere formulata dalla Camera di commercio di Cagliari-Oristano con nota prot. 28091 pervenuta il 26 settembre 2023;

VISTA la nota del Referendario Elisa Carnieletto, n. 5213 del 9 ottobre 2023, di

deferimento della proposta di deliberazione riguardante la proposta di deliberazione sul parere richiesto dalla Camera di Commercio di Cagliari e Oristano;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 13/2023 del 13 ottobre 2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore Referendario Elisa Carnieletto;

FATTO

Con nota del 26 settembre 2023 la Camera di commercio di Cagliari-Oristano ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo, ai fini della pronuncia ex art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 (di seguito T.U.S.P.), la deliberazione n. 48/2023 del 8 settembre 2023 avente ad oggetto la "sottoscrizione da parte della Camera di Commercio di un aumento di capitale in Ligantia mediante conferimento in natura della Partecipazione detenuta dalla Camera in So.G.Aer. S.p.a.", al fine di attuare il "progetto integrazione aeroporti sardi".

Unitamente a tale deliberazione, sono stati allegati numerosi documenti, tra i quali l'Accordo di Investimento, il "Progetto di aggregazione degli aeroporti sardi di Cagliari, Olbia e Alghero per la costituzione della rete aeroportuale sarda" e la "relazione di stima ai sensi dell'articolo 2343-ter, secondo comma, lettera b) del Codice Civile della partecipazione detenuta dalla Camera di Commercio di Cagliari – Oristano in SO.G.AER S.p.A., oggetto di conferimento in Ligantia Spa."

Nel provvedimento in esame si premette che la Camera di Commercio di Cagliari-Oristano è titolare di una partecipazione del 94,45% del capitale sociale di SO.G.AER S.p.A., società concessionaria della gestione totale dell'aeroporto 'Mario Mameli' di Cagliari. Con il progetto la Camera si propone di costituire un sistema unico aeroportuale sardo, da attuare mediante la sottoscrizione da parte della Camera di un aumento di capitale di Ligantia da liberarsi mediante conferimento in natura della partecipazione detenuta dalla stessa Camera in SOGAER e contestuale cambiamento da parte di Ligantia della propria denominazione ("Holding") con spostamento della propria sede sociale in Sardegna.

Nella delibera in esame si evidenzia che, a seguito dell'operazione di integrazione dei

tre scali sardi, la Camera, attraverso la Holding, "*deterrà le partecipazioni di controllo nelle società di gestione aeroportuale, specificamente, in SOGAER, per il 95,71%, GEASAR, per il 79,79% e SOGEAAL, per il 71,25% (ovvero, a seguito dell'efficacia della fusione per incorporazione di SOGEAAL in GEASAR, che sarà ridenominata Nord Sardegna Aeroporti – NSA S.p.A. (rispettivamente, la "Fusione" e "NSA"), in NSA per il 79,25%), e potenzierà il suo ruolo di attore del sistema aeroportuale sardo, quale socio territoriale nella gestione dei tre scali, quota rafforzata dalla partecipazione delle Camere di Commercio di Nuoro e Sassari e della Regione Autonoma della Sardegna; la quota di F2i sarà invece focalizzata sui profili inerenti la gestione operativa e la crescita; l'Operazione consente anche, come meglio evidenziato nel prosieguo, di garantire la continuità della titolarità delle concessioni di gestione totale degli scali interessati rimanendo invariati i soggetti concessionari e di mantenere pienamente garantiti dai medesimi concessionari i livelli di safety e tutti i parametri di servizio richiesti dalla regolazione di settore*". La Camera precisa, inoltre, che l'operazione non comporterebbe una propria dismissione della partecipazione in Sogaer a favore di Ligantia, ma la sostituzione della partecipazione in Sogaer con una partecipazione in Ligantia, concretamente attuata mediante conferimento della partecipazione detenuta dalla Camera in Sogaer. Come emerge dal documento "Fairness opinion" allegato alla delibera della Camera di commercio, F2i Ligantia, capogruppo del Gruppo Ligantia, "*svolge attività di holding di partecipazioni, sia direttamente sia indirettamente, in società o imprese operanti nel settore aeroportuale. In particolare, F2i Ligantia possiede partecipazioni di maggioranza in SogeaalS.p.A. e in GeasarS.p.A., in quest'ultima per il tramite della società veicolo F2i Smeralda S.p.A., e una partecipazione di minoranza in Sogaer S.p.A*". Per converso, Sogaer S.p.A., fondata nel 1990, è titolare dal 2007 della concessione per la gestione totale dell'Aeroporto di Cagliari–Elmas sulla base della convenzione sottoscritta con l'ENAC n. 46 del 30 novembre 2006 avente scadenza nel 2049. La Camera di Commercio di Cagliari Oristano è il principale azionista della Società con una partecipazione pari a circa il 94,45%, in quanto "*Sogaer controlla al 100% le*

società SOGAERDYN SpA («Sogeardyn») e SO.G.AER. SECURITY SpA («Sogaer Security») (insieme a Sogaer «Gruppo Sogaer»). In particolare, Sogaerdyn è attiva nel settore dell'assistenza a terra ad aerei e passeggeri c.d. ground handling mentre Sogaer Security è attiva nel settore dei servizi di sicurezza e vigilanza in ambito aeroportuale". Ebbene, ad avviso della Camera di commercio, non sarebbe applicabile la disciplina speciale in materia di dismissioni di partecipazioni di società di gestione aeroportuali (cfr. art. 2, comma 3, del D.M. 521/1997 che richiama l'art. 1, comma 1-ter, del D.L. 251/1995 ed il D.L. N. 332/1994) e la normativa in materia di alienazioni di partecipazioni pubbliche (CFR. art. 10, comma 2, D.lgs. n. 175/2016), in quanto tali norme si riferirebbero solo a ipotesi di 'cessione' a privati della partecipazione in una società da parte del soggetto pubblico, e non all'integrazione di attività tra le società coinvolte. Nella delibera in esame, infatti, si argomenta che le norme generali sull'utilizzo di procedure trasparenti o di evidenza pubblica, anche laddove fossero ritenute applicabili all'operazione di integrazione dei tre scali sardi, si baserebbero comunque sul presupposto che possano essere presenti, nel mercato di riferimento, una pluralità di concorrenti potenzialmente interessati ad acquisire un vantaggio di tipo economico messo a disposizione dall'amministrazione, circostanza che non sussisterebbe nel caso in esame in ragione delle caratteristiche peculiari del progetto e dell'infungibilità di Ligantia quale unico interlocutore possibile per la realizzazione del progetto. La natura di partner infungibile, che andrebbe ravvisata in capo a Ligantia secondo la Camera di commercio ai fini dell'integrazione dei tre scali sardi consentirebbe di ricorrere "*a procedure negoziate con un solo operatore senza previo espletamento di procedura ad evidenza pubblica/trasparente nei casi in cui per garantire un certo bisogno il mercato non è in grado di offrire una soluzione diversa da quella in concreto prevista*".

Al riguardo, il Collegio dei revisori della Camera, con verbale n. 6 del 1° agosto 2023, ha espresso *"il proprio <u>parere contrario</u> esclusivamente sotto i profili di competenza di legittimità e di rispetto dei criteri di selezione del contraente e di mantenimento dell'integrità patrimoniale dell'Ente con esclusione […] di ogni valutazione di carattere*

politico, urbanistico relativo al PNA, di efficienza del sistema aeroportuale o di impatto economico, non di pertinenza a questo Organo" evidenziando i seguenti profili di criticità in relazione all'Operazione:

1) "le modalità di attuazione della perseguita fusione delle tre società di gestione degli aeroporti parrebbe non sufficientemente supportata sotto il versante giuridico oltreché eccessivamente complessa;

2) direttamente connesso al tema precedente appare la ritenuta ed, a parere dell'Ente, discutibile infungibilità della società beneficiaria. Sul punto si rinvia al concetto di infungibilità espresso dall'ANAC, ed il Collegio non può che ribadire che tale infungibilità non appare invero indefettibile né un effetto naturale ma piuttosto una valutazione unilaterale quale scelta operata dall'Ente,

3) effetto immediato di tale opzione appare il tema dei criteri di scelta del contrante ove, l'Ente sostiene che, sulla scorta del parere dello studio legale, l'indefettibilità della società scelta non necessita l'adozione delle ordinarie procedure di selezione del contraente. Anac nel parere richiamato, ha avuto modo di evidenziare la legittimità della possibilità di non ricorrere alle ordinarie forme di scelta del contraente previste dal codice, in caso di infungibilità del contraente stesso. Ha tuttavia, avuto modo di precisare, l'Autorità, che la infungibilità deve essere dimostrata e motivata, elemento, questo ultimo, che continua a mancare nelle determinazioni dell'Ente. Nelle determinazioni in discorso voler esprimere una valutazione in merito all'applicazione della disciplina più restrittiva di cui all'articolo 2343, pur essendo astrattamente applicabile la disciplina prescelta di cui all'articolo 2343 ter, la particolarità della vicenda, l'utilizzo di denaro pubblico, nella fattispecie conferimento azionario, la delicatezza della questione anche sotto il profilo dell'attenzione prestata dagli organi politici e di stampa, inducono ad una più prudenziale utilizzazione dello strumento tradizionale, rimettendo la scelta del valutatore alle imparziali cure del Tribunale". Il Collegio dei Revisori evidenzia, inoltre, che il parere reso dall'ENAC il 21 luglio 2023 *"appare di mero rinvio ad altre Autorità e di mera presa d'atto, privo di ogni valutazione, se non per la sottolineata scelta di sottoporre alla preventiva valutazione*

di conformità delle Autorità predette".

