



Bruxelles, 14.5.2013
COM(2013) 278 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Il programma Marco Polo — Risultati e prospettive

{SWD(2013) 174 final}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Il programma Marco Polo — Risultati e prospettive

1. INTRODUZIONE

L'articolo 14 del regolamento 1692/2006¹ prevede che la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una comunicazione relativa ai risultati ottenuti dal programma Marco Polo nel periodo 2003-2006.

I risultati dei programmi sono stati valutati nell'ambito di una valutazione esterna². Ai fini della presente comunicazione, i risultati della valutazione sono stati successivamente aggiornati con informazioni complementari, che comprendono i dati operativi ottenuti fino al novembre 2012.

Inoltre, la comunicazione fornisce un quadro generale delle prossime fasi e dell'approccio utile a sostenere l'innovazione e la sostenibilità dei servizi di trasporto merci nel periodo coperto dal prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020.

Infine, il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione presenta i pertinenti dati statistici e l'analisi delle specifiche questioni di cui all'articolo 14, paragrafo 2 bis, del regolamento (CE) n. 1692/2006.

2. IL PROGRAMMA MARCO POLO: UNO STRUMENTO A SOSTEGNO DELLA SOSTENIBILITÀ NEL TRASPORTO MERCI A LIVELLO DELL'UE

Il programma è stato istituito a seguito della pubblicazione del Libro bianco sulla politica comune dei trasporti del settembre 2001³. Il Libro bianco proponeva un impiego più intensivo del trasporto marittimo a corto raggio, del trasporto ferroviario e del trasporto per via navigabile come elemento fondamentale per lo sviluppo dell'intermodalità quale mezzo pratico ed efficace per raggiungere un sistema di trasporto equilibrato.

Il Libro bianco prevedeva che, in assenza di misure correttive, il trasporto di merci su strada sarebbe aumentato di circa il 50% entro il 2010, generando ulteriori costi per le infrastrutture stradali, un aumento del numero di incidenti e della congestione e un maggiore inquinamento locale e globale. La conseguenza diretta avrebbe dovuto essere un aumento del traffico internazionale (intra UE) di merci pari a 12 miliardi di tonnellate/km⁴ l'anno.

In questo contesto era stato istituito il programma Marco Polo I (2003-2006)⁵. Era stata messa a disposizione una dotazione di 102 milioni di EUR per sostenere azioni volte a trasferire

¹ Regolamento (CE) n. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce il secondo programma "Marco Polo" relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci ("Marco Polo II") e abroga il regolamento (CE) n. 1382/2003, GU L 328 del 24.10.2006, pag. 1.

² Valutazione del programma Marco Polo 2003-2010, Europe Economics, aprile 2011.

³ Libro Bianco - La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, COM (2001) 370 def. del 12.9.2001.

⁴ "tonnellata/km" (tkm): il trasporto di una tonnellata di merci, o il suo equivalente volumetrico, per la distanza di un chilometro.

⁵ Sulla base del regolamento (CE) n. 1382/2003.

l'aumento previsto di 48 miliardi di tonnellate/km di merci dal trasporto su strada al trasporto marittimo a corto raggio, al trasporto ferroviario e al trasporto per via navigabile o a una combinazione di modi di trasporto in cui i percorsi stradali siano i più brevi possibili.

Nello sviluppare il secondo programma Marco Polo⁶ (2007-2013), le previsioni di crescita del trasporto merci sono state ricalcolate⁷. Di conseguenza, si è concluso che, in assenza di misure, il trasporto merci internazionale (intra UE) su strada sarebbe aumentato fino a 20,5 miliardi di tonnellate/km l'anno tra il 2007 e il 2013. Il programma Marco Polo II intendeva trasferire una parte sostanziale di tale aumento grazie a una dotazione finanziaria pari a 450 milioni di EUR.

3. ELEMENTI PRINCIPALI DEL PROGRAMMA

Il programma Marco Polo, istituito per ridurre la congestione stradale e rendere più efficiente e sostenibile il trasporto merci, è l'unico strumento di finanziamento dell'UE definito nel suo quadro giuridico come un contributo fisso per risultato. Il finanziamento viene generalmente calcolato sulla base del trasferimento modale raggiunto in milioni di tonnellate/km⁸. Le azioni del programma Marco Polo possono poi tradurre il trasferimento modale in benefici in termini di ambiente, congestione, ecc.

Il programma Marco Polo I prevedeva tre tipi di azione:

- (a) azioni di trasferimento modale: trasferire quanto più traffico merci possibile dalla strada al trasporto marittimo a corto raggio, al trasporto ferroviario e/o alle vie navigabili;
- (b) azioni catalizzatrici: modificare le modalità secondo cui sono effettuati i trasporti merci non stradali nell'UE e superare le barriere strutturali del mercato del trasporto merci europeo attraverso progressi di rilievo o soluzioni molto innovative;
- (c) azioni comuni di apprendimento: migliorare le conoscenze logistiche nel settore merci e promuovere metodi e procedure avanzati di cooperazione nel mercato del trasporto merci;

Nel programma Marco Polo II sono state aggiunte altre due azioni:

- (d) autostrade del mare: qualsiasi azione intermodale innovativa, di ampia portata e con frequenza elevata intesa a trasferire direttamente il traffico merci dalla strada al trasporto marittimo a corto raggio. L'azione comprende una combinazione di trasporto marittimo a corto raggio e altre modalità per il trasporto nell'hinterland e servizi integrati porta a porta in cui i percorsi stradali sono i più brevi possibili;
- (e) azioni di riduzione del traffico: qualsiasi azione innovativa che integri il trasporto nella logistica di produzione per evitare il trasporto su strada di un'elevata percentuale di merci, senza ripercussioni negative sulle capacità globali di produzione o sull'occupazione.

⁶ Sulla base del regolamento (CE) n. 1692/2006.

⁷ Valutazione ex-ante Marco Polo II (2007-2013), Ecorys, 2004; stime di crescita del trasporto merci: modello PRIMES e statistiche Eurostat.

⁸ In base alle disposizioni del programma, il finanziamento è calcolato come il valore più basso di: (1) tonnellate/km trasferite; (2) perdite cumulate nel periodo di finanziamento e (3) il 35% dei costi ammissibili (50% per le azioni comuni di apprendimento). In pratica, per la maggior parte delle azioni basate sul trasferimento modale (escluse le azioni comuni di apprendimento e gli obiettivi specifici delle azioni catalizzatrici) il pagamento è limitato al numero massimo di tonnellate/km trasferite.

Inoltre, la dotazione complessiva è stata aumentata, passando da 102 a 450 milioni di EUR, e la durata del programma è stata estesa da 4 a 7 anni. Il programma Marco Polo II ha introdotto altri cambiamenti: una portata geografica più ampia, regole di finanziamento modificate per alcuni tipi di azioni, una nuova definizione di proponenti ammissibili e un nuovo approccio alle infrastrutture ausiliarie.

Il programma Marco Polo II è stato riveduto nel 2009⁹ per agevolare la partecipazione delle piccole e micro imprese e per semplificare le procedure. Inoltre, l'intensità del finanziamento è stata raddoppiata da 1 EUR a 2 EUR per ogni 500 tonnellate/km trasferite dalla strada.

Da un punto di vista gestionale, nel 2008 l'attuazione del programma è passata dalla Commissione all'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI).

4. RISULTATI OTTENUTI DAI PROGRAMMI MARCO POLO

Tra il 2003 e il 2012, sono state concesse 172 sovvenzioni, fornendo assistenza finanziaria a oltre 650 società.

Data la concezione unica del programma Marco Polo che collega il finanziamento all'effettivo trasferimento modale conseguito dai progetti, i risultati del programma possono essere quantificati, consentendo la valutazione dei risultati reali del programma.

– Efficacia

L'efficacia del programma è misurata in termini di trasferimento modale/riduzione del traffico conseguiti¹⁰ (in tonnellate/km).

Data la diversa natura di ciascuna azione, l'efficacia può essere misurata direttamente per il trasferimento modale, le azioni catalizzatrici, le autostrade del mare e le azioni di riduzione del traffico. Le azioni catalizzatrici hanno ulteriori caratteristiche specifiche che saranno affrontate separatamente. Le azioni comuni di apprendimento non hanno un obiettivo diretto di trasferimento modale e pertanto non possono essere valutate in base ai trasporti trasferiti dalla strada.

Per il programma Marco Polo I, il trasferimento modale previsto per i progetti selezionati era pari a 47,7 miliardi di tonnellate/km (btkm), che corrisponde all'incirca all'obiettivo generale stabilito per il programma (48 btkm). Infine, i progetti hanno conseguito un effettivo trasferimento modale pari a 21,9 btkm. Questa cifra rappresenta circa il 46% dell'intero obiettivo di trasferimento modale ed equivale a circa 1 200 000 trasferimenti di automezzi pesanti su una distanza di 1 000 km con un carico medio di 18 tonnellate di merci.

Nel programma Marco Polo II il volume del trasferimento modale previsto per i progetti approvati negli inviti a presentare proposte tra il 2007 e il 2011 è pari a 87,7 btkm, 17,54 btkm in media all'anno. Nel novembre 2012 questi progetti hanno realizzato un effettivo trasferimento modale di 19,5 btkm (finora circa 5 btkm in media nei quattro anni per cui sono disponibili i dati). Dato che il programma Marco Polo II è ancora in corso, le cifre aumenteranno nell'arco di vita del programma¹¹.

⁹ Regolamento (CE) n. 923/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 266 del 9.10.2009, pag. 2).

¹⁰ Il sistema di valutazione delle azioni per la riduzione del traffico è espresso in veicolo/km anziché in tonnellate/km. Il veicolo/km (vkm) può essere convertito in tonnellate/km (tkm) dove 1 vkm è pari a 20 tkm

¹¹ Si prevede che gli ultimi progetti di Marco Polo II saranno operativi fino al 2020.

Essendo servizi alle imprese, i progetti Marco Polo sono sensibili alle condizioni economiche e di mercato. Di conseguenza, la crisi economica osservata a partire dal 2008¹² ha un impatto negativo sull'adozione e sull'efficacia del programma e sulla fattibilità dei progetti¹³.

Le azioni catalizzatrici, oltre all'obiettivo del trasferimento modale, mirano a individuare e superare gli ostacoli agli approcci innovativi in materia di trasporto merci non stradale. Questi ostacoli di natura tecnica e, in alcuni casi, psicologica sono specifici per ciascun progetto. È quindi difficile fornire risultati collettivi diretti di tutti i benefici delle azioni catalizzatrici, oltre a quelli derivanti dal trasferimento modale.

L'efficacia delle azioni comuni di apprendimento è stata valutata per ogni singolo progetto (per esempio se è stato svolto il numero di lezioni previsto o se è stato raggiunto il numero di partecipanti previsto). Ciò è dovuto al fatto che gli obiettivi di ciascuna azione erano diversi e non esisteva una base comune su cui raggruppare i risultati. Le azioni comuni di apprendimento sono state relativamente efficaci nel conseguire i propri obiettivi dichiarati, con una serie di progetti aventi un tasso di successo pari al 100%. Tuttavia, è più difficile valutare l'impatto duraturo delle azioni comuni di apprendimento sulle pratiche delle società di logistica e sulla ripartizione modale.

– Benefici ambientali

Il miglioramento delle prestazioni ambientali del trasporto merci è uno degli obiettivi fondamentali del programma Marco Polo. Il trasferimento modale raggiunto, espresso in tonnellate/km, è trasformato in termini monetari in benefici ambientali, di congestione e di altra natura, utilizzando un calcolatore dei costi esterni¹⁴. Il calcolatore produce una valutazione economica dei diversi modi e dei modi secondari di trasporto in base a coefficienti dei costi esterni¹⁵ forniti per gli impatti ambientali (qualità dell'aria, rumore, cambiamento climatico) e socioeconomici (incidenti, congestione).

In base ai dati sul trasferimento modale conseguito dai progetti Marco Polo I, i benefici ambientali sono stimati¹⁶ in 434 milioni di EUR. Confrontando questo importo con i finanziamenti destinati a progetti con un obiettivo di trasferimento modale (32,6 milioni), si osserva che ogni euro investito in queste azioni ha generato in media 13,3 EUR in benefici ambientali e altri risparmi di costi esterni. Questi benefici includono la mancata generazione di 1,5 milioni di tonnellate di CO² da parte del trasporto stradale.

Dato che il programma Marco Polo II è ancora in corso, i risultati finali non sono ancora disponibili. Tuttavia, i dati provvisori (novembre 2012) indicano che finora il programma ha prodotto benefici ambientali per 405 milioni di EUR.

Oltre ai benefici ambientali di cui si è discusso, si possono osservare altri importanti impatti indiretti, ad esempio gli effetti derivanti dalla diminuzione del traffico sulla tutela della natura o delle zone sensibili, come le Alpi o i Pirenei, o le ricadute di conoscenza e gli effetti di rete conseguiti attraverso la collaborazione tra i soggetti coinvolti nel programma Marco Polo.

¹² Nel settore del trasporto merci si è registrato un calo generale dei volumi trasportati. Per maggiori informazioni si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione.

¹³ 11 progetti non avviati o conclusi in anticipo nell'ambito di Marco Polo I (bandi 2003-2006) e 30 progetti non avviati o conclusi finora nell'ambito di Marco Polo II (bandi 2007-2010).

¹⁴ Calcolatore del programma Marco Polo (per maggiori informazioni cfr. http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm)

¹⁵ I coefficienti e il metodo utilizzati nel calcolatore sono stati adeguati nel corso del tempo. Le recenti versioni del calcolatore si basano sullo studio intitolato "Handbook on estimation of external costs in the transport sector" (IMPACT 2008).

¹⁶ I valori prodotti dal calcolatore sono indicativi.

– Efficienza

L'efficienza si misura come il rapporto tra risultati (tkm conseguiti per i progetti con un obiettivo di trasferimento modale) e i contributi (le risorse impegnate o stanziare).

Per i progetti di trasferimento modale del programma Marco Polo I (escluse le azioni comuni di apprendimento e le azioni catalizzatrici), se si tiene conto dei pagamenti trasferiti ai beneficiari, ogni euro investito ha determinato un trasferimento di 597 tkm. Ciò può essere paragonato all'efficienza media di 743 tkm per ogni euro di sovvenzione¹⁷, prevista per i progetti selezionati nell'ambito di inviti annuali a presentare proposte¹⁸.

Per il programma Marco Polo II, l'efficienza prevista¹⁹ per i progetti selezionati²⁰ che avevano un obiettivo di trasferimento modale ammontava a 438tkm/euro (novembre 2012). Al momento non sono disponibili dati reali sull'efficienza realmente conseguita, poiché il programma è ancora in corso.

Un calo dell'efficienza durante il programma Marco Polo II può essere spiegato dalle modifiche alle norme che disciplinano i progetti, in particolare, dal raddoppiamento dell'intensità del finanziamento a partire dal bando 2009 (da 1 a 2 EUR per 500tkm) e dalla nuova definizione delle merci²¹.

– Utilizzo dei fondi

Dei 102 milioni di EUR assegnati al programma Marco Polo I, 73,8 milioni di EUR sono stati impegnati. Una delle ragioni di questa situazione è il fatto che solo un numero limitato di proposte di progetti erano conformi ai criteri e alle condizioni stabiliti dal programma (265 proposte presentate e 55 contratti firmati), il che comporta un ritmo di utilizzazione del programma inferiore alle aspettative.

Di tale dotazione, sono stati stanziati 41,8 milioni di EUR. Il fatto che il pagamento ai beneficiari sia subordinato all'effettivo conseguimento dei risultati è un aspetto importante del programma e dimostra un'assegnazione efficiente dei fondi pubblici. Ciò significa tuttavia che, nel caso in cui il trasferimento modale effettivamente realizzato sia inferiore a quello inizialmente calcolato dai beneficiari, ad esempio a causa delle conseguenze negative della crisi finanziaria, la dotazione disponibile per il programma non sia interamente utilizzata.

Una tendenza analoga è prevista per il programma Marco Polo II in corso.

Inoltre, come regola generale, gli importi stanziati per un progetto non possono superare il deficit complessivo registrato nel periodo di finanziamento (cfr. nota 8). Pertanto, se un progetto genera profitti o realizza un punto di pareggio prima di quanto previsto nella domanda, la sovvenzione può essere rispettivamente soppressa o ridotta. Ciò è accaduto per diversi progetti Marco Polo e ha contribuito inoltre a ridurre l'utilizzo dei fondi stanziati.

– Sostenibilità

Per sostenibilità si intende la necessità o meno di mantenere operativo il progetto in qualche forma al termine del periodo di finanziamento. Secondo le valutazioni²² effettuate sui

¹⁷ L'efficienza prevista dai progetti selezionati è misurata al lordo dei pagamenti che devono essere effettuati per i progetti. Per questo, essa si basa sui fondi impegnati.

¹⁸ Nel 2003, 2004, 2005 e 2006.

¹⁹ In base ai fondi impegnati.

²⁰ Relativa ai progetti selezionati in seguito agli inviti a presentare proposte: 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011

²¹ Compreso il peso del trasporto intermodale vuoto e dei veicoli stradali.

²² Valutazione del programma Marco Polo (2003-2006), Ecorys, 2007; Valutazione del programma Marco Polo 2003-2010, Europe Economics, 2011.

programmi, la maggior parte dei servizi dovrebbe proseguire alla scadenza della convenzione di finanziamento. Ciò indica che i finanziamenti a breve termine possono aver creato cambiamenti a lungo termine anche nelle attuali condizioni di mercato in evoluzione. Di conseguenza, con ogni probabilità i programmi sono in grado di generare vantaggi complementari in termini di riduzione del traffico e di trasferimento modale nonché di risparmio dei costi esterni, anche al termine della durata contrattuale, ma che, data l'assenza di dati pertinenti, essi non possono essere inseriti nella quantificazione degli impatti del programma.

– **Concorrenza**

Il programma Marco Polo prevede finanziamenti alle imprese di trasporti per finanziare l'avvio di azioni che spostino il trasporto di merci dalla strada. L'accento posto sui nuovi servizi di trasporto (o sul miglioramento radicale di quelli esistenti) e determinati livelli di saturazione sulle tratte intermodali può comportare in alcuni casi problemi di concorrenza anche se sono istituite misure di salvaguardia per evitare un grado di distorsione che vada contro l'interesse comune (vale a dire la valutazione della concorrenza nel processo di valutazione delle proposte, la possibilità di porre fine o di ridurre l'ambito di applicazione dei contratti in caso di comprovata distorsione della concorrenza).

In pratica, anche se sono state presentate diverse denunce di distorsione della concorrenza da parte dei concorrenti dei beneficiari del programma Marco Polo per la durata di entrambi i programmi Marco Polo, non vi sono prove evidenti di significativi effetti negativi sulla concorrenza²³.

– **Gestione**

Con la capacità di impegnare maggiori risorse umane, l'EACI ha dimostrato di fornire valore aggiunto al processo di esecuzione del programma Marco Polo. L'esternalizzazione ha consentito un'intensificazione degli sforzi di comunicazione, ha migliorato la promozione del programma, rafforzato i controlli operativi e fornito maggiore assistenza ai richiedenti.

– **Procedure**

Le procedure del programma si basano sul principio della sana gestione finanziaria e sono state elaborate per garantire eque condizioni di concorrenza e trovando un giusto equilibrio tra le necessarie verifiche amministrative sull'uso del denaro pubblico e le esigenze delle imprese. Tuttavia, data la natura molto operativa del programma, in alcuni casi, queste procedure potrebbero essere considerate complesse e potrebbero non essere interamente compatibili con le pratiche quotidiane delle imprese private, in particolare in un contesto in costante evoluzione in materia di rischi finanziari.

Altri fattori rilevanti

- (a) L'attuazione del programma Marco Polo non è ritenuta del tutto soddisfacente. Il raddoppiamento dell'intensità del finanziamento nel 2009 ha risolto solo parzialmente la questione. Questa situazione può essere dovuta a motivi esterni, quali un ristretto gruppo di destinatari, mutate condizioni del mercato e una congiuntura economica negativa a partire dal 2008, ma anche a fattori interni come la struttura del programma che, per salvaguardare i fondi pubblici, trasferisce i principali rischi operativi ai beneficiari.

²³ Tali denunce sono state debitamente esaminate dalla Commissione/EACI. Di conseguenza, con l'invito a presentare proposte 2011 è stato introdotto un rafforzamento della procedura di valutazione interna per quanto riguarda il problema della concorrenza.

- (b) L'introduzione di certificati di audit complementari a partire dal 2010 ha facilitato la verifica dei quantitativi di merce trasportati dai progetti Marco Polo e ha ridotto il rischio di errori di calcolo e di presunte frodi, ma ha aumentato ulteriormente gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.
- (c) L'attenzione al trasferimento modale del programma (che consente pagamenti quasi esclusivamente sulla base del trasferimento modale e della riduzione del traffico realizzati²⁴) è uno dei motivi per cui i beneficiari incontrano difficoltà nel finanziamento di infrastrutture ausiliarie²⁵, anche se le spese sostenute per questo tipo di infrastruttura possono anche essere ammesse a beneficiare dell'assistenza finanziaria²⁶.
- (d) Per alcuni Stati membri insulari l'attuale approccio di trasferimento modale non è interessante. Ciò è dovuto al fatto che i collegamenti per il trasporto merci tra le isole e il continente, e anche tra le isole stesse, sono principalmente servizi di trasporto marittimo. Di conseguenza, vi sono scarse possibilità di generare trasferimento modale e riduzione del traffico ai livelli stabiliti dal programma.
- (e) Secondo un numero limitato di beneficiari intervistati in relazione al programma Marco Polo²⁷, non si può escludere che esistano alcuni effetti inerziali nel programma, il che significa che una parte dei progetti finanziati sarebbe stata realizzata comunque, anche in assenza del programma Marco Polo. D'altro canto, gli aiuti all'avviamento concessi tramite le sovvenzioni dell'UE potrebbero aver attenuato il rischio commerciale di avvio di tali operazioni intermodali e aver aiutato alcuni progetti a raggiungere la soglia di redditività prima di quanto sarebbe stato possibile senza finanziamento. È inoltre probabile che un progetto di più ampia portata sia stato realizzato grazie al finanziamento fornito. La portata complessