

Analisi dei programmi triennali delle opere pubbliche 2015-2017 delle Autorità portuali di cui alla Relazione annuale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne

Con la delibera n. 31/2014, il CIPE si è espresso in merito alla compatibilità dei Programmi triennali 2014-2016 di alcune Autorità portuali con i documenti programmatori vigenti e, nell'occasione, ha invitato il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a trasmettere annualmente al DIPE una relazione che sintetizzasse la distribuzione territoriale e per tipologia degli interventi inseriti nel complesso dei piani triennali di tutte le Autorità portuali, per i trienni di riferimento dei citati Programmi, e ne esponesse i relativi contenuti finanziari, al fine di consentire al Comitato di disporre di un quadro programmatico generale di riferimento.

Secondo quanto evidenziato dalla relazione trasmessa dalla Direzione generale per la vigilanza sulle Autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la programmazione triennale 2015-2017 delle 24 Autorità portuali comprende, nel triennio, un totale di circa 6,3 miliardi di investimenti, di cui 1,6 miliardi nel 2015, 1,9 nel 2016 e 2,8 miliardi nel 2017 (Tabella 1).

Se nel confronto tra medesimi piani del triennio 2014-2016 e quelli di due anni prima (programmi triennali 2012-14) emergeva una riduzione dell'ambizione complessiva nel triennio (-9% di investimenti previsti nel 2014-2016) con un calo particolarmente consistente sul primo anno (-31%, pari a circa 800 milioni di euro in meno di investimenti previsti), il confronto tra i programmi 2015-2017 e quelli del triennio precedente (2014-2016) evidenzia un incremento di valore complessivo nel triennio (+9,8% di investimenti previsti nel 2015-2017; Tabella 2), con un calo degli investimenti nei primi 2 anni del triennio (-10,9% nel 2015 e -4,8% nel 2016) e un incremento del 43,7% nel 2017 (nel terzo anno dei programmi 2014-2016 erano previsti investimenti per 1,9 miliardi di euro).

I quattro maggiori porti per quantità di investimenti previsti nel triennio in esame sono Civitavecchia (1.511 milioni di euro, di cui peraltro 1.005 milioni di euro previsti per il solo 2017), Napoli (637 milioni di euro), Palermo (411 milioni di euro) e Augusta (349 milioni di euro). Anche nella valutazione dei programmi del triennio 2014-2016 Civitavecchia, Napoli e Augusta occupavano le medesime posizioni tra i porti che avevano previsto i maggiori investimenti, mentre la posizione ora detenuta dal porto di Palermo era occupata dal porto di Taranto, che attualmente è sceso in 8^a posizione (268 milioni di euro).

Rispetto al triennio precedente, i porti che risultano aver maggiormente incrementato le proprie previsioni d'investimento sono Civitavecchia (+ 86,2%), Brindisi (+56,2%), Napoli (+ 23,9%) e Cagliari (+ 22,3%), mentre quelli che le hanno fortemente ridotte sono Olbia-Golfo Aranci (-80,4 %), Salerno (-56,1 %), Taranto (-35,7%) e Catania (-22,1%). Fra i maggiori porti container, Genova prevede una riduzione degli investimenti del 16,2%, Gioia Tauro conferma sostanzialmente l'entità degli investimenti del triennio precedente (-0,6%), mentre La Spezia prevede un leggero incremento (+4,9%).

Nei primi due porti merci italiani (dati 2013) l'entità degli investimenti della programmazione triennale è in regresso rispetto alla programmazione 2014-2016: per Genova, a fronte di una quota di traffico merci di circa il 10,1%, la riduzione degli investimenti è del 16,2%, per Trieste, a fronte di un traffico merci 2013 di circa l'11,4%, la riduzione degli investimenti è del 12,2% (Figura 1).

Ad eccezione del porto di Cagliari, che deteneva nel 2013 il 9,2% del traffico merci, e che nel triennio in esame incrementa gli investimenti del 22,3%, e di quello di Gioia Tauro, che deteneva il 6,8% del traffico merci, e che conferma sostanzialmente il valore di investimenti della precedente programmazione (-0,6%), la contrazione degli investimenti è estesa anche ad altri porti di rilievo: Taranto, che registrava un traffico merci del 6,1%, riduce gli investimenti del 35,7% e Augusta, il cui traffico merci si attestava al 6%, riduce gli investimenti del 10,9%.

Relativamente alla “concretezza” delle fonti di finanziamento, e quindi degli investimenti da realizzare, occorre premettere che le uniche risorse effettivamente disponibili sono quelle indicate per l’anno 2015, mentre quelle imputate agli anni 2016 e 2017 costituiscono solo previsioni. Se nella programmazione del triennio 2014-2016 Genova prevedeva la maggior parte degli investimenti nel 2014 nell’attuale programmazione i porti che concentrano gli investimenti nel 2015 sono quelli di Olbia-Golfo Aranci (100%), Ravenna (81,7%), Marina di Carrara (62,6%), ancora Genova (59%) e Salerno (57,2%), mentre tutti gli altri rinviando al periodo 2016-2017 più del 50% degli investimenti potenzialmente realizzabili nel triennio. Di particolare rilievo sono i dati relativi a: Civitavecchia, che già nella precedente programmazione rinviava al 2015-2016 il 90% degli investimenti, e che ora nel biennio 2016-2017 concentra il 97,3% degli investimenti medesimi; Bari, che nello stesso biennio prevede il 96,4% degli investimenti; Catania che prevede il 96,2%; Piombino l’83,6% e Savona-Vado l’81,7%. Genova e Salerno limitano gli investimenti al periodo 2015-2016 e la sola Manfredonia conferma esattamente gli importi del triennio precedente (42 milioni, 41,2 milioni e 10 milioni), facendo supporre una mancanza di attività realizzativa nel 2014.

Le coperture finanziarie per questi massicci investimenti sono state indicate in maniera molto diversa a seconda dell’Autorità portuale e non è possibile ricostruire un quadro omogeneo confrontabile. Vengono indicati principalmente fondi propri dell’Autorità, fondi del Ministero infrastrutture e trasporti, fondi PON o POR-FESR, fondo perequativo (ex legge 296/2006), trasferimenti regionali, mutui (L. 388/2000 o L. 166/2002), gettito da alienazioni e contributi privati.

Per lo svolgimento delle proprie attività le AP si finanziano con tre diverse tasse (ancoraggio, erariale e imbarco e sbarco delle merci) e con i canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese in ambito portuale; le AP possono inoltre applicare soprattasse per le merci sbarcate e imbarcate, ovvero aumenti dell’entità dei canoni di concessione, a copertura dei costi delle opere dalle stesse realizzate.

Sono mantenuti in capo allo Stato gli oneri per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di rilevanza nazionale e internazionale.

Come per il triennio precedente, la maggior parte degli investimenti è destinata alle nuove costruzioni (74,3% contro il 70% del triennio precedente), peraltro concentrate nel terzo anno (45,5% contro il 23,8% del 2015 e il 30,7% del 2016). Dato particolarmente rilevante è quello relativo alla quota destinata a ristrutturazioni e manutenzioni, scesa al 3,9% contro il 26% del triennio precedente. Per contro risultano incrementate le quote d’investimenti destinate ai recuperi (ora il 10,2% contro il precedente 4%) e alle demolizioni (ora l’11,2% contro il precedente 0,2%). Rimangono invariati e residuali gli investimenti destinati ai restauri (ora lo 0,4% contro il precedente 0,5%) (Tabella 3 e Figura 2).

Tab. 1 - Stima del valore complessivo degli interventi inclusi nei Programmi triennali delle opere pubbliche delle autorità portuali (programmi triennali 2015-2017)

Autorità portuali	2015	2016	2017	TOTALE
Savona-Vado	28.230.000	60.550.000	65.250.000	154.030.000
Genova	152.340.975	106.070.000	0	258.410.975
La Spezia	157.164.280	133.111.380	56.088.870	346.364.530
Marina di Carrara	47.236.743	1.130.000	27.050.000	75.416.743
Livorno	42.080.000	40.609.920	39.245.000	121.934.920
Piombino	16.800.000	40.850.000	44.700.000	102.350.000
Civitavecchia	40.403.000	465.080.800	1.005.021.000	1.510.504.800
Napoli	244.679.000	224.654.510	167.363.415	636.696.925
Salerno	30.789.000	23.000.000	0	53.789.000
Gioia Tauro	41.500.000	53.800.000	162.300.000	257.600.000
Taranto	112.105.000	52.500.000	103.500.000	268.105.000
Brindisi	8.630.000	85.500.000	73.500.000	167.630.000
Bari	7.284.700	5.050.000	192.500.000	204.834.700
Ancona	53.550.000	24.750.000	155.250.000	233.550.000
Ravenna	223.550.000	26.950.000	23.250.000	273.750.000
Venezia	38.000.000	58.000.000	43.000.000	139.000.000
Trieste	9.000.000	16.000.000	16.000.000	41.000.000
Messina	48.407.150	42.817.100	81.355.000	172.579.250
Catania	10.525.000	106.525.000	158.994.250	276.044.250
Augusta	98.710.000	113.580.000	136.600.000	348.890.000
Palermo	66.429.748	145.390.000	199.500.000	411.319.748
Cagliari	43.202.914	62.138.416	42.500.000	147.841.330
Olbia-Golfo Aranci	8.551.885	0	0	8.551.885
Manfredonia	42.050.000	41.200.000	10.000.000	93.250.000
TOTALE	1.571.219.395	1.929.257.126	2.802.967.535	6.303.444.055

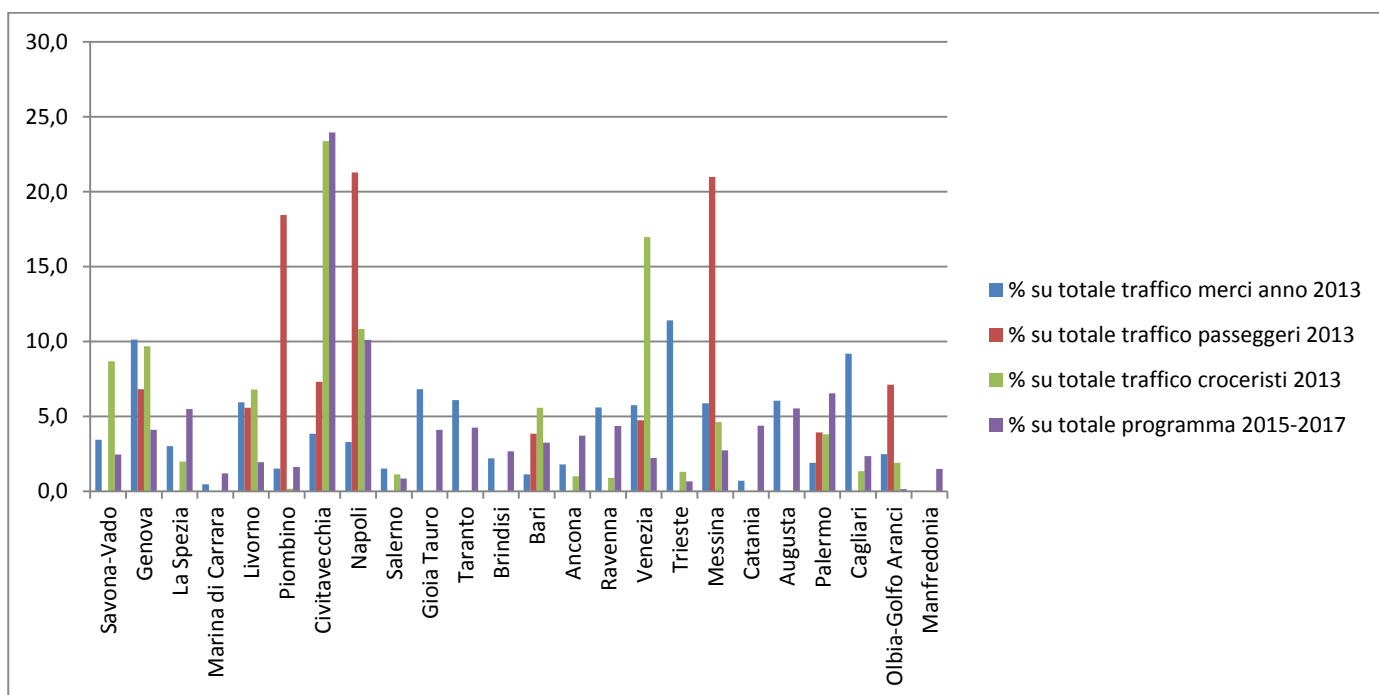
Fonte: elaborazione DIPE su dati delle autorità portuali e del MIT

Tab. 2 - Confronto programmi triennali 2014-2016 e 2015-2017

Autorità portuali	Totale 2014-2016	Var % del 2014-16 rispetto al 2012-14	Totale 2015-2017	Var % del 2015-17 rispetto al 2014-16
Savona-Vado	157.715.000	-20,9	154.030.000	-2,3
Genova	308.490.179	-16,4	258.410.975	-16,2
La Spezia	330.164.530	11,7	346.364.530	4,9
Marina di Carrara	71.373.823	17,4	75.416.743	5,7
Livorno	120.904.532	-18,3	121.934.920	0,9
Piombino	104.750.000	-42,6	102.350.000	-2,3
Civitavecchia	811.262.000	-24,6	1.510.504.800	86,2
Napoli	513.850.000	-0,8	636.696.925	23,9
Salerno	122.389.000	-73	53.789.000	-56,1
Gioia Tauro	259.040.000	-17,4	257.600.000	-0,6
Taranto	417.050.000	-19,8	268.105.000	-35,7
Brindisi	107.312.000	-52,1	167.630.000	56,2
Bari	242.927.647	120,7	204.834.700	-15,7
Ancona	198.635.000	16,3	233.550.000	17,6
Ravenna	244.700.000	58,9	273.750.000	11,9
Venezia	135.500.000	-38,5	139.000.000	2,6
Trieste	46.708.242	-86,7	41.000.000	-12,2
Messina	167.225.300	259,1	172.579.250	3,2
Catania	354.234.250	11,5	276.044.250	-22,1
Augusta	391.550.000	52,3	348.890.000	-10,9
Palermo	375.700.000	86,5	411.319.748	9,5
Cagliari	120.918.416	36,4	147.841.330	22,3
Olbia-Golfo Aranci	43.656.099	171,2	8.551.885	-80,4
Manfredonia	93.250.000		93.250.000	0,0
TOTALE	5.739.306.018	-8,8	6.303.444.055	9,8

Fonte: elaborazione DIPE su dati delle autorità portuali e del MIT

Figura 1 - Quota % degli investimenti previsti nel 2015-17 dalle Autorità portuali rispetto alla relativa quota % anno 2013 dell'interscambio di merci, del traffico passeggeri e del traffico croceristi



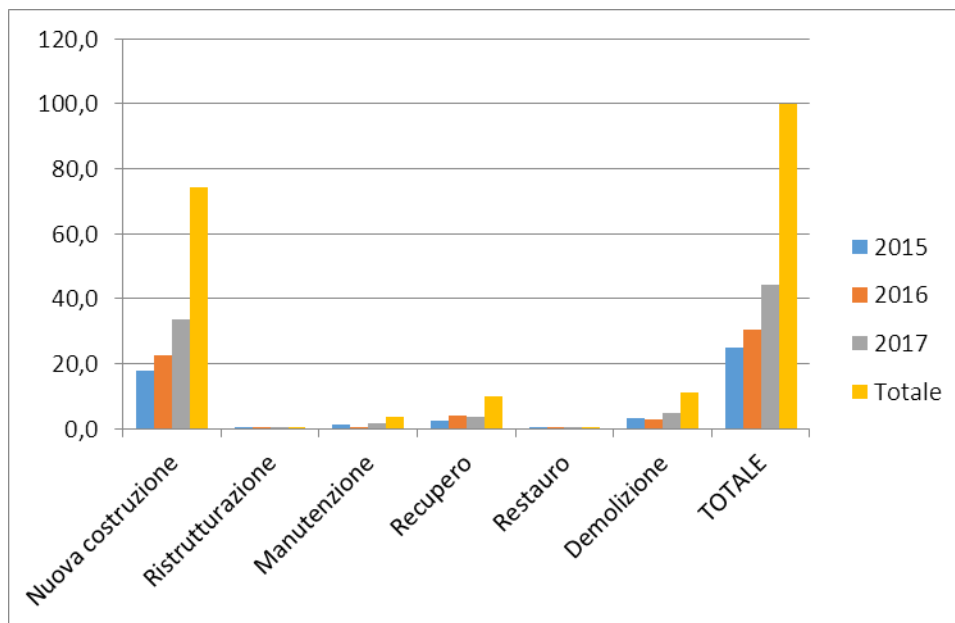
Fonte: elaborazioni DIPE su dati delle Autorità portuali e del MIT

Tabella 3 - Stima del valore complessivo degli interventi inclusi nei Programmi triennali delle opere pubbliche delle Autorità portuali (2015-2017) distinti per tipologia

Tipologia	2015	2016	2017	Totale
Nuova costruzione	1.116.418.837	1.437.118.349	2.131.091.285	4.684.628.471
Ristrutturazione	6.890.000	500.000	3.500.000	10.890.000
Manutenzione	79.727.432	39.144.000	115.950.000	234.821.432
Recupero	167.450.000	250.229.677	222.307.000	639.986.677
Restauro	1.007.430	10.300.000	16.500.000	27.807.430
Demolizione	199.725.695	191.965.100	313.619.250	705.310.045
TOTALE	1.571.219.395	1.929.257.126	2.802.967.535	6.303.444.055

Fonte: elaborazioni DIPE su dati delle Autorità portuali e del MIT

Figura 2 - Quota % degli investimenti inclusi nei Programmi triennali delle opere pubbliche delle Autorità portuali (2015-2017) distinti per tipologia



Fonte: elaborazioni DIPE su dati delle Autorità portuali e del MIT

I programmi triennali 2015-2017 includono anche alcune delle opere che le Autorità portuali hanno proposto ai fini dell'inserimento nel "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica" di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".¹

¹ **Decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 – art. 29 Pianificazione strategica della portualità e della logistica:**

1. Al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Lo schema del decreto recante il piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato.

1-bis. All'articolo 5, comma 2-bis, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, le parole: "nella predisposizione del piano regolatore portuale, deve essere valutata, con priorità, la possibile" sono sostituite dalle seguenti: "è valutata con priorità la".

2. Allo scopo di accelerare la realizzazione dei progetti inerenti alla logistica portuale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le Autorità portuali presentano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un resoconto degli interventi correlati a progetti in corso di realizzazione o da intraprendere, corredato dai relativi crono programmi e piani finanziari. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, seleziona, entro i successivi sessanta giorni, gli interventi ritenuti più urgenti sulla base delle proposte contenute nei documenti presentati dalle Autorità portuali, anche al fine di valutarne l'inserimento nel piano strategico di cui al comma 1, ovvero di valutare interventi sostitutivi. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 13, commi 4, 5, 6 e 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9 per i progetti volti al miglioramento della competitività dei porti italiani per il recupero dei traffici anche tra l'Europa e l'Oriente.

Il valore complessivo degli interventi individuati dalle stesse Autorità ai sensi della norma sopra citata e compresi nei Programmi triennali 2015-2017, costituisce circa il 58,3% del valore degli interventi dei programmi stessi (Tabella 4).

Emerge un'impostazione della programmazione triennale che, per le 6 Autorità di Augusta, Cagliari, Savona-Vado, Bari, Taranto e Ravenna, è fortemente incentrata sulle opere proposte ai sensi del decreto legge n. 133/2014, il cui valore costituisce più del 75% della programmazione medesima (con picchi del 97,7% per Augusta, del 97% per Cagliari e del 96,2 per Savona-Vado). Per le 8 Autorità di Piombino, Messina, Napoli, Catania, La Spezia, Civitavecchia, Salerno e Marina di Carrara il valore delle opere proposte ex decreto legge n. 133/2014 è compreso tra il 75 e il 50% della programmazione triennale, mentre per le rimanenti 10 Autorità si passa da un rapporto tra valore delle opere proposte ex decreto legge n. 133/2014 e valore del programma triennale del 48,45% di Ancona, ai valori decisamente inferiori di Brindisi (17,90%), Trieste (15,85%), Genova (13,74%), Venezia (7,12%) e Livorno (7,05%).

La limitata corrispondenza fra le opere proposte ai sensi del decreto legge n. 133/2014 e quelle previste dalle programmazioni triennali delle varie Autorità portuali sembrerebbe un indizio della volontà di acquisire finanziamenti da destinare a interventi che non rientrino nell'ordinaria programmazione, con il risultato di promuovere progetti di sviluppo potenzialmente non coerenti con le risorse disponibili, nel tentativo di accedere a risorse statali al di fuori di un sistematico processo programmatico.

Tab. 4 - Confronto valori complessivi dei programmi triennali 2015-2017 e delle opere proposte ai sensi del decreto legge n. 133/2014 inserite nei programmi stessi

Autorità portuali	Valore programma triennale 2015-2017	Opere ex DL n. 133/2014	% valore opere su importo programma
Savona-Vado	154.030.000,00	148.130.000,00	96,17
Genova	258.410.974,83	35.500.000,00	13,74
La Spezia	346.364.530,00	212.200.250,00	61,27
Marina di Carrara	75.416.743,00	42.434.350,00	56,27
Livorno	121.934.920,00	8.600.000,00	7,05
Piombino	102.350.000,00	76.100.000,00	74,35
Civitavecchia	1.510.504.800,00	891.156.000,00	59,00
Napoli	636.696.925,00	426.936.925,00	67,05
Salerno	53.789.000,00	31.600.000,00	58,75
Gioia Tauro	257.600.000,00	91.000.000,00	35,33
Taranto	268.105.000,00	219.105.000,00	81,72
Brindisi	167.630.000,00	30.000.000,00	17,90
Bari	204.834.700,00	177.322.350,00	86,57
Ancona	233.550.000,00	113.150.000,00	48,45
Ravenna	273.750.000,00	222.400.000,00	81,24
Venezia	139.000.000,00	9.900.000,00	7,12
Trieste	41.000.000,00	6.500.000,00	15,85

Messina	172.579.250,00	121.071.000,00	70,15
Catania	276.044.250,00	178.725.000,00	64,75
Augusta	348.890.000,00	340.990.000,00	97,74
Palermo	411.319.748,00	125.540.000,00	30,52
Cagliari	147.841.329,95	143.438.847,95	97,02
Olbia-Golfo Aranci	8.551.884,67	3.000.000,00	35,08
Manfredonia	93.250.000,00	23.350.000,00	25,04
Totale	6.303.444.055,45	3.678.149.722,95	58,35

Fonte: elaborazioni DIPE su dati delle Autorità portuali e del MIT

Legenda:

- in giallo le Autorità portuali con interventi ex articolo 133 >75% del valore del programma triennale;
- in verde le Autorità portuali con interventi ex articolo 133 tra 50 e 75% del valore del programma triennale;
- in azzurro le Autorità portuali con interventi ex articolo 133 <50% del valore del programma triennale.