Nella delibera in esame, la Camera di commercio ha approvato l'operazione di sottoscrizione da parte della Camera di un aumento di capitale di Ligantia corrispondente a 185.329 azioni, da liberarsi mediante conferimento in natura della partecipazione detenuta dalla stessa Camera in Sogaer.

Sulla ricorrenza nel caso di specie delle condizioni richieste dal D.lgs. n. 175/2016 per l'acquisto di partecipazioni in una società esistente, la Camera ha osservato quanto segue.

In relazione alla stretta necessità dell'operazione per il perseguimento delle finalità affidate alla cura della Camera, nella delibera si attesta che l'operazione risulterebbe strettamente funzionale al perseguimento degli scopi istituzionali della Camera, titolare della funzione di promozione degli interessi generali delle imprese e del territorio. In coerenza con quanto previsto dalla Legge n. 580/1993 e in base allo Statuto, approvato con deliberazione del Consiglio camerale n. 2/2022, la finalità della Camera è quella di svolgere funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese della circoscrizione territoriale di competenza (art. 1). Pertanto, la Camera persegue, mediante l'operazione, la realizzazione di un progetto di integrazione e di coordinamento strategico tra le società di gestione degli scali interessati con la finalità di assicurare, secondo una visione strategica e di sistema, la razionalizzazione e lo sviluppo del sistema aeroportuale sardo, assumendo - come evidenziato anche nell'ambito del MOU e del Patto parasociale che verrebbe sottoscritto ad esito del perfezionamento dell'operazione - la veste di "socio territoriale", con prerogative, insieme a Fondazione di Sardegna, "*sulla gestione della promozione dei rapporti con le comunità di riferimento e della crescita del territorio, a vantaggio anche della promozione e della ripresa economica della Regione Sardegna*". Al contempo, verrebbero conseguiti immediati benefici economici e finanziari, anche in termini di distribuzione dividendi, con un impatto positivo diretto ed indiretto anche per il territorio, e, come emerge dal "Progetto di Integrazione" agli atti, con la finalità di integrare l'offerta dei diversi scali attraverso una regia unitaria nella relativa gestione.

I vantaggi economici e la sostenibilità finanziaria dell'operazione sono descritti nella Relazione di stima e nel Progetto di aggregazione degli aeroporti sardi allegati alla richiesta di parere inoltrata a questa Sezione unitamente alla delibera della Camera di commercio di cui si tratterà diffusamente nella parte in diritto. Al riguardo, si richiama quanto precisato nella delibera nella quale la Camera evidenzia che "*per quanto riguarda le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario, è stata effettuata una valutazione ex ante, anche nell'ottica delle prospettive di sviluppo congiunto e delle sinergie realizzabili mediante l'attuazione del Progetto onde verificare la sostenibilità finanziaria prospettica dell'Operazione"* e, per quanto attiene alla situazione finanziaria specifica della Camera, si osserva che *"la Camera non avrà alla data di perfezionamento dell'Operazione alcun esborso di denaro, non si prevede il rischio per la Camera di «soccorso finanziario» alle società data la sostenibilità economica-finanziaria in termini di utile netto, come risulta dal Progetto di Integrazione allegato", e "i dividendi ad oggi stimati nel periodo di piano sono previsti in linea con l'utile netto prodotto dalle società, pertanto il patrimonio netto è previsto stabile lungo il periodo di piano*.

Con riferimento alla tempistica, come emerge dalla "Relazione di stima al 30 giugno 2023 ai sensi dell'articolo 2343-ter, comma 2 lett. b) c.c." allegata alla delibera della Camera di commercio di Cagliari-Oristano, il piano prevede l'avvio dell'attività entro l'orizzonte temporale 2023–2026. Per quanto attiene agli obiettivi che con l'operazione di integrazione la Camera si prefigge di realizzare, secondo quanto illustrato nel Progetto di integrazione trasmesso alla Sezione, l'operazione rappresenterebbe un'opportunità strategica, per favorire il rafforzamento e la crescita dello scalo di Cagliari e potenziarne le capacità di attrazione del territorio in ragione degli sviluppi del trasporto aereo nel mercato globale, al fine di assicurare in coerenza con le prerogative di socio pubblico e con la missione istituzionale e statutaria perseguita di tutela e promozione degli interessi delle imprese e del sistema economico territoriale un efficace utilizzo delle risorse pubbliche e di sostenere l'attuazione del piano di investimenti previsto ai sensi della convenzione di gestione

aeroportuale.

La descritta situazione fattuale riverbera i suoi effetti sull'atto emesso dalla Camera di commercio e, per conseguenza, sulla pronuncia che questa Sezione è chiamata a rendere.

Pertanto, ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato istruttore richiedeva al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l'esame collegiale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento. Il controllo della Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 TUSP.

La deliberazione della Camera di commercio di Cagliari-Oristano pervenuta alla Sezione in data 26 settembre 2023 impone preliminari valutazioni in ragione del quadro normativo rassegnato dallo stesso Ente che si è determinato nella volontà di acquisire la partecipazione societaria in Ligantia s.p.a.

Il contesto fattuale sopra descritto impone una disamina, seppur sintetica, della disciplina prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, così come recentemente novellato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118.

L'art. 5 del TUSP ha introdotto oneri motivazionali analitici in capo alle amministrazioni pubbliche che procedono alla costituzione o all'acquisto di partecipazioni, anche indirette, in società già costituite. In particolare, il comma 1 dell'art. 5 prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, e deve, altresì, evidenziare le ragioni e gli scopi che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria *"nonché' di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".* Il comma 4 puntualizza che la segreteria della Sezione

competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'Amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito internet istituzionale. Nel caso di parere in tutto o in parte negativo, l'Amministrazione pubblica interessata che ritenga di procedere egualmente deve motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito *internet* istituzionale, a tali motivazioni. In tal senso, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/QMIG/2022, hanno evidenziato la necessità sottesa a questa nuova funzione di controllo della Corte dei conti "*di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*".

Il comma 3 dell'art. 5 TUSP introduce precisi termini entro i quali la Corte dei conti deve rilasciare il parere sulla delibera dell'ente, in quanto la norma sancisce che *"l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo".* Il successivo comma 4, nel determinare la competenza delle diverse articolazioni, centrali e territoriali, della Corte dei conti, prevede che per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo, mentre per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché

dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo. Come evidenziato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, "*l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario"*, in quanto "*la funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*" (Sez. Riun. n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

Così delineati i tratti essenziali della nuova funzione di controllo assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5 TUSP, è necessario procedere al vaglio complessivo dell'operazione di acquisto di partecipazioni oggetto della delibera trasmessa dalla Camera di commercio di Cagliari e Oristano.

2. L'ambito oggettivo di cui all'art. 5 TUSP.

2.1. In via preliminare rispetto allo scrutinio nel merito, il Collegio ritiene necessario affrontare la questione della competenza a conoscere dell'atto sottoposto ad esame, consistente in un'operazione di aumento di capitale mediante conferimento in natura di una partecipazione societaria trasmesso alla Corte dei conti da parte della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Cagliari-Oristano. Per quanto attiene nello specifico alla qualificazione dell'atto oggetto della delibera assunta dalla Camera di commercio, si ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni al fine di

appurare se la delibera richiamata possa, per amministrazione proponente e per la natura dell'atto, rientrare nel disposto normativo.

L'art. 5 commi 1 e 3 del TUSP pone in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo, in caso di costituzione o acquisto di partecipazioni societarie, anche indirette, di motivazione analitica e dell'invio del relativo atto alla Corte per l'esercizio della pertinente attività di controllo. L'art. 5 comma 4 del TUSP, nel delimitare la competenza della Sezione regionale di controllo, individua gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle "*altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione".*

Ciò premesso, si osserva che la giurisprudenza contabile ha inquadrato le Camere di commercio tra le "*altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione*" che, ai sensi del comma 4 dell'art. 5 TUSP, radica la competenza sugli atti di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in quanto le camere di commercio *"si connotano per entrambi i profili di autonomia e territorialità"* (deliberazione n. 18/SSRRCO/PASP/2022)*,* come indicato dall'art. 1 della legge 580 del 1993.

In questo quadro, la Camera di commercio di Cagliari-Oristano deve essere dichiarata legittimata a trasmettere alla Sezione la deliberazione n. 48/2023 del 8 settembre 2023 avente ad oggetto la "sottoscrizione da parte della Camera di Commercio di un aumento di capitale in Ligantia mediante conferimento in natura della Partecipazione detenuta dalla Camera in So.G.Aer. S.p.a.", al fine di attuare il "progetto integrazione aeroporti sardi".

2.2. È alla luce di tale inquadramento generale che il Collegio deve farsi carico di accertare se sussista la competenza di questa Sezione sulla specifica fattispecie sottoposta all'odierno esame (acquisto di partecipazione mediante conferimento in natura) da parte della Camera di commercio di Cagliari e Oristano. Infatti, la seconda verifica che incombe alla Sezione attiene alla definizione del perimetro degli atti (deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione, diretta o indiretta) adottati dall'Amministrazione, i quali devono essere sottoposti allo

scrutinio di "conformità" disciplinato dall'art. 5 TUSP, in ragione non solo del nomen juris ad essi attribuito, ma, innanzitutto, del loro contenuto e degli effetti sostanziali che ne derivano.

Come emerge dagli atti, la deliberazione in esame riguarda la sottoscrizione da parte della Camera di commercio di un aumento di capitale in Ligantia mediante conferimento in natura della partecipazione da questa detenuta in So.G.Aer. S.p.a.

Dal documento "Fairness opinion" allegato alla delibera in esame, si evince che l'operazione prevede il conferimento della partecipazione detenuta in Sogaer dalla Camera di Cagliari-Oristano nella società conferitaria F2i LigantiaSpA (società controllante di GEASAR SpA e SO.GE.A.AL. SpA, insieme "Gruppo Ligantia") a fronte di un aumento di capitale di F2i Ligantia SpA con esclusione del diritto di opzione, riservato alla Camera di Cagliari-Oristano.

Dal "Progetto di integrazione" in atti emerge che "*l'integrazione verrà attuata mediante la sottoscrizione da parte della Camera di Cagliari e Oristano Camera" di un aumento di capitale di F 2 i Ligantia S p A Ligantia o Holding che* [la] *Camera libererà con il conferimento in natura delle azioni detenute in SO G AER S p A Sogaer all'esito dell'operazione Operazione la Holding deterrà le partecipazioni di maggioranza sulle società di gestione dei tre aeroporti sardi*"; che "*l'Operazione non comporta dunque alcuna dismissione della partecipazione della Camera in Sogaer, ma la sua sostituzione con una partecipazione nella Holding che consentirà sostanziali benefici diretti e territoriali"; che "l'Operazione è studiata per garantire la continuità delle società aeroportuali operative, titolari delle concessioni di gestione totale, rimanendo con ciò del tutto invariati i soggetti concessionari e pienamente garantiti dai medesimi concessionari i livelli di safety e tutti i parametri di servizio richiesti dalla regolazione di settore*".

Ebbene, l'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, ovvero quelli aventi ad oggetto la "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e di "*acquisto di*

partecipazioni, anche indirette" da parte di Amministrazioni pubbliche.

Ora, si deve osservare che per "partecipazione" deve intendersi, come indicato dall'art. 2, lett. f), del medesimo TUSP, "*la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi*". L'art. 8, comma 1, inoltre, disciplina l'acquisto di partecipazioni in società già costituite, "*anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale"* o "*altre operazioni straordinarie*".

Come evidenziato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, "*l'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio*". Va peraltro soggiunto come le Sezioni Riunite della Corte dei conti abbiano ulteriormente precisato che "*come sottolineato, anche se ad altri fini, nella deliberazione di queste Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG, la tassatività degli atti deliberativi da sottoporre al vaglio preliminare della Corte dei conti non determina l'effetto di sottrarre a controllo le operazioni societarie straordinarie*", e che "*l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio*" (così deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022).

Tanto precisato in ordine al disposto normativo e agli orientamenti della giurisprudenza contabile come sopra delineati, deve dichiararsi che l'atto tramesso alla Sezione dalla Camera di commercio rientra nel perimetro applicativo oggettivo dell'art. 5, comma 3 del TUSP, in quanto l'operazione ivi approvata attiene alla "*sottoscrizione da parte della Camera di un aumento di capitale di Ligantia corrispondente a 185.329 azioni, da liberarsi mediante conferimento in natura della*

Partecipazione detenuta dalla stessa Camera in SOGAER".

2.3. Sotto il profilo del rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP), si evidenzia che F2i Ligantia S.p.A. ("Ligantia"o"Holding"), ha natura di società per azioni e, pertanto, rientra nel perimetro dei tipi societari consentiti alle "*amministrazioni pubbliche*", come definite dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016. Al riguardo, l'art. 3 TUSP dispone che queste ultime "*possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*".

2.4. Alla luce delle considerazioni che precedono va quindi affermata, conclusivamente ed in linea generale, la competenza della Sezione a pronunciarsi sulla deliberazione comportante l'acquisto di partecipazioni societarie adottata dalla Camera di commercio di Cagliari Oristano, che, avendo ad oggetto la sottoscrizione di un aumento di capitale in Ligantia mediante conferimento in natura della partecipazione dalla Camera detenuta in So.G.Aer. S.p.a., rientra nel perimetro degli atti scrutinabili da questo Collegio ai sensi dell'art. 5 TUSP.

Conclusivamente, per quanto detto, può procedersi alla verifica di conformità, ai sensi dell'art. 5 TUSP dell'atto trasmesso dalla Camera di commercio di Cagliari Oristano.

3. Profili sostanziali. Parametri per la verifica della conformità dell'atto.

Il terzo comma dell'articolo 5 TUSP prevede che la competente Sezione della Corte dei conti deliberi in ordine "*alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*".

L'art. 7 comma 2 T.U.S.P. stabilisce, poi, che "*l'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1*". Tale norma stabilisce che "*l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità*

istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni dell'art. 5 T.U.S.P., le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica della delibera in esame idoneo a disvelare l'iter logico e procedimentale alla base delle prospettate scelte gestionali.

Ciò premesso, il Collegio procede all'esame dell'atto deliberativo n. 48/2023 secondo i parametri giuridici ed economici richiesti dall'art. 5 TUSP.

4. Onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 del TUSP.

4.1. Passando all'esame delle motivazioni richieste dall'art. 5 TUSP, la verifica preliminare riguarda il rispetto del vincolo generale posto dall'art. 4 del TUSP. In particolare, l'art. 4 comma 1 stabilisce che "*le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi* ***non strettamente necessarie*** *per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società".* Il comma 2 dell'art. 4 precisa, poi, che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle tipologie di attività ivi elencate, ossia: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza.

Il Legislatore, dunque, ha previsto che l'oggetto sociale deve essere strettamente

necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente mediante l'esercizio di attività che devono svolgersi entro il perimetro fissato dalla norma.

Nel delineato quadro e ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5 comma 1 TUSP, si deve verificare, in primo luogo, la coerenza della partecipazione con le finalità istituzionali della Camera di commercio, e, successivamente, l'indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento di quei fini.

L'analitica motivazione delle decisioni assunte - declinatosi nella delibera in esame nel modello della "holding" – costituisce l'oggetto dell'esercizio della funzione di controllo intestata a questa Corte.

4.2. In ordine al primo profilo, il Collegio evidenzia che l'atto deliberativo in esame non è analiticamente motivato con riferimento al perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 TUSP. Più in dettaglio, la finalità di costituire una rete integrata tra gli aeroporti sardi (comprensiva, quindi, anche dello scalo di Cagliari) non può ritenersi di per sé sufficiente a giustificare la decisione di perseguire tale obiettivo mediante l'acquisto - in disparte le criticità relative alla correlata cessione della quota di partecipazione in SO.G.AER S.p.A., "Sogaer", su cui ci si soffermerà nel prosieguo - di una partecipazione societaria nella holding "Ligantia" (che attualmente controlla i due aeroporti di Olbia e Alghero, con una quota del 79,3% in Nord Sardegna Aeroporti).

In merito, si deve innanzitutto ricordare che, in base all'art. 1 della legge 29 dicembre 1993 n. 580 (come modificata dal d.lgs. 25 novembre 2016, n 219, di attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124) le camere di commercio "*sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali*".

In base all'art. 2 comma 4 della legge n. 580 del 1993 (come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera b), numero 5), del D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 219 e successivamente dall'articolo 61, comma 5, lettera a), del D.L. 14 agosto 2020, n.

104, convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 ottobre 2020, n.126) per il raggiungimento dei propri scopi *"le camere di commercio promuovono, realizzano e gestiscono strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, direttamente o mediante la partecipazione, secondo le norme del codice civile, con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, a società, dandone comunicazione al Ministero dello sviluppo economico".*

Dal dettato normativo, come già prefigurato dalla Corte costituzionale, emerge la natura "anfibia" delle Camere di commercio, le quali sono, per un verso, "*organi di rappresentanza delle categorie mercantili*" e, per un altro verso, "*strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche*": da tale vocazione pubblicistica discende la qualifica di «*enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica*" (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 225 del 2019 e n. 261 del 2017). In tal senso, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno evidenziato che "*all'autonomia soggettiva e funzionale delle singole Camere di commercio si accompagna poi il riconoscimento della potestà statutaria e regolamentare (art. 3 legge n. 580 del 1993), oltre che la definizione di una specifica governance (art. 9 della legge n. 580 del 1993) che, per ciascun ente, si compone di un consiglio, di una giunta, di un presidente e di un collegio dei revisori dei conti. Il consiglio, peraltro, deve essere espressione della circoscrizione territoriale di competenza, riflettendone le caratteristiche economiche in termini settoriali*" e "*dando continuità alla precedente giurisprudenza (sentenza n. 477 del 2000), la Corte Costituzionale ha anche sottolineato i legami territoriali che contraddistinguono le Camere di commercio, qualificandole come enti pubblici "locali" che entrano "a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione. Il richiamato quadro normativo di riferimento, così come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, porta a concludere che le Camere di commercio integrino la nozione di "altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione" che, ai sensi del comma 4, art. 5*

TUSP, radica la competenza sugli atti di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Le CCIAA, infatti, si connotano per entrambi i profili di autonomia e territorialità indicati nella citata norma" (deliberazione n. 18/SSRRCO/PASP/2022).

La legge n. 580 del 1993 ha disciplinato, altresì, il regime, l'organizzazione e le funzioni delle camere di commercio affiancando al carattere di ente pubblico tradizionalmente riconosciuto alle Camere di commercio la qualificazione di "ente autonomo". Tale autonomia si manifesta nell'attribuzione alle Camere di commercio di una ampia potestà statutaria (art. 3 comma 1), e costituisce un "*riflesso nel loro regime giuridico dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche a esse facenti capo*" (così Corte cost. 8 novembre 2000, n. 477). La Corte Costituzionale (sentenza n. 210 del 14 ottobre 2022) ha poi ribadito la qualificazione della camera di commercio come "*ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione (sentenza n. 477 del 2000)".* Le modifiche da ultimo realizzate con il d.lgs. n. 219 del 2016, benché pregnanti, non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio, essendo stata *"realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale"* (così Corte Costituzionale n. 261 del 13 dicembre 2017). Infatti i compiti assegnati alle camere di commercio dal d.lgs. n. 219 del 2016 "*non solo hanno ribadito questa duplice natura, ma ne hanno anche confermato la collocazione al crocevia di distinti livelli di governo: per un verso, infatti, le camere di commercio esercitano funzioni evidentemente riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio in materia di pubblicità legale mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; disciplina della metrologia legale in collaborazione con gli uffici metrici statali; rilevazione dei prezzi e delle tariffe); per un altro, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di*

successivamente dall'articolo 61, comma 5, lettera a), del D.L. 14 agosto 2020, n.

orientamento al lavoro ed alle professioni)" (cfr. Corte Costituzionale n. 169 del 28 luglio 2020). In ragione di tali caratteristiche, si può ritenere che le Camere di commercio costituiscano manifestazione delle cosiddette "autonomie funzionali", avviate a partire dalla legge n. 59 del 1997 (cd. "legge Bassanini"), quali espressione tipica del principio di sussidiarietà declinato nella sua dimensione orizzontale, ossia quale principio fondamentale di organizzazione diretto ad allocare l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale nel livello delle "*autorità* ***territorialmente*** *e* ***funzionalmente*** *più vicina ai cittadini interessati"* (art. 4 comma 3 lett a) della legge 15 marzo 1997, n. 59).

4.3. Ora, alla luce di quanto premesso, si deve osservare che nella delibera trasmessa alla Sezione la Camera di commercio di Cagliari e Oristano si limita a rappresentare che l'operazione risulta "*strettamente funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali della Camera, titolare della funzione istituzionale di promozione degli interessi generali delle imprese e del territorio"* e che "*la finalità della Camera è quella di svolgere funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese della circoscrizione territoriale di competenza, curandone lo sviluppo, nel rispetto della normativa comunitaria, statale, regionale e dello Statuto (cfr. art. 1)*"; precisa, inoltre, che le funzioni dalla stessa svolte sono "*di supporto e promozione degli interessi generali delle imprese e del territorio e di supporto e promozione dello sviluppo del mercato e delle imprese (cfr. art. 10, comma 1)*", e che "*per il raggiungimento dei propri scopi, la Camera promuove, realizza e gestisce strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale, nazionale, comunitario ed internazionale, direttamente o mediante la partecipazione con altri soggetti pubblici e privati ad organismi, anche associativi, di enti, a consorzi e società (art. 10, comma 5)*". La Camera evidenzia l'intenzione di perseguire "*mediante l'Operazione, la realizzazione di un progetto di integrazione e di coordinamento strategico tra le società di gestione degli scali interessati con la finalità di assicurare, secondo una visione strategica e di sistema, la razionalizzazione e lo sviluppo del sistema aeroportuale sardo, assumendo - come evidenziato anche*

nell'ambito del MOU e del Patto parasociale che verrebbe sottoscritto ad esito del perfezionamento dell'Operazione - la veste di 'socio territoriale', con prerogative, insieme a Fondazione di Sardegna, sulla gestione della promozione dei rapporti con le comunità di riferimento e della crescita del territorio, a vantaggio anche della promozione e della ripresa economica della Regione Sardegna;

- per quanto riguarda, in particolare, l'aeroporto di Cagliari, l'obiettivo strategico perseguito dalla Camera è di favorire il rafforzamento e la crescita dello scalo e di potenziarne le capacità di attrazione del territorio in ragione degli sviluppi del trasporto aereo nel mercato globale, al fine di assicurare - in coerenza con le proprie prerogative di socio pubblico e con la missione istituzionale e statutaria perseguita di tutela e promozione degli interessi delle imprese e del sistema economico territoriale - un efficace utilizzo delle risorse pubbliche che lo stesso è chiamato a gestire e di sostenere l'attuazione del piano di investimenti previsto ai sensi della convenzione di gestione aeroportuale;

- sulla base degli approfondimenti di carattere industriale effettuati, il progetto di integrazione tra gli aeroporti sardi è, infatti, risultato essere la soluzione idonea a consentire, in coerenza con il riordino dei sistemi aeroportuali in corso a livello nazionale, di:

(i) poter sostenere un rilevante piano di investimenti e sviluppo a beneficio di tutto il territorio regionale, ad oggi stimato in complessivi 230 milioni di euro, con traffico in incremento da circa 9 milioni ad almeno 13 milioni di passeggeri nel periodo 2023-2030, secondo quanto evidenziato nel Progetto di Integrazione agli atti;

(ii)affrontare le prossime sfide richieste da un settore profondamente rivoluzionato dalla pandemia, nonché

(iii) rafforzare il territorio regionale nella sua capacità di competere sui mercati internazionali del turismo e della mobilità e di confrontarsi in modo sempre più efficace con gli operatori del trasporto aereo, con riflessi positivi anche sull'occupazione;

- tramite la realizzazione del Progetto, invero, sarà possibile, da un lato, conseguire

immediati benefici economici e finanziari, anche in termini di distribuzione dividendi, con un impatto positivo diretto ed indiretto anche per il territorio; dall'altro, instaurare sinergie strategiche tra le varie società del Gruppo che rendono l'Operazione un'opportunità unica per lo sviluppo dell'aeroporto di Cagliari, in coerenza con le prerogative del socio pubblico della Camera;

- l'attuazione del Progetto consente, in particolare, come emerge dal Progetto di Integrazione agli atti, di integrare l'offerta dei diversi scali attraverso una regia unitaria nella relativa gestione, dal punto di vista industriale e commerciale, in modo da produrre sinergie e valorizzarne la complementarità, con significativi vantaggi anche per la ripresa economica della Regione;

- la partecipazione della Camera al capitale della Holding consentirà, tra l'altro, di assicurare:

i. un piano di sviluppo traffico organico, con impatto positivo su turismo, occupazione e PIL di tutto il territorio sardo;

ii. un piano di investimenti efficace, anche in termini di qualità, innovazione, sostenibilità e ambiente;

iii. un costruttivo coordinamento con Regione Autonoma Sardegna e con tutte le Istituzioni e gli stakeholders interessati, ai fini di promozione del territorio, obiettivo garantito dalla natura pubblica del socio Camera;

iv. una distribuzione di dividendi alla stessa Camera che, tra l'altro, consentirà a quest'ultima di realizzare sul territorio azioni mirate al sostegno delle società;

v. una maggiore possibilità di accesso a finanziamenti degli istituti di credito;

- ne consegue che nell'ambito della propria funzione istituzionale e in conformità alle relative prerogative statutarie, la Camera può essere soggetto proponente del progetto di integrazione industriale unitamente a Ligantia, nella prospettiva della creazione di una rete aeroportuale tra gli scali sardi, considerata la stretta necessità del Progetto rispetto alle finalità istituzionali dell'Amministrazione e l'idoneità dello stesso ad assicurare la razionalizzazione e lo sviluppo dell'aeroporto di Cagliari, a vantaggio anche dello sviluppo dei territori interessati".

Nella delibera trasmessa alla Sezione la Camera di commercio precisa, inoltre, che "*le attività di gestione aeroportuale degli scali di Alghero ed Olbia sono qualificabili alla stregua di un servizio di interesse economico generale ("SIEG")*" e che "*la produzione di un servizio di interesse generale, così come la realizzazione e la gestione di reti e impianti funzionali ai servizi medesimi, rientrano espressamente tra le finalità che possono essere perseguite, mediante acquisizione di partecipazioni societarie, da una Pubblica Amministrazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 4, comma 2, lett. b) e d), e dall'art. 4, comma 4, del D.Lgs 175/2016*".

5. Tanto premesso e alla luce delle motivazioni sopra delineate dalla Camera di commercio in ordine alla sussistenza della finalità istituzionale ex art. 5, comma 1, e art. 4 TUSP, la Sezione ritiene che l'atto deliberativo all'esame presenti carenze motivazionali tali da non consentire di affermare, con un sufficiente grado di certezza, la "stretta necessità" dell'operazione di integrazione dei tre aeroporti sardi mediante conferimento in natura della partecipazione detenuta dalla stessa Camera in SOGAER rispetto agli scopi statutariamente attribuiti alla Camera di commercio.

Infatti, l'art. 1 comma 1 della l. n. 580 del 1998, individua la missione generale delle Camere di commercio, che sono chiamate a svolgere i loro compiti all'interno della **circoscrizione territoriale di competenza**, in quanto soggetti esponenziali di comunità parziali deputati allo svolgimento di funzioni che, per quanto di carattere generale, devono essere ricondotte in ogni caso **esclusivamente agli interessi della comunità rappresentata nell'ambito del territorio assegnatole**. Il che, non esclude, dunque, che l'attività delle camere di commercio possa propagarsi al di fuori della propria circoscrizione (proprio perché gli interessi della comunità rappresentata ben possono trascendere un ambito territoriale limitato), ma impone pur sempre che sia **strettamente riferibile all'utilità e agli interessi che si radicano nel territorio di competenza**. Ne consegue che gli obiettivi che la Camera si prefigge di raggiungere e che vengono solo genericamente indicati nella delibera (*"sostenere un rilevante piano di investimenti e sviluppo a beneficio di tutto il territorio regionale"*; "*affrontare le prossime sfide richieste da un settore*

profondamente rivoluzionato dalla pandemia", nonché "*rafforzare il territorio regionale nella sua capacità di competere sui mercati internazionali del turismo e della mobilità e di confrontarsi in modo sempre più efficace con gli operatori del trasporto aereo, con riflessi positivi anche sull'occupazione*") non possono essere ricondotti a finalità istituzionali primarie ed esclusive proprie della Camera di commercio di Cagliari Oristano, esorbitando la dimensione territoriale degli interessi rappresentati e gli scopi primari statutariamente affidati alla cura della Camera. In altri termini, non vi è un parallelismo tra la latitudine delle funzioni e l'ambito degli interessi della comunità di riferimento: le prime possono proiettarsi all'esterno della circoscrizione, ma gli interessi di riferimento devono sempre collocarsi all'interno della comunità, pena la indebita sovrapposizione rispetto ad altre sfere di competenza (ivi comprese quelle di altre camere, titolari della cura di interessi potenzialmente antagonisti) alla luce dei principi organizzativi di cui all'art. 118 della Costituzione. In tale senso la giurisprudenza ha osservato che "*l'art. 1 della legge 1993, n. 580, definisce espressamente le Camere di Commercio come enti pubblici dotati di autonomia funzionale, oltre che di potestà statutaria e regolamentare che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese. La norma è significativa, in quanto, pur nel contesto dell'ampia nozione di "funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese", da un lato, contiene le attribuzioni delle Camere entro i limiti delle attività che consentono lo sviluppo del "sistema" delle imprese complessivamente inteso, dall'altro,* ***correla le attribuzioni stesse al principio di sussidiarietà, che, nell'ampia accezione verticale ed orizzontale emergente dall'art. 118 Cost.,*** *implica il necessario rispetto dell'autonoma iniziativa dei singoli,* ***operanti sul territorio proprio in relazione ad attività di interesse generale***" (T.A.R. Milano, Lombardia, sez. IV, 15 ottobre 2015, n. 2170). L'ulteriore conferma della centralità della relazione che si pone tra l'esercizio delle funzioni (la cui latitudine trascende i limiti della circoscrizione), e l'interesse della comunità di riferimento (delimitato alla circoscrizione territoriale assegnata alla Camera di commercio), può essere rinvenuta

anche nel dato normativo. Sul punto, infatti, appare utile rammentare che l'art. 2, comma 1, lett. h), TUSP, nel definire i servizi di interesse generale contiene il riferimento a quelle attività di produzione di beni e servizi "*necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento*", e analogamente, l'art. 3 comma 1 del d.lgs. n. 201/2022 stabilisce che "*i servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*." Inoltre, proprio l'analisi dell'espressione "*funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese*" utilizzata dalla legge n. 580 per identificare la natura delle Camere di commercio, non può che essere interpretata nel senso di affidare ad esse specifici compiti in virtù del radicamento nell'ambito del tessuto socioeconomico di riferimento e degli interessi (anche generali) della comunità (locale) di cui sono espressione. Infatti, le camere di commercio sono enti chiamati a rappresentare gli interessi generali facenti capo alla comunità radicata nella circoscrizione territoriale in cui hanno sede. Da questo punto di vista, l'affidamento alla Camera di commercio di Cagliari Oristano di funzioni di interesse generale prevista dall'art. 10 comma 5 dello Statuto ("*promuove, realizza e gestisce strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale, nazionale, comunitario e internazionale, direttamente o mediante la partecipazione con altri soggetti pubblici e privati ad organismi, anche associativi, ad enti, a consorzi e società")* e, prima ancora, dall'art. 2 comma 4 della legge n. 580 del 1993 ("*per il raggiungimento dei propri scopi, le camere di commercio promuovono, realizzano e gestiscono strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale")* che viene richiamata nella delibera in esame a sostegno dell'operazione di integrazione dei tre scali sardi incontra il proprio limite concreto nella necessità di perseguire i compiti assegnati dallo Statuto e dalla legge **esclusivamente in relazione agli scopi istituzionali, come tali circoscritti al contesto territoriale, sociale ed economico rappresentato dalla Camera di commercio.** Tale circostanza assume valore assorbente e prevalente in relazione

agli altri requisiti per i quali il TUSP affida la valutazione dell'obbligo di motivazione alla Sezione. Pertanto, alla luce di quanto rappresentato, l'operazione oggetto della delibera in esame non appare coerente con i vincoli di scopo e di attività previsti dallo Statuto della Camera di commercio di Cagliari e Oristano nonché dai compiti e dalle funzioni disciplinati dall'art. 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

6. Ulteriori criticità emergono inoltre in relazione alla possibile erosione - conseguente alla cessione della partecipazione della Camera a Ligantia, pari a 94,45 % - della quota detenuta dai soci pubblici al di sotto della soglia del 10% del capitale sociale, come determinata dall'art. 8, comma 2 dello Statuto di Sogaer *"al fine di assicurare il diritto di chiedere la convocazione dell'assemblea"*, nonché alla necessità di espressione del "*preventivo motivato gradimento degli enti pubblici partecipanti*", ai sensi dei successivi commi 10, 11 e 12 della medesima disposizione statutaria, laddove nella fattispecie si configuri un atto idoneo a *"determinare la perdita della posizione di maggioranza del soggetto che la detiene"* (comma 10).

7. Quanto all'ammissibilità di conseguire gli obiettivi indicati nella delibera in esame ("*realizzazione di un progetto di integrazione e di coordinamento strategico tra le società di gestione degli scali interessati con la finalità di assicurare, secondo una visione strategica e di sistema, la razionalizzazione e lo sviluppo del sistema aeroportuale sardo*"; "*il rafforzamento e la crescita dello scalo e di potenziarne le capacità di attrazione del territorio*") mediante il ricorso ad un modulo organizzativo declinato nella sottoscrizione da parte della Camera di un aumento di capitale di Ligantia, da liberarsi mediante conferimento in natura della partecipazione detenuta dalla stessa Camera in SOGAER, il Collegio osserva che la delibera adottata dall'ente presenta significative carenze motivazionali in relazione all'art. 5 TUSP anche in ordine alla stretta necessità dello strumento societario per il perseguimento delle finalità istituzionali della Camera, rispetto ad altre differenti forme organizzative, nonché alla indefettibilità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento della *mission* istituzionale. In tal senso, si rileva che il Consiglio di Stato, con la sentenza 29 gennaio 2019, n. 578, ha chiarito "*che la decisione di*

costituire una società, ovvero di conservare o mantenere una partecipazione societaria, forma anzitutto oggetto di una valutazione non automatica, ma naturalmente variabile, perché di ordine eminentemente politico-strategico in rapporto al contingente indirizzo politico-amministrativo fatto responsabilmente proprio - nell'esercizio del potere rappresentativo - dall'amministrazione pubblica riguardo, in primo luogo, ai "bisogni della collettività di riferimento" che spetta ad essa identificare: cioè, in rapporto alla necessità del loro soddisfacimento a mezzo dell'erogazione di un certo servizio o della produzione e fornitura di un certo bene. E sempre che la soddisfazione dei detti bisogni non sia già rimessa alla competenza di un'altra amministrazione pubblica". Tale valutazione, rileva il Consiglio di Stato, comporta "*un superamento delle tradizionali concezioni, soggettive o oggettive, di servizio pubblico, a favore di una concezione funzionale, tale per cui è servizio di interesse generale quel che sia considerabile rispondente alla soddisfazione di un bisogno di interesse generale dal soggetto pubblico che decida di assumerne la gestione*". Pertanto, lo scrutinio dell'Amministrazione implica una motivazione "rafforzata" anche quando la modificazione dell'assetto societario possa implicare una diversa modalità di gestione del servizio pubblico, laddove, come nel caso di specie, possa verificarsi una "dequotazione" della partecipazione dell'ente accompagnata da un affievolimento dell'intensità del controllo esercitato sulla società. Al riguardo, la giurisprudenza contabile (cfr. deliberazione Sezione Veneto n. 29/2023/PASP) ha osservato che "*che l'intervento di una pubblica amministrazione all'interno di una compagine privata che svolga anche servizi di interesse economico generale, può dirsi giustificato qualora i due fini (quello di lucro e quello più propriamente pubblico), trovino adeguata e contemporanea soddisfazione attraverso le regole che definiscono compiti e poteri nella società in cui si intende attuare la partecipazione, anche, per ipotesi attraverso la stipulazione di adeguati patti parasociali. Occorre, dunque, in tali situazioni, che l'amministrazione pubblica sia in grado di influire sulle decisioni strategiche della società e garantire l'accesso dei cittadini al servizio con le modalità e nelle forme proprie di un servizio di interesse economico generale, ovvero con*

continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza del servizio, senza l'obiettivo precipuo di ricavarne un diretto e esclusivo vantaggio economico, ma piuttosto avendo ben chiaro che la natura pubblica della gestione societaria deve assolvere alla missione affidata all'ente locale dall'ordinamento, ed essere primariamente orientata a garantire alla comunità di cittadini amministrata un accesso etico ai servizi offerti, in linea con le disposizioni di cui all'art. 3, co. 2 della Costituzione (cfr. da ultimo Sezione Veneto, delibera n. 35/2022PRSE e n. 181/2021/PRSE)".

In conclusione, può affermarsi, in linea con il pronunciamento del Consiglio di Stato (sentenza del 23 gennaio 2019, n. 578 e n. 6222/2020), che la decisione di conservare, mantenere o modificare una partecipazione societaria, non può prescindere dalla valutazione dei "bisogni della collettività di riferimento", che, nella delibera in esame non risulta sufficientemente approfondita e vagliata dalla Camera di commercio che si è focalizzata piuttosto sulla asserita infungibilità dell'interlocutore ("Ligantia") individuato per concludere l'operazione.

Tale circostanza assume **valore assorbente e prevalente in relazione agli altri requisiti per i quali il TUSP affida la valutazione dell'obbligo di motivazione alla Sezione** che, come si dirà nel prosieguo, risulta carente anche sotto il profilo della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica.

8. In ordine al secondo profilo di analisi dell'onere motivazionale ex artt. 4 e 5 comma 1 del T.U.S.P., ovvero alla indispensabilità della partecipazione per il conseguimento delle finalità istituzionali, l'atto deliberativo non risulta analiticamente motivato neanche in ordine alla infungibilità dello strumento prescelto dalla Camera e, in particolare, della decisione di aderire ad una holding (sottoscrivendone l'aumento di capitale), rispetto ad equivalenti moduli organizzativi, non necessariamente privatistici. Il Collegio deve evidenziare che nella delibera in esame la Camera di commercio si limita a sostenere l'infungibilità della scelta di Ligantia (in quanto società controllante dei gestori degli Aeroporti di Olbia e Alghero) quale "*unico interlocutore possibile per la realizzazione del Progetto*", in quanto rappresenterebbe l'unica soluzione idonea capace di garantire la realizzazione di un sistema

aeroportuale unico sardo, obiettivo strategico da conseguire mediante l'integrazione tra gli operatori aeroportuali del territorio regionale. Tale finalità, infatti, determinerebbe "*una situazione di infungibilità della partecipazione di Ligantia - che verrebbe per così dire "acquisita" per effetto dell'Operazione, mediante il conferimento della partecipazione della Camera in SOGAER e delle società di gestione degli aeroporti di Olbia ed Alghero, alla luce della disciplina euro-unitaria in materia di reti e sistemi aeroportuali, delle precipue caratteristiche delle società che ad essa possono partecipare e delle loro rispettive aree di operatività nel contesto geografico di riferimento - non essendo possibile per l'aeroporto di Cagliari realizzare la rete aeroportuale sarda con altri operatori*". Tuttavia, le argomentazioni così delineate dalla Camera non sono idonee a sorreggere efficacemente le motivazioni poste a sostegno della decisione di procedere all'operazione. Sul punto, deve farsi riferimento ai principi da ultimo affermati dalle Sezioni Riunite (Sez. riun. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), che hanno osservato come "*l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte costituzionale sentenza n. 251/2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'Amministrazione. In questa prospettiva, gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di spending review, con un chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di una riduzione del loro costo per i bilanci pubblici (Corte costituzionale sentenza n. 194/2020). Il TUSP, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale n. 86/2022).*

9. Inoltre, sotto quest'ultimo profilo, il Collegio osserva che la delibera in esame presenta un ulteriore elemento di significativa criticità che si manifesterebbe nella fase di dismissione della quota di partecipazione in SOGEAR e nel suo conferimento alla holding "Ligantia" senza il previo espletamento di procedura ad evidenza pubblica. Invero, nella delibera in esame si evidenzia l'infungibilità per la Camera

della scelta di Ligantia (in quanto società controllante dei gestori degli Aeroporti di Olbia e Alghero) quale unico interlocutore possibile per la realizzazione del Progetto, e viene evidenziato che "*il descritto presupposto di infungibilità per la Camera di Ligantia e delle società di gestione degli altri scali isolani ai fini dell'attuazione della rete aeroportuale sarda rende l'Operazione coerente sia con la disciplina speciale in materia di privatizzazione degli aeroporti (DM n. 521/1997) sia con il quadro comunitario (cfr. Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) e nazionale di riferimento in materia di società e contratti pubblici (cfr. D.lgs. n. 175/2016 e D.lgs. n.50/2016, secondo quanto precisato anche nelle Linee Guida n. 8 dell'ANAC), il quale consente di ricorrere a procedure negoziate con un solo operatore senza previo espletamento di procedura ad evidenza pubblica/trasparente nei casi in cui per garantire un certo bisogno il mercato non è in grado di offrire una soluzione diversa da quella in concreto prevista".* Inoltre, viene rilevato che "*la situazione sopra illustrata comporta infatti, come già anticipato, l'inapplicabilità alla Camera nel caso di specie delle norme sull'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica per l'ipotesi di alienazione di partecipazione pubbliche - sia quelle speciali, in materia di privatizzazione di società di gestione aeroportuale che quelle generali, in tema di società a partecipazione pubblica e contrattualistica pubblica".* Al riguardo, si deve ricordare che ai sensi dell'art. 10 comma 2 TUSP "*l'alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. In casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi del comma 1, che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. E' fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto*". In ordine a tale disposizione, la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente osservato che "*in sede di alienazione di partecipazioni in un'impresa pubblica, ai fini dell'applicazione della deroga al principio della gara pubblica di cui all'art. 10, comma 2, d.lg. 19 agosto 2016, n. 175, il requisito dell'infungibilità*

dell'operazione deve essere motivato con la dimostrazione non solo dell'elemento positivo della esclusività dei vantaggi economici dalla stessa ritraibili, ma anche dell'elemento negativo della assoluta impossibilità oggettiva di perseguire altrimenti l'interesse pubblico: la massimizzazione dell'utile di impresa non è infatti il fine assoluto dell'impresa pubblica ma deve essere contemperato con il fine pubblico da questa perseguito che è la gestione secondo i principi di economicità e di concorrenza dei servizi economici di rilevanza generale. Per tale ragione non può ritenersi sufficiente a derogare alla regola dell'evidenza pubblica la mera valutazione della convenienza economica e strategica dell'operazione societaria, ma occorre dimostrare che l'interesse pubblico non può che essere soddisfatto in via esclusiva dall'unico operatore presente sul mercato di riferimento" (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 15 febbraio 2021, n. 412). In senso conforme, si è ulteriormente osservato che "*quali che siano i passaggi del percorso strategico e industriale ideato per favorire l'aggregazione, l'allargamento della compagine sociale di una società a partecipazione pubblica ad operatori economici di mercato o la creazione di una società nella quale coesistono soci pubblici e privati richiede di attivare un confronto competitivo, nel rispetto degli artt. 10 e 17 del d.lg. n. 175/2016, oltre che dei principi pubblicistici applicabili*" (Consiglio di Stato sez. V, 1 settembre 2021, n. 6142). L'obbligo di attivare procedure ad evidenza pubblica al fine di individuare il cessionario della quota di partecipazione, allorché l'operazione, comunque denominata, determini la perdita della maggioranza da parte del soggetto che in precedenza la deteneva risulta, peraltro, puntualmente stabilito dall'art. 8, comma 8 dello Statuto di Sogaer, in base al quale, "*nel caso di cessione di azioni che determinano la perdita della maggioranza da parte del soggetto che la detiene, dovranno essere poste in essere procedure ad evidenza pubblica attivate mediante un confronto concorrenziale che tenga in particolare conto delle capacità tecniche e finanziarie dei soggetti interessati*".

Nel delineato quadro, il Collegio ritiene che l'atto deliberativo non contenga sufficienti ed adeguate motivazioni anche in ordine al requisito dell'infungibilità dell'operazione

e della assoluta impossibilità oggettiva di perseguire altrimenti l'interesse pubblico derogando ai principi dell'evidenza pubblica, specie in carenza di approfondite indagini di mercato o del sondaggio di operatori di settore potenzialmente intenzionati alla gestione dei servizi aeroportuali.

10. Tanto precisato, il Collegio osserva che la decisione di utilizzare il modello dell'acquisto della partecipazione in una holding, cessionaria, a sua volta, delle quote detenute nella società di gestione dello scalo di Cagliari - oltre alle illustrate carenze motivazionali – non appare superare neanche il parametro della ragionevolezza, proprio in considerazione delle caratteristiche del modulo organizzativo prescelto dalla Camera che non potrebbe assicurare con ragionevole certezza il raggiungimento degli obiettivi auspicati e di un punto di equilibrio tra i principi della gestione industriale dell'attività ed il delicato quadro degli interessi pubblici sottesi alla gestione dei servizi aeroportuali del capoluogo e del contesto insulare riconosciuto e tutelato dall'art. 119 comma 5 della Costituzione. Al riguardo, la scelta di tale modello societario profila ulteriori momenti di criticità in ragione del possibile svolgimento di attività "extra moenia" (ossia al di fuori del territorio regionale) da parte della holding superando l'ambito di riferimento della Camera di commercio (che, al contrario, risulta statutariamente radicata nella propria circoscrizione locale) così da valicare anche il perimetro dell'attività di coordinamento fra gli aeroporti regionali enunciato come obiettivo e giustificazione della delibera in esame.

11. Tanto premesso e alla luce di tutte le considerazioni svolte, il Collegio ritiene che l'atto deliberativo all'esame presenti carenze motivazionali in ordine alla sussistenza della stretta finalità istituzionale ex art. 5, comma 1, e art. 4 TUSP. Non emerge dagli atti alcuna analisi sulla scelta delle modalità di attuazione dell'operazione di integrazione dei tre scali sardi e della sua conformità con le funzioni istituzionali attribuite alla Camera di commercio dallo Statuto e, prima ancora, dal Legislatore.

Tale circostanza assume valore assorbente e preminente rispetto agli altri requisiti per i quali il TUSP rimette la valutazione dell'analitico obbligo di motivazione alla Sezione, rispetto ai quali, peraltro, non sono stati forniti elementi

circostanziati in relazione alla sostenibilità finanziaria e alla convenienza economica.

I restanti profili relativi all'art. 5, commi 1 e 3, e all'art. 4 del TUSP, si intendono assorbiti, atteso che i deficit motivazionali dell'atto deliberativo, trattati nei precedenti punti, consentono di ritenere non supportato da adeguata motivazione il profilo della stretta necessità del modulo societario prescelto per il perseguimento delle finalità istituzionali. Inoltre, **lo scollamento tra le clausole statutarie che presiedono al funzionamento della Camera di commercio di Cagliari e Oristano e il modello organizzativo da questa prescelto per il perseguimento delle finalità istituzionali ad essa attribuite priva la decisione assunta degli ordinari canoni di ragionevolezza.** Nondimeno, il Collegio intende richiamare i profili di carattere economico-finanziario che, in base all'art. 5, commi 1 e 3, TUSP devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione che, in base all'esame della delibera trasmessa e degli atti allegati, non risultano sufficientemente fondati su motivazioni solide ed esaustive come di seguito si intende rilevare per compiutezza di analisi.

12. Onere analitico di motivazione della sostenibilità finanziaria (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

L'art. 5 comma 1 TUSP prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della sostenibilità finanziaria. L'art. 5 comma 3 del TUSP stabilisce, poi, che il parere della Corte dei conti deve avere riguardo anche alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

In merito al parametro della "sostenibilità finanziaria", le Sezioni riunite della Corte dei conti (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG) hanno avuto modo di precisare che tale concetto "*assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente*

le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato". Al riguardo, si è precisato che "*sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. A tal fine, nella richiamata pronuncia, è stata sottolineata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un adeguato business plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità)*" (deliberazione n. 28/SSRRCO/PASP/2023).

Per quanto concerne i profili di sostenibilità finanziaria, nella delibera in esame la Camera precisa che:

" *(i) per quanto riguarda le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario, è stata effettuata una valutazione ex ante, anche nell'ottica delle prospettive di sviluppo congiunto e delle sinergie realizzabili mediante l'attuazione del Progetto onde verificare la sostenibilità finanziaria prospettica dell'Operazione;*

(ii) dal Progetto di Integrazione allegato alla presente Delibera emerge che l'Operazione evidenzia per Camera immediati benefici economici e finanziari: come già evidenziato, a titolo indicativo, prendendo a riferimento il principale parametro economico, l'EBITDA, l'ammontare di competenza di Camera relativo a SOGAER oggi (con quota del 94,45%) risulta significativamente inferiore a quello relativo a Ligantia post Operazione (con quota del 40,5%), tenendo conto dei rispettivi Business Plan stand alone (SOGAER e aggregato SOGAER + GEASAR + SOGEAAL);

(iii) per quanto attiene agli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica della Camera, si osserva che la Camera non avrà alla data di perfezionamento dell'Operazione alcun esborso di denaro, grazie alla struttura prevista di aumento di capitale da liberare con il conferimento della partecipazione in SOGAER e alla luce delle proiezioni economiche-finanziarie riportate nei business plan di GEASAR e

SOGEAAL, non si prevede il rischio per la Camera di «soccorso finanziario» alle società data la sostenibilità economica-finanziaria in termini di utile netto, come risulta dal Progetto di Integrazione allegato.

(iv) I dividendi ad oggi stimati nel periodo di piano sono previsti in linea con l'utile netto prodotto dalle società, pertanto il patrimonio netto è previsto stabile lungo il periodo di piano".

Per il profilo in discorso, la motivazione dell'atto adottato dalla Camera di commercio evidenzia profili di criticità in quanto la documentazione trasmessa alla Sezione, pur presentando alcuni elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire, manifesta, allo stato, carenze motivazionali in ordine alla esaustività delle previsioni economiche, patrimoniali e finanziarie ivi formulate, nonché in relazione alla compiutezza delle valutazioni sui principali aspetti gestionali delineati. Inoltre, le motivazioni poste a supporto della sostenibilità finanziaria, declinate nell'atto della Camera possono essere assimilate, sulla base della documentazione fornita, a proiezioni riferite ad un arco temporale piuttosto ampio (2023-2030), non sufficientemente solide ed esaustive in relazione alle ragioni e alla finalità della scelta societaria.

Con specifico riferimento alla sostenibilità finanziaria oggettiva, il Collegio osserva che, sebbene nell'atto in esame si evidenzi che la *"Camera non avrà alla data di perfezionamento dell'Operazione alcun esborso di denaro, grazie alla struttura prevista di aumento di capitale da liberare con il conferimento della partecipazione in SOGAER e alla luce delle proiezioni economiche-finanziarie riportate nei business plan di GEASAR e SOGEAAL",* e che, pertanto, non si prevede il rischio per la Camera di "soccorso finanziario" alle società data la sostenibilità economica-finanziaria in termini di utile netto, non può essere escluso come, in una prospettiva più ampia, si possano determinare effetti finanziari indiretti per l'ente.

Invero, alla luce della documentazione trasmessa, il Collegio ritiene che le motivazioni offerte dalla deliberazione in esame e dagli atti allegati non consentano di ritenere dimostrata con sufficienti margini di fondatezza la sostenibilità finanziaria (oggettiva che tale concetto *"assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente*

e soggettiva) dell'operazione, in quanto le informazioni fornite circa le valutazioni condotte in merito alla situazione prospettica economica, patrimoniale e finanziaria della società in cui l'amministrazione intende acquisire partecipazioni non appaiono idonee, allo stato, a supportare la scelta gestionale dell'ente circa la ragionevolezza, la completezza e l'attendibilità dell'operazione.

Peraltro, nell'analisi patrimoniale contenuta nel "Progetto di aggregazione degli aeroporti sardi di Cagliari, Olbia e Alghero per la costituzione della rete aeroportuale sarda" allegato alla delibera della Camera di commercio di Cagliari-Oristano si precisa che "*dall'analisi dei business plan di Geasar e Sogeaal emerge che nel periodo 2023-2030 è previsto un patrimonio netto solido per entrambe le società (media '23E-'30E pari a €64,3 mln media 23-30 per Geasare € 15,0 mln per Sogeaal*)". Inoltre, dalla "Relazione di stima" allegata all'atto emerge che sono state acquisite le proiezioni economiche, patrimoniali e finanziarie ("Piano" o "Business Plan" o "Proiezioni") per ciascuna delle tre entità del Gruppo (Sogaer, Sogaerdyn e Sogaer Security), che "*i Business Plan coprono l'orizzonte temporale 2023– 2026 e solo quello relativo alla capogruppo Sogaer a livello stand alone è stato approvato dal relativo Consiglio di Amministrazione in data 21 aprile 2023".* Tuttavia, nella Relazione si evidenzia che "*i Business Plan 2023– 2026 non sono stati dunque approvati per le due società controllate Sogaer Security e Sogaerdyn".* Sotto il profilo dei ricavi, nelle proiezioni di Business Plan contenute nella Relazione di stima allegata alla delibera in esame si prevede una "*crescita dei ricavi totali in periodo di Piano (CAGR'22-'26) pari a circa 1,2%. In particolare, per il 2026, ultimo anno di proiezione, è stata stimata dal Management una crescita dei ricavi, rispetto all'anno precedente, pari allo 0,3%, guidata dalla inferiore crescita stimata per i passeggeri e per i movimenti rispetto gli anni precedenti. Le stime effettuate in merito ai ricavi regolamentati sono state realizzate dal Management sulla base delle previsioni del traffico passeggeri, sostanzialmente in linea con quanto previsto dai principali studi di settore, e del meccanismo tariffario previsto dalla regolamentazione di settore*". E ancora, nel "Progetto di integrazione" allegato alla delibera ci si limita ad affermare che la Camera

avrà il ruolo di coordinare lo sviluppo della nuova realtà sul territorio, e che *"saranno definiti patti parasociali e statuti delle controllate, finalizzati ad assicurare nel tempo l'equilibrio degli assetti di governance a garanzia del corretto peso dei soci, pubblici e privati"*, senza indicare, con sufficiente esaustività, modalità e tempistiche con le quali si intende procedere ad attuare questi obiettivi. In relazione alla sostenibilità finanziaria dell'operazione, all'interno del "Progetto di integrazione" si evidenzia che *"dall'analisi ex ante effettuata risulta come l'Operazione sia finanziariamente sostenibile anche nell'ottica della gestione prospettica delle società del Gruppo Ligantia post Operazione, nel senso che risulta sempre preservato nel periodo 2023-2030 l'equilibrio tra ricavi e costi delle società interessate, con conseguente esclusione di interventi di sostegno finanziario della Camera o di altri soci", e che "la sostenibilità finanziaria prospettica emerge chiaramente dall'analisi dei business plan di Geasar e Sogeaal riportata in allegato, dai quali emerge tra l'altro la previsione di un utile netto positivo e di un aumento (CAGR'23E-'30E di +8,4% per Geasare +44,0% per Sogeaal)"*. Inoltre, in tale documento viene escluso il rischio per la Camera di dover intervenire in "soccorso finanziario" di nessuna delle società del Gruppo Ligantia "*in base alle proiezioni economiche-finanziarie riportate nei business plan di Geasar e Sogeaal*". Ciò premesso, il Collegio, pur prendendo atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, evidenzia il carattere meramente previsionale delle argomentazioni contenute nella delibera della Camera e nei documenti allegati nonché delle proiezioni economiche-finanziarie fornite, che riposano su una valutazione ex ante aleatoria ed astratta e su una proiezione temporale del Piano piuttosto ampia (CAGR'22-'26). La Sezione non può in questa sede non evidenziare le carenze argomentative della deliberazione n. 48/2023, in quanto gli elementi addotti a supporto della sostenibilità finanziaria dell'operazione possono essere assimilati a stime meramente programmatiche o previsionali ("*i dividendi ad oggi stimati nel periodo di piano sono previsti in linea con l'utile netto prodotto dalle società, pertanto il patrimonio netto è previsto stabile lungo il periodo di piano*"), non sufficienti ad integrare in termini esaustivi il quadro motivazionale necessario a

sostenere l'operazione.

Conclusivamente, la documentazione finanziaria esaminata non appare idonea a suffragare con ragionevole e adeguata probabilità, allo stato, il giudizio di sostenibilità finanziaria dell'operazione delineata nella delibera trasmessa alla Sezione e negli atti ivi allegati.

13. Onere analitico di motivazione della convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

L'art. 5 comma 1 TUSP prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Sul versante della convenienza economica e della coerenza della scelta con i principi di economicità, efficienza ed efficacia, la motivazione della deliberazione in esame risulta carente, in quanto non consente allo stato di individuare, con sufficienti margini di certezza, il necessario supporto motivazionale a sostegno della scelta di procedere all'operazione di integrazione dei tre scali sardi.

14. Norme dei trattati europei e disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

L'art. 5 comma 2 del TUSP stabilisce che l'atto deliberativo di costituzione societaria ovvero di acquisizione di partecipazioni in società già costituita "*dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate*".

Nella delibera in esame, la Camera di commercio si limita ad affermare che "*l'Operazione è stato oggetto di un'attenta valutazione ex ante che ha condotto all'identificazione dell'ingresso della Camera nel capitale sociale di Ligantia tenuto conto dei profili di infungibilità della stessa e delle società di gestione degli scali di Alghero ed Olbia per l'aeroporto di Cagliari e per la Camera ai fini dell'attuazione del Progetto descritti in precedenza e dei profili di convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'Operazione sopra ampiamente illustrati e nella documentazione agli atti",* e che *"l'investimento della Camera in Ligantia non costituisce in alcun modo un aiuto di Stato. Invero, da quanto esposto in relazione alla convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'Operazione, può desumersi che l'investimento della Camera corrisponde a quello che realizzerebbe un qualsiasi operatore di mercato a fronte delle prospettive di crescita derivanti dall'attuazione della stessa, a vantaggio dei territori interessati ed in coerenza con la mission statutaria della Camera".* Nella delibera inviata, dunque, si dà atto che non sussistono profili di incompatibilità dell'intervento oggetto di analisi con le norme dei Trattati europei, e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Il Collegio ritiene che l'atto deliberativo n. 48/2023 presenti, allo stato degli atti, anche sotto questo profilo, carenze motivazionali in ragione delle considerazioni sin qui svolte, e si limita a rilevare, in questa sede, che "*atteso il riparto di competenze e il perimetro del sindacato tra le differenti Istituzioni e plessi magistratuali, anche sovranazionali, lo scrutinio funditus dei predetti profili fuoriesce dalla cognizione di questa Corte*" (Sezione regionale di controllo per la Toscana, delib. n. 77/2023/PASP).

14. Conclusivamente, per le motivazioni tutte sopra espresse, la Sezione esprime parere negativo sulla delibera n. 48/2023 emessa dalla Camera di commercio di Cagliari-Oristano.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna, in ragione delle motivazioni che precedono, **esprime parere negativo** sulla delibera del Camera di Commercio di Cagliari-Oristano n. 48/2023 per le considerazioni esposte

in parte motiva.

Avverte l'Amministrazione che, qualora decida di procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni, ai sensi del comma 4, art. 5 TUSP.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, alla Camera di Commercio di Cagliari-Oristano in persona del suo Presidente.

ORDINA

alla Camera di Commercio di Cagliari-Oristano in persona del suo Presidente di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2023.

IL RELATORE
Elisa Carnieletto

IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 20 ottobre 2023

IL DIRIGENTE
Giuseppe Mullano