

Indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030: dalla continuità territoriale all'effettività del diritto alla mobilità extraurbana.

Audizione presso la Commissione IX della Camera dei deputati (7 maggio 2024)

Memoria scritta del Presidente della Camera di commercio di Cagliari-Oristano Ing. Maurizio de Pascale.

1. Premesse

La Camera di commercio di Cagliari-Oristano, con Unioncamere Sardegna e con il supporto tecnico di Uniontrasporti, ha recentemente realizzato la seconda edizione del Libro Bianco della priorità infrastrutturale della Sardegna.

A tal fine è stata effettuata una fase di ascolto del mondo imprenditoriale e associativo, attraverso l'organizzazione di tavoli territoriali e l'elaborazione di analisi di scenario che hanno portato alla individuazione delle priorità infrastrutturali per le imprese della Sardegna di cui si dà conto in questo documento di sintesi con riferimento alle priorità infrastrutturali del trasporto.

Si tratta di interventi indispensabili per recuperare anni di mancati investimenti nelle reti di strade e ferrovie che garantiscono i collegamenti delle aree più interne e per aumentare l'accessibilità di porti e aeroporti che sono la porta d'ingresso della Regione.

Nell'analisi sono stati utilizzati degli indicatori di performance territoriali (KPI) infrastrutture e logistica, elaborati da Uniontrasporti che sintetizzano la capacità delle province della Sardegna di utilizzare le infrastrutture disponibili.

Inoltre, sono stato elaborati il KPI Digitale e il KPI Energia, che tengono conto di due settori che oggi si pongono in maniera trasversale in tutte le strategie di rilancio economico e sociale, a partire dal PNRR.

Di non secondaria importanza il KPI Green&Smart, che misura la propensione dei territori della Sardegna verso la transizione green e digitale.

In un contesto globale caratterizzato da forte instabilità e fragilità, lo stato di salute delle imprese è il fattore più importante per lo sviluppo del territorio. Un sistema infrastrutturale efficiente, tecnologicamente avanzato e sicuro risulta condizione essenziale per assicurare la crescita e il benessere delle imprese e dei cittadini.

Si impone, per questo, una visione strategica dei principali nodi infrastrutturali, orientata all'accessibilità delle infrastrutture perché rendano veloce e funzionale la mobilità delle merci e dei passeggeri.

Nel caso della Sardegna il riferimento è in particolare ai porti e agli aeroporti - che sono la via di accesso al resto del continente - e ai collegamenti tra questi e le aree più interne dell'isola. La Sardegna è la terza regione italiana per estensione territoriale, dopo Piemonte e Sicilia, ma quella con la densità abitativa più bassa del Paese. Il PIL pro capite risulta più basso della media nazionale ed è il quarto per valore tra le regioni del Mezzogiorno.

Gli indicatori di performance territoriale (KPI) sviluppati nel Programma Infrastrutture evidenziano un contesto infrastrutturale lontano dai livelli di qualità ed efficienza necessari a supportare lo sviluppo sostenibile delle imprese e della qualità della vita dei cittadini. Anche se i porti e gli aeroporti della Sardegna sono inseriti nell'elenco dei nodi della rete centrale e

globale TEN-T di fatto la regione non è collegata a nessuno dei corridoi che hanno uno sbocco sul Mediterraneo.

In particolare, l'area centrale dell'isola è la più penalizzata per la mancanza di collegamenti trasversali verso le aree interne e nord-sud verso i porti e gli aeroporti. Questi ultimi sono il punto di forza della maglia infrastrutturale regionale, il loro beneficio per il territorio, tuttavia, resta limitato a causa della scarsa accessibilità. La rete stradale, per quanto densa, è sottodimensionata rispetto ai fabbisogni della domanda di traffico. La rete ferroviaria, dal proprio canto, non può considerarsi un'alternativa efficace alla strada.

Questo quadro coincide con quello che esce dai risultati dell'indagine nazionale sui fabbisogni infrastrutturali e logistici delle imprese, che in Sardegna ha coinvolto 369 imprese in diversi settori. Il 76% delle imprese utilizza la modalità stradale per il trasporto delle merci verso i mercati che sono prevalentemente in ambito regionale. Porti, aeroporti e reti Bul e 4G/5G sono le infrastrutture che superano la valutazione di sufficienza.

Per un maggiore dettaglio si rimanda al Rapporto allegato (Libro Bianco)

La presente memoria contiene inoltre una sintesi delle azioni sino ad oggi poste in essere dalla Camera di commercio di Cagliari-Oristano per la **realizzazione di un progetto di integrazione industriale degli aeroporti della Sardegna** con l'obiettivo di un loro efficientamento a beneficio del territorio dell'intera isola.

2. Il sistema dei trasporti in Sardegna

L'ossatura della rete infrastrutturale della Sardegna poggia su:

- 9.200 km di rete stradale di cui il 36% gestite da Anas. **Non sono presenti tratte autostradali.**
- 427 km di rete ferroviaria RFI, **non elettrificata e solo 12% a doppio binario.** Sono presenti 45 stazioni per servizio viaggiatori di cui 9 medio/grandi (Sassari, Macomer, Oristano, S. Gavino, Decimomannu, Cagliari, Villamassargia, Iglesias, Carbonia Serbariu) inserite nei piani RFI (Easy Station e Smart Station) di adeguamento entro il 2026.
- Circa **160 km di rete ferroviaria ARST a scartamento ridotto**, nata per raggiungere le zone non attraversate dalla rete principale, è formata da tre tronchi non interconnessi tra loro.
- **8 porti principali** amministrati dall'AdSP del Mare di Sardegna: Cagliari, inserito nel Core Network europeo; Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, e Portovesme inseriti nel Comprehensive Network europeo; Oristano, Santa Teresa di Gallura e Arbatax. Nel 2023 sono transitate nei porti sardi quasi 41 milioni di tonnellate di merci e oltre 617 mila passeggeri.
- **3 aeroporti:** Cagliari (oltre **4,8 milioni di passeggeri, e circa 6 mila tonnellate di merci nel 2023**), inserito nel Core Network europeo; Olbia (poco meno di **3,3 milioni di passeggeri nel 2023**) e Alghero (circa **1,5 milioni di passeggeri nel 2023**), inseriti nel Comprehensive Network europeo.

3. La rete TEN-T in Sardegna

La costituzione e lo sviluppo di una Rete Transeuropea dei Trasporti (TEN-T) rappresenta uno degli elementi unificanti dell'Unione Europea, poiché è in grado di contribuire concretamente allo sviluppo del mercato interno, collegando tra loro le Regioni europee e l'Europa con il Resto del Mondo. Già a seguito dei negoziati sulla Brexit, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno convenuto di anticipare la revisione degli orientamenti TEN-T al 2021 (anziché al 2023).

La principale novità consiste nell'introduzione di un livello di rete intermedio (che si aggiunge al Core e al Comprehensive, da adeguare rispettivamente entro il 2030 e il 2050) denominato «Extended Core», con orizzonte temporale il 2040, che comprende alcune sezioni prioritarie della rete Comprehensive e include i tracciati dei Corridoi Ferroviari Merci, allineandoli ai nuovi Corridoi Europei di Trasporto.

Gli impatti sui mercati globali dell'attuale nuovo panorama geopolitico hanno evidenziato l'esigenza di emendare la proposta nel mese di luglio 2022, la cui adozione sarà definita entro il 2024 secondo le seguenti linee:

- standardizzazione dello scartamento ferroviario per migliorare l'interoperabilità sia all'interno del territorio dell'Ue che all'esterno;
- rimodulazione dei tracciati;
- introduzione di un nuovo corridoio «Balceni Occidentali–Est Mediterraneo», nonché la conversione delle Autostrade del Mare in un concetto di Spazio Marittimo Europeo con vincoli meno stringenti sui porti.

Nella revisione del 2023 la Sardegna resta ancora esclusa dai corridoi principali.

Nella lista dei nodi della rete transeuropea dei trasporti che fa riferimento al corridoio Scandinavo - Mediterraneo risultano:

- i nodi urbani di Cagliari e Sassari
- l'aeroporto di Cagliari nella rete core
- gli aeroporti di Alghero e Olbia nella rete comprehensive
- il porto di Cagliari nella rete core
- i porti di Carloforte, Golfo Aranci, La Maddalena, Olbia, Palau, Porto Torres, Portovesme

4. Le performance territoriali

La dotazione di infrastrutture è fondamentale per il rafforzamento e lo sviluppo del tessuto imprenditoriale della Sardegna in quanto è in grado di agevolare l'attività delle aziende presenti a livello locale e allo stesso tempo incide sulle scelte di insediamento delle persone (residenti, lavoratori e turisti) e di nuove attività produttive, nonché sulle convenienze logistiche delle imprese.

Gli indicatori rappresentano un valido strumento di analisi delle performance territoriali e uno dei fattori chiave per indirizzare politiche di intervento e di sviluppo, completando e non sostituendo il bagaglio conoscitivo di ciascun territorio.

I KPI territoriali, realizzati nell'ambito del Libro Bianco sulle Infrastrutture, sono un insieme di indici su scala provinciale sviluppati rispetto a:

- 5 categorie di trasporto (stradale, ferroviario, portuale, aeroportuale, logistico)
- 2 categorie trasversali (energia, digitale)

A completamento delle analisi, è stata anche predisposta una valutazione «Green&Smart» allo scopo di valutare la performance di ciascun territorio nel contesto nazionale in ottica di sviluppo sostenibile, transizione ecologica e digitale.

L'utilizzo di un approccio multicriteria ha permesso di contemplare un ampio spettro di indicatori (circa 170) declinati in 4 cluster tematici (contesto, dotazione, funzionalità e strategia), volti a fornire una misura analitica sia della consistenza fisica delle infrastrutture presenti sul territorio sia di aspetti qualitativi, legati alla loro fruibilità ed efficienza in relazione al contesto socio-economico e orografico in cui ricadono. Questi fattori hanno ripercussioni più o meno importanti sull'attrattività del territorio, sulla qualità della vita e sulle dinamiche che incidono nel percorso verso uno sviluppo sostenibile.

Industrializzazione e sviluppo infrastrutturale sono inoltre strettamente legati al progresso tecnologico e all'innovazione, strumenti imprescindibili di ogni strategia volta al raggiungimento degli obiettivi legati all'ambiente.

L'interpretazione dei KPI restituisce un contesto sardo piuttosto sotto dimensionato e assai penalizzante.

La Sardegna infatti su posiziona penultima tra le regioni, precedendo solo il Molise. L'area centrale dell'Isola è la zona maggiormente penalizzata per la mancanza sia di collegamenti nord-sud verso le infrastrutture di accesso dall'esterno, sia di collegamenti trasversali verso le aree più interne.

In termini di performance legate alla dotazione infrastrutturale, le province della Sardegna si posizionano tutte nella parte bassa della classifica delle 105 province italiane.

In riferimento alla rete stradale, i punti di debolezza sono la presenza di molte aree rurali interne scarsamente connesse, la mancanza di tratte autostradali, solo in parte compensata da un'alta densità di strade statali e regionali rispetto al numero di abitanti. Questo porta una serie di diseconomie come l'alta incidenza di veicoli pesanti su strade secondarie e un tasso di incidentalità alto.

Considerazioni analoghe valgono per **la rete ferroviaria** in termini di contesto, mentre dotazione e funzionalità sono **penalizzate dalla mancanza di reti elettrificate e di stazioni di livello superiore e dalle limitazioni nel modulo conseguenti al binario unico e non elettrificato.**

Il vero punto debole delle potenzialità di sviluppo di tutte le province sarde è la possibilità di offrire servizi intermodali a causa della mancanza di infrastrutture dedicate.

Nuoro risulta poi particolarmente penalizzata dalla distanza che non le permette di beneficiare di nessuna delle infrastrutture portuali e aeroportuali presenti sull'isola.

Sulle prospettive di miglioramento della situazione gravano le poche risorse destinate alla regione dal PNRR e fondi complementari e la percentuale di PIL destinata agli investimenti per le infrastrutture di trasporto.

5. I fabbisogni infrastrutturali e logistici espressi dalle imprese sarde

L'indagine sui fabbisogni infrastrutturali e logistici delle imprese è stata condotta su un campione di 12.000 imprese localizzate su tutto il territorio nazionale, di cui 369 in Sardegna. I risultati sono stati presentati durante i tavoli di confronto territoriale con associazioni e imprese.

I temi affrontati nel questionario sono stati centrati anche sulla qualità e accessibilità delle infrastrutture di trasporto e digitali, sulla sostenibilità nonché sulle priorità infrastrutturali.

Il campione selezionato è statisticamente rappresentativo delle imprese italiane, stratificate per regione di residenza, classe dimensionale e settore, in grado di garantire la significatività regionale nel contesto nazionale.

I risultati dell'indagine restituiscono un quadro sconcertante per la Sardegna.

Il 76,1% delle imprese dell'isola utilizza il trasporto tutto strada. Il 10,1% utilizza il combinato strada-mare per le relazioni con le altre regioni. Il 2,3% dichiara di utilizzare il trasporto ferroviario. L'intermodalità ferroviaria è un servizio poco utilizzato, sia per la mancanza di strutture adeguate sia per la brevità dei percorsi possibili.

La valutazione complessiva delle infrastrutture di trasporto e digitale della Sardegna è sotto la sufficienza per strade e ferrovie. Porti e aeroporti hanno un punteggio più alto, influenzato anche dalla valutazione della qualità dei servizi per i passeggeri.

Giova sottolineare che la materia è tra le questioni principali per la corretta ed utile declinazione del principio di insularità e perifericità della nostra isola.

Considerata la strategicità della continuità territoriale aerea e marittima, merci e passeggeri, interna ed esterna (una preconditione perché senza accessibilità è precluso lo sviluppo), secondo le imprese interpellate, è in primo luogo auspicabile che la Regione Sardegna potenzi fortemente la propria struttura tecnico/ingegneristico/giuridica di supporto, approfondimento e valutazione delle tematiche trasportistiche e delle conseguenti soluzioni e programmi da implementare. Ciò è fondamentale per essere all'altezza della complessità dei dossier e della loro trattazione e negoziazione in ambito nazionale ed europeo con le istituzioni governative, oltre che con i players coinvolti (hub portuali e aeroportuali, vettori aerei, armatori, trasportatori, imprese e utenti, etc.) e gli stakeholders interessati.

Il comparto richiede inoltre che la Regione Sardegna si doti di un Osservatorio statistico trasportistico che raccolga dati di consuntivo e di tendenza per un adeguato monitoraggio ed una efficace programmazione e negoziazione/trattazione dei dossier.

Troppo spesso, occorre riconoscere, accanto alla inadeguata attenzione dello Stato alle **condizioni di svantaggio della Sardegna** si è avvertita da parte della nostra Regione una preparazione non corrispondente all'importanza economica e sociale di queste materie, in rapporto ad interlocutori certamente competenti e notoriamente rigidi rispetto al riconoscimento di deroghe ai regimi e regolamenti europei, specificità territoriali ed allocazione di risorse compensative straordinarie.

Per quanto attiene ai trasporti marittimi occorre **rivalutare congruità e sostenibilità tariffaria**, di frequenza e di qualità di servizio delle principali tratte di collegamento da e per i principali hub portuali, equilibrando tratte in regime di libero mercato e tratte che necessitano di oneri di servizio pubblico, come la reintroduzione trisettimanale della Cagliari/Genova, per rispondere ad esigenze ambientali e di sicurezza.

Interventi specifici anche compensativi vanno negoziati in riferimento alla entrata in vigore della Direttiva per l'inserimento del trasporto marittimo nel sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS - Emission Trading System) per il trasporto marittimo, approvata dal Parlamento Europeo e in fase di recepimento da parte degli Stati membri. L'applicazione della Direttiva comporta infatti un ulteriore insostenibile incremento dei costi del trasporto marittimo delle merci con aumenti già notificati alle imprese di trasporto a partire dal 1° gennaio 2024. L'incremento medio a viaggio per mezzo standard è stato quantificato in oltre 80 €, che andrà a sommarsi alle preannunciate revisioni trimestrali dei listini da parte degli armatori. La Direttiva, operativa in ambito mediterraneo solo per i paesi europei, e non quindi per i transfrontalieri e concorrenti porti dell'Africa, colpirà anche il traffico marittimo e portuale nel suo complesso, rischiando di emarginare i nostri hub e l'economia del mare su cui punta la Sardegna. Tutto ciò indurrà effetti pesantissimi sull'intero sistema produttivo della nostra isola, con conseguente grave perdita di competitività soprattutto per quelle imprese e attività che, trasportando merci a basso valore aggiunto, vedono pregiudicata le condizioni minime per la propria stessa sopravvivenza.

Sarebbe auspicabile verificare, sulla base del principio di insularità, la percorribilità di **contributi compensativi per i costi di trasporto a favore delle attività industriali** localizzate

nell'isola per materie prime e prodotti finiti, secondo criteri riferibili alla natura delle produzioni ed alla distanza dei mercati di riferimento.

Il trasporto gommato sconta peraltro le annose **problematiche dei servizi inadeguati da parte degli Uffici territoriali della Motorizzazione Civile, per carenze strutturali di risorse professionali e di personale, con ritardi gravissimi sulle principali procedure di interesse del comparto, a partire dalla immatricolazione e revisione dei mezzi.** Permangono inoltre le criticità connesse all'incremento costante dei carburanti ed alla persistente carenza di autisti. Per quanto attiene ai sistemi di continuità territoriale aerea, questi appaiono instabili, inadeguati e datati, non idonei per frequenza e costi di collegamento ad offrire quelle condizioni di equità ed affidabilità necessarie, oltre che per i cittadini sardi, per le economie produttive e del turismo. Occorre che sul tema vi sia una forte integrazione di risorse compensative nazionale, considerate anche le rilevanti sproporzioni delle allocazioni pro capite del sistema spagnolo per le Baleari e francese per la Corsica, con un decisivo supporto del Governo nazionale nella negoziazione sul tema con il livello europeo. Importante l'abolizione della tassa addizionale comunale di imbarco, che limita la competitività della destinazione e l'attrattiva dei vettori.

A prescindere dal modello individuato appare infatti evidente come risulti necessario per una continuità territoriale efficace **una allocazione maggiore di risorse rispetto a quelle attualmente poste in campo dalla Regione Sardegna**, in un range tra i 100 e i 200 milioni di euro l'anno, a seconda dell'entità delle misure prescelte. **Fondamentale concentrare l'attenzione anche su modelli che calmierino la tariffa per i non residenti, per l'attrazione turistica e la competitività della destinazione, anche con azioni di comarketing, sostenendo i nostri aeroporti e la destinazione turistica rispetto al trasporto aereo soprattutto internazionale.**

Per quanto riguarda gli ambiti rimessi al libero mercato ed alle low cost risulta evidente il vantaggio che potrebbe derivarne, oltre che in termini complessivi di efficienza, nei rapporti e nelle interlocuzioni negoziali con i vettori, da una attività sinergica e coordinata tra le diverse strutture aeroportuali della Sardegna. Così come dall'auspicato moderno raccordo stradale e ferroviario tra i tre hub portuali ed aeroportuali.

6. Le priorità individuate dalle imprese

Con il contributo degli stakeholder che hanno partecipato ai tavoli di confronto provinciali, sono stati individuati i macro obiettivi regionali all'interno dei quali si inseriscono le priorità intervento per adeguare il sistema infrastrutturale esistente e realizzare nuovi interventi necessari a creare le condizioni per cui ogni territorio può accedere alle principali direttrici di traffico nazionale e internazionale riducendo gli effetti dell'insularità.

In sintesi i risultati dell'analisi sono i seguenti:

a) Vision regionale:

Ridurre la sperequazione nella distribuzione delle risorse rispetto al resto del Paese e avvicinare la Sardegna all'Europa con investimenti che siano pragmatici, finanziariamente sostenibili e realizzabili nel breve periodo,

b) Macro - Obiettivi

- Garantire l'accessibilità delle aree interne e dei poli produttivi (potenziare la rete stradale e ferroviaria sia principale che secondaria)
- Connettere la Sardegna al resto del continente e ai mercati nazionali e internazionali (mediante il potenziamento di porti e aeroporti e delle vie di accesso ad essi)

c) N. 23 interventi prioritari

Per un'analisi dettagliata si rimanda al Libro Bianco allegato che tiene conto degli esiti dell'indagine dei fabbisogni delle imprese.

A queste si aggiunge la priorità espressa dal territorio del collegamento di Nuoro alla rete ferroviaria RFI. La città attualmente è servita dalla rete a scartamento ridotto che la collega con Macomer, gestita dall'azienda regionale ARST Sardegna ed è estromessa dai collegamenti regionali con porti e aeroporti.

Un aspetto da rilevare è che gli interventi considerati più urgenti dalle imprese sarde sono tutti localizzati nella parte nord della regione.

7. Il Ruolo delle Camere di commercio nelle gestioni infrastrutturali

Storicamente le Camere di commercio hanno contribuito con ingenti investimenti alla realizzazione di importanti infrastrutture utili alla crescita del Paese: fiere, mercati agroalimentari, porti e aeroporti ne sono un esempio.

Dopo la legge di riforma delle Camere di commercio del 2016 (Dlgs 219/2016) che ha introdotto importanti novità in merito alle funzioni delle camere di commercio, all'organizzazione dell'intero sistema camerale e alla sua governance complessiva, si pone la questione del ruolo del sistema camerale nell'infrastrutturazione del Paese e del contributo che può dare alla individuazione di strategie e di piani di investimenti efficaci, anche in termini di qualità, innovazione, sostenibilità e ambiente, finalizzati a potenziare la capacità di attrazione di un territorio.

L'azione delle Camere di commercio si orienta orientarsi non solo verso una funzione di stimolo e di raccordo che si attua sui livelli della promozione di studi, di momenti di confronto e mettendo a disposizione delle imprese le competenze e il know-how per accrescere la loro competitività. L'obiettivo è di contribuire in modo ancora più concreto e dinamico alla risoluzione dei problemi in collaborazione e raccordo con altri livelli istituzionali.

L'impegno è quindi di rafforzare la collaborazione con la Regione Sardegna attraverso il perseguimento di azioni di stimolo e di proposta azioni che, con riferimento specifico alle strategie infrastrutturali, tengano conto delle reali esigenze del mondo imprenditoriale.

Il processo di trasformazione infrastrutturale e logistica, che punta a una visione organica come fattore strategico per la crescita non può prescindere dalla coesione dei territori e da una visione che metta allo stesso tavolo stakeholder economici, istituzionali e del mondo della ricerca e della società civile, con le Camere di commercio in grado di agire da facilitatore.

Un presupposto da non trascurare è che migliorare l'accessibilità del territorio favorisce un'impresa, ma anche i lavoratori e i cittadini che potranno giovare di una mobilità più sostenibile e sicura.

8. Il ruolo del sistema camerale nelle gestioni aeroportuali

Il comparto aeroportuale ha visto, da sempre, almeno nella fase di start up, il coinvolgimento delle Camere di Commercio.

Negli ultimi tempi, il processo di privatizzazione degli aeroporti ha subito un forte impulso per una serie di motivi, in primis la crisi economica finanziaria che ha apportato delle modifiche al mondo degli investimenti. Gli organismi pubblici (Comuni, Province, Regioni, Camere di commercio, etc.), soprattutto in questo periodo di difficoltà economica, hanno bisogno di liquidità, quindi sempre più spesso vendono le quote possedute nelle diverse società di gestione

degli aeroporti per rifornire le loro casse. La prospettiva futura è che i privati, apportando nel contesto complessivo nuove competenze e rinnovate risorse, possano garantire lo sviluppo degli aeroporti.

Le nuove esigenze di finanziamento delle gestioni aeroportuali per far fronte agli investimenti necessari hanno, però, innescato in tutta Europa un processo di privatizzazione degli scali. Ad oggi, oltre il 50% degli scali nazionali vede la presenza sempre più massiccia di capitali privati. Gli aeroporti sono elementi essenziali della politica di sviluppo economico nazionale, regionale e locale poiché rappresentano un importante vantaggio concorrenziale per la promozione di un territorio: un aeroporto è sicuramente un motore di sviluppo per l'economia dell'area circostante, non solo in termini strettamente connessi alle attività di trasporto, ma soprattutto per l'intero sistema economico.

Nonostante l'importanza economica di un aeroporto sia ampiamente riconosciuta, a volte risulta difficile valutarne con precisione tutti i benefici e poterne rendere partecipi le comunità circostanti, specialmente quando è necessario confrontarli con le esternalità negative che coinvolgono le immediate vicinanze dell'aeroporto. Stimare l'impatto economico di un grande aeroporto, così come di uno minore, è un compito difficile e complesso, con il quale, negli anni recenti, si sono confrontati affermati studiosi e società di ricerca.

Il sistema camerale ha svolto in questi anni alcune analisi relative al ruolo strategico degli aeroporti, alla presenza delle Camere in settori infrastrutturali come quello aeroportuale, alla valutazione della normativa europea sugli aiuti di Stato negli aeroporti, nonché all'importanza del cargo aereo.

Dalle analisi svolte, è emerso in maniera chiara come lo sviluppo di un aeroporto comporti il verificarsi di due tipi di benefici:

- a) da un lato esso fornisce un servizio di trasporto alle imprese e alle persone, garantendo la possibilità di rapidi spostamenti;
- b) dall'altro produce ricchezza in quanto "impianto produttivo", che concentra una forte domanda di lavoro e grandi volumi di investimenti.

Non bisogna poi dimenticare che la presenza di un aeroporto e la sua accessibilità terrestre, sono sempre più criteri di selezione per le scelte localizzative di imprese, industriali e di servizi, soprattutto delle imprese multinazionali del terziario avanzato. Uno scalo può quindi svolgere un importante ruolo economico come polo di sviluppo per l'intera area nella quale questo è localizzato.

Pur essendo l'impatto socioeconomico di un aeroporto ampiamente riconosciuto, la sua valutazione risulta compito non facile, ma piuttosto difficile e complessa. Si tratta di vedere come lo sviluppo del sistema aeroportuale, dovuto alla crescita della capacità produttiva e dei flussi di traffico, si rifletta in termini di valore aggiunto ed occupazione sul sistema economico locale e regionale. In particolare, l'impatto economico deve essere individuato come somma dei salari, degli investimenti, dei consumi e della fiscalità locale derivanti dalle attività dirette e indirette su cui si calcola l'effetto moltiplicativo. Gli effetti dovrebbero essere considerati al netto degli effetti occupazionali e produttivi che si sarebbero prodotti comunque anche in assenza dell'attività aeroportuale. La previsione di impatto, quindi, deve considerare gli effetti derivanti dal complesso di attività connesse con la funzionalità dello scalo stesso. Un aeroporto rappresenta una delle principali porte di accesso ad un determinato territorio e la catchment area di questo nodo sarà direttamente proporzionale al livello di accessibilità/connettività raggiunto grazie alle infrastrutture viarie e ferroviarie che lo servono.

Pertanto, se parliamo di aeroporti passeggeri, il primo settore economico che può beneficiare un aeroporto moderno ed efficiente è il turismo. Considerando le percentuali di crescita degli ultimi anni e le previsioni future, è ampiamente dimostrato come il turismo dipenda strettamente dalla facilità di raggiungere determinate destinazioni da ogni parte del mondo. Per questo

motivo, il turista internazionale utilizza nel 35% dei casi il mezzo aereo per raggiungere la propria meta.

Lo stesso vale anche per il settore business che predilige spesso la modalità aerea, in particolare laddove non vi siano alternative efficienti (come ad esempio l'Alta Velocità ferroviaria).

Il sistema camerale, grazie ad una maggiore consapevolezza sulle criticità e le priorità infrastrutturali del proprio territorio, può svolgere un ruolo centrale nella governance dei sistemi economici locali, esercitando anche un'azione di lobby costruttiva a favore del tessuto imprenditoriale, primo beneficiario di un sistema di infrastrutture efficienti. Appare poi strategico che le Camere di commercio, le Unioni regionali e la stessa Unioncamere siano presenti in maniera attiva nei tavoli dove si discutono le policy di intervento sullo sviluppo infrastrutturale dei territori, portando le istanze del sistema economico. In quest'ottica occorre creare forti sinergie con le associazioni di categoria, sia su scala territoriale che a livello nazionale.

9. Il progetto di integrazione degli aeroporti della Sardegna

a) Motivazioni alla base della operazione

Il progetto di integrazione degli aeroporti di Cagliari, Olbia e Alghero, con la creazione di una Holding, prevede la realizzazione di un modello di gestione degli aeroporti sardi utile a una pianificazione strategica e stabilmente integrata di attività e servizi, funzionale al conseguimento di obiettivi di sviluppo e di promozione del territorio regionale. L'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di un'integrazione strutturale tra scali compatibili e coerenti con la nozione di rete aeroportuale della Regione Sardegna.

Nel caso di specie, alla luce della specifica connotazione insulare del territorio, il processo di integrazione riguarda necessariamente i tre scali aeroportuali sardi e presuppone la partecipazione dei soci già presenti.

Nella bozza del nuovo Piano Nazionale degli Aeroporti viene data evidenza al ruolo delle reti aeroportuali nella razionalizzazione del trasporto aereo, ruolo che favorisce una logica gestionale che trova il suo punto di forza nell'appartenenza ad uno stesso territorio e nella presenza di condizioni complementari di accessibilità e di connettività.

L'ambito territoriale, in un contesto insulare come quello sardo, non può che coincidere con il territorio regionale.

L'operazione, in linea con la ratio del nuovo PNA in consultazione, ha la finalità di favorire una gestione che, nella richiamata logica di complementarità, consenta il superamento dei limiti derivanti dall'insularità, lo sviluppo del territorio e l'attuazione di progetti di innovazione tecnologica, transizione energetica ed ecologica

Non è un caso, che il MIT, nel provvedimento dello scorso 27 dicembre 2023, abbia avuto modo di osservare che l'Operazione "appare in linea con le finalità perseguite nel redigendo PNA".

Da ciò l'infungibilità, per l'aeroporto di Cagliari e per la Camera, degli aeroporti di Olbia ed Alghero e, quindi, necessariamente di F2i Ligantia S.p.A., che delle relative società di gestione detiene il controllo.

L'Operazione non comporta dunque alcuna dismissione della partecipazione della Camera in Sogaer, ma la sua "sostituzione" con una partecipazione nella Holding il che consentirà sostanziali benefici diretti e territoriali.

Rimangono 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.

La soluzione prescelta di costituire una holding contiene in sé un disegno gestorio unitario e stabile. Ciò a differenza di modalità di cooperazione, quali ad es. le reti d'impresa che danno vita a forme di collaborazione occasionale e circoscritta assai meno efficaci per il raggiungimento degli obiettivi dati. La presenza del socio camerale e la previsione di un peso significativo pubblico nell'adozione delle decisioni strategiche – consiliari e assembleari – ad esso attribuito è posto a garanzia dell'interesse generale e pubblico sotteso alla gestione delle società coinvolte. Inoltre, la Camera e l'altro socio "territoriale", Fondazione di Sardegna, avranno la maggioranza assoluta del capitale e saranno in grado, pertanto, di presidiare le prerogative di interesse generale nella gestione della promozione dei rapporti con le comunità di riferimento e della crescita del territorio.

b) Ragioni economiche e industriali a supporto della scelta

L'obiettivo strategico perseguito dalla Camera con l'Operazione è di favorire il rafforzamento e la crescita dello scalo di Cagliari e degli altri aeroporti della Sardegna, nonché di potenziarne le capacità di attrazione del territorio in ragione degli sviluppi del trasporto aereo in mercato globale fortemente competitivo.

In questo intende 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 da perseguire con maggiore peso contrattuale rispetto al mercato del credito.

Gli approfondimenti di carattere industriale ed economico hanno fatto emergere i vantaggi della creazione di un operatore di mercato che possa gestire unitariamente gli scali aeroportuali della Regione Sardegna.

Una gestione industriale unitaria dei tre scali perseguita attraverso la realizzazione di una rete aeroportuale sarda consente di:

- sviluppare le sinergie e le economie di scopo a beneficio dell'attrattività dell'intero territorio con riferimento particolare all'offerta turistica;
- rafforzare la connettività nazionale e internazionale dell'Isola, con una pianificazione integrata di attività, servizi e investimenti, favorendo lo sviluppo e la creazione di ricchezza per l'intero territorio sardo in termini di occupazione, turismo, PIL, benessere sociale e sostenibilità ambientale.
- migliorare redditività ed efficienza nella gestione degli scali.

c) Migliora l'economia del territorio

Nel 2019, i tre aeroporti sardi, con 9 milioni di passeggeri trasportati, hanno consentito di generare complessivamente 1,3 miliardi di Euro di PIL a livello regionale (ca 4% del totale), come somma di effetti diretti, indiretti, indotti e catalitici scaturente dalla loro attività.

A questo si aggiunge l'impatto che il traffico aeroportuale genera sul turismo, che rappresenta a sua volta una componente rilevante del PIL nazionale e particolarmente importante per la Regione Sardegna. Sotto il profilo occupazionale, nel 2019 sono stati circa 24.000 gli occupati derivanti dall'attività diretta, indiretta, indotta e catalitica dei tre aeroporti sardi (circa il 4% del totale Sardegna).

Pertanto l'accelerazione dello sviluppo del traffico derivante dal Sistema Aeroportuale Sardo sarà in grado di generare un impatto positivo sul PIL e sull'occupazione a livello regionale nel suo complesso.

La Sardegna mostra un elevato potenziale di sviluppo, soprattutto se paragonata alle isole Baleari (13,7 mln di turisti e 20,7 mln di passeggeri in arrivo per anno), molto simili per condizioni climatiche e per attrazioni turistico-culturali, ma anche se paragonata ad altre regioni del Sud Italia.

La riduzione della stagionalità potrebbe ulteriormente sbloccare questo potenziale di crescita.

d) Benefici economici e impatti sul territorio

L'aggregazione dei tre aeroporti sardi potrà portare a una combinazione di maggiori ricavi e minori costi che si tradurranno, già a breve termine, in un maggiore EBITDA.

In coerenza con le proprie prerogative di socio pubblico e con la relativa missione istituzionale e statutaria e in raccordo con le altre Camere della Sardegna, la Camera di Cagliari Oristano potrà porre in essere azioni di coordinamento e dare impulso ad un rilevante piano di investimenti e sviluppo a beneficio di tutto il territorio regionale.

Il Piano complessivo di investimenti è oggi stimato in complessivi € 230 mln di investimenti e con un incremento di circa 9 mln ad almeno 13 mln di passeggeri nel periodo 2023-30.

Più in generale, la partecipazione della Camera al capitale di Ligantia post Operazione permetterà in sintesi di sostenere un costruttivo coordinamento con Regione Autonoma Sardegna e con tutte le Istituzioni e gli stakeholders interessati, ai fini di promozione del territorio e garanzia della Continuità Territoriale.

e) Linee strategiche di sviluppo ed effetti delle sinergie

In generale l'integrazione intende accelerare lo sviluppo del traffico e del turismo in tutta l'Isola con una graduale riduzione della stagionalità e una potenziale riduzione dei costi di incentivazione, grazie ad una riduzione del rischio per i vettori.

Ciò consentirà di generare un impatto positivo su PIL e occupazione della Sardegna: ogni milione di passeggeri addizionali genera circa 3mila nuovi addetti (tra diretti, indiretti e indotti). Nello specifico si segnalano qui di seguito gli effetti delle sinergie:

i. 5.1 Area Aviation

1. Promozione congiunta della "destinazione Sardegna" nei confronti di vettori, operatori e clienti finali attraverso i principali canali (fiere di settore, media, compagnie aeree, etc.).
2. Proposizione unica nei tavoli istituzionali (RAS, ENAC, UE, etc.) su tematiche rilevanti quali ad es. la continuità territoriale.
3. Coordinamento con gli operatori turistici per la pianificazione delle strategie di promozione della destinazione Sardegna e per la riduzione della stagionalità.
4. Potenziale ottenimento del riconoscimento di Rete e definizione di una strategia di sviluppo network per i tre scali per quanto possibile condivisa.
5. Potenziale definizione di un sistema di tariffe di rete, con possibilità di articolare le tariffe tra i tre scali tenendo conto delle rispettive specificità (stagionalità- peak/off-peak, peso dei Low Cost Carrier, etc.).

6. Potenziale rimodulazione di alcuni segmenti di traffico a beneficio del sistema (ad es. parziale spostamento di voli charter da Olbia ad Alghero, sviluppo cargo, etc).
7. Aviazione generale: Esportazione del modello "Eccelsa" negli scali di Alghero e Cagliari e potenziale overflow del traffico in lunga sosta di Olbia sugli altri scali (a beneficio della capacità).

ii. *5.2 Area Non Aviation*

1. Politica di gestione per quanto possibile condivisa di subconcessioni, parcheggi e rent a car.
2. Centralizzazione dell'advertising aeroportuale in un'unica "piattaforma pubblicitaria aeroporti di Sardegna" per la vendita di prodotti "mixati " sui tre scali.
3. Unico interlocutore della Regione per la definizione delle attività di promozione della destinazione (vedi ad es. Contratto Pubblicità RAS).
4. Potenziale estensione dell'attività di Cortesa (controllata di Geasar, già presente su Olbia e Alghero) sullo scalo di Cagliari (se conveniente/efficace), per la gestione delle aree food & Beverage e retail regionale a marchio Karasardegna, e potenziale incremento delle attività online.
5. Incremento dell'attrattività per sub-concessionari "premium" (ambito retail) con potenziale apertura di punti vendita nei tre scali in ottica di promozione del proprio marchio

iii. *5.3 Investimenti*

1. Condivisione delle *best practices* in termini di gestione delle *operations* e della capacità aeroportuale.
2. Progetti congiunti di ottimizzazione dei *layout* delle infrastrutture e miglior utilizzo degli spazi, sia operativi che commerciali.
3. Stimolo e supporto alla Regione – insieme alle Istituzioni ed Enti competenti - nella programmazione, finanziamento e realizzazione di investimenti in intermodalità e mobilità sostenibili, funzionali al collegamento fra i tre aeroporti e tra le rispettive aree (es. collegamenti ferroviario, strade, trasporto pubblico locale, mobilità elettrica, Advanced Air Mobility / air taxi elettrici, etc.).
4. Coordinamento / accentramento fra i tre scali (laddove possibile / opportuno) delle iniziative di digitalizzazione, innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale (anche con utilizzo del know how del network f2i, vedi ad es. progetto vertiporti, fotovoltaico, elettrificazione parco mezzi, etc.).

iv. *5.4 Costi*

1. Accentramento delle funzioni di staff (IT, Amministrazione, Legale, Procurement, HR, etc.), con valorizzazione delle risorse manageriali esistenti e utilizzo sistemi IT centralizzati.
2. Centralizzazione degli acquisti di beni e servizi di tutte le società del Gruppo.
3. Centralizzazione dei magazzini del Gruppo.
4. Efficientamento e aumento produttività nell'area security per tutto il Gruppo. 4. Attività di cash pooling fra le aziende del Gruppo.

v. *5.5 Politiche ESG*

1. Definizione di una policy ESG comune e allineamento degli standard (es. Airport Carbon Accreditation, ASQ, Certificazione qualità, etc.).
2. Programmi di crescita e formazione del personale, piani di welfare aziendale e sistemi premianti a fronte di obiettivi.
3. Politiche di recruitment condivise.

10. Stato dell'arte su iter autorizzativo del progetto di integrazione industriale degli aeroporti

La Camera di Commercio di Cagliari-Oristano, con l'obiettivo di consolidare il proprio ruolo istituzionale di tutela e promozione degli interessi del sistema economico isolano e del territorio di riferimento, ha sottoposto al vaglio delle Autorità pubbliche competenti il progetto di integrazione tra gli aeroporti sardi, definito con F2I Sgr S.p.a, il principale gestore italiano di fondi infrastrutturali, e con Ligantia S.p.A., titolare della quota di maggioranza del capitale sociale degli aeroporti di Olbia e Alghero.

L'operazione si sostanzia nella sottoscrizione, da parte di Camera di un aumento di capitale in Ligantia mediante conferimento in natura della partecipazione detenuta dalla medesima Camera in So.G.Aer. S.p.A.

La Giunta camerale ha approvato il progetto condizionandolo all'acquisizione delle necessarie autorizzazioni; il provvedimento ha dato attuazione alla programmazione triennale camerale, inclusiva dell'operazione di integrazione tra gli scali sardi, di cui il Consiglio Camerale aveva in precedenza condiviso i contenuti.

In linea con il quadro regolatorio di riferimento, la scelta progettuale è stata assoggettata ai controlli delle Autorità pubbliche preposte; di seguito l'esito dei procedimenti di verifica.

AGCM

D.Lgs. 175/2012 (art. 5, comma 3)

Autorizzazione del 31 ottobre 2023

Un primo controllo dall'art. 5, comma 3, del c.d. TUSPP, è svolto dall'AGCM allo scopo di accertare che il provvedimento dell'amministrazione sia adottato nell'osservanza delle norme a tutela della concorrenza e del mercato.

Nell'adunanza del 31 ottobre 2023, l'Autorità, esaminata la Deliberazione, **accertato il rispetto delle norme in materia di concorrenza**, ha dichiarato non ricorrenti i presupposti per l'esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis, L. n. 287/1990 e rinviato al vaglio degli uffici preposti l'analisi degli aspetti concentrativi dell'operazione.

Autorizzazione Golden Power

D.L. n. 21/2012

Autorizzazione del 24 ottobre 2023

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, con comunicazione del 20 novembre 2023, ha reso noto l'esito delle verifiche eseguite dal Gruppo di Coordinamento, il quale, ai sensi dell'art. 6, comma 4, DPCM n. 133/2022, ha **deliberato il non esercizio dei poteri speciali**.

Si ricorda che del Gruppo di Coordinamento fanno parte anche rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dei Trasporti per i profili di competenza (artt. 2 e 3 del citato DPCM)

Nello specifico nella relazione del gruppo di coordinamento viene evidenziato che *“il Ministero dell'economia e delle finanze sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per i profili di competenza ha ritenuto che l'operazione non determini alcun pregiudizio per il settore dei trasporti, in quanto l'aeroporto di Cagliari gestito dalla Società concessionaria è, compreso tra gli aeroporti di interesse nazionale di cui all'art. 2, comma 2, lettera b) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2020, n. 180, e l'operazione non comporta alcuna minaccia per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti nel settore dei trasporti, rappresentando invece un'opportunità strategica per favorire il rafforzamento e la crescita degli scali aeroportuali sardi e per potenziare le capacità di attrazione del territorio, così consolidando le previsioni di sviluppo e crescita delle società del gruppo Ligantia”*.

Ministero dei Trasporti

DM n. 521/1997 (art. 5, comma 2)

Autorizzazione del 27 dicembre 2023

Il Ministero dei Trasporti, con provvedimento del 27 dicembre 2023, ha attestato **la conformità del patto parasociale** che regolerà i rapporti tra i soci della Holding Ligantia **ai dettami normativi previsti all'art. 5 del DM n. 521/1997, nonché la correttezza dell'impianto generale dell'operazione.**

Il MIT riconosce come l'operazione risulti *“in linea con le finalità perseguite nel redigendo PNA che promuove la costituzione di reti aeroportuali, di diritto e anche solo di fatto, per incentivare sinergie, procedendo, così, alla razionalizzazione della rete di trasporto aereo nazionale, da intendersi in primo luogo come il miglior utilizzo dell'attuale capacità distribuita per assecondare le potenzialità del mercato. Ciò proprio perché l'attività coordinata di poli di una stessa rete territoriale può portare una gestione più razionale delle diverse componenti di traffico, con il risultato di incrementare l'offerta”*.

AGCM

L. n. 287/1990

Autorizzazione del 12 marzo 2024

L'operazione è stata oggetto di verifica da parte dell'AGCM anche in relazione ai potenziali profili di concentrazione.

Nell'adunanza del 12 marzo 2024, con delibera C12611 - F2I Ligantia/So.G.Aer., l'Autorità ha disposto di non procedere all'avvio dell'istruttoria, ex art. 16, comma 4, L. n. 287/90, atteso che **il progetto di integrazione non ostacola in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati** interessati e **non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.**

L'AGCM ha dichiarato che dalla costruzione dei patti parasociali emerge la volontà dei Fondi F2i e della CCIAA di agire in maniera coordinata per la gestione della holding Ligantia, *“l'intenzione delle parti di **creare una governance societaria in seno a Ligantia ispirata al principio di collegialità delle decisioni tra tutti gli azionisti, inclusi quelli di minoranza**”* ivi inclusa quindi Fondazione di Sardegna.

L'Autorità ricorda anche il ruolo che i patti parasociali riservano alla Regione Sardegna, venendo riservato a quest'ultima il potere di designare un componente del CdA della holding, il quale, sottolinea l'AGCM, pur proposto dalla Regione, deve considerarsi espressione dei due soci di maggioranza (Fondi F2i e CCIAA).

Parere Corte dei Conti

D.Lgs. 175/2016 (art. 5, comma 3)

Parere del 20 ottobre 2023

La Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del TUSP è chiamata a esprimere un parere giuridicamente rientrante nel novero dei cc.dd. pareri obbligatori e non vincolanti.

La valutazione richiesta alla Corte in forza della richiamata norma, inserendosi nel processo decisionale dell'amministrazione deliberante, ha la finalità di favorire un rafforzamento delle motivazioni a supporto dell'adottanda decisione, che resta in capo all'Ente, nel caso di specie alla Camera di Commercio.

Alla luce del parere n.100 del 20.10.23, espresso dalla Corte, la Camera di Commercio ha dunque in corso il lavoro finalizzato a integrare il testo della delibera con gli approfondimenti e le maggiori esplicazioni di cui la Corte dei Conti ha segnalato la necessità o l'opportunità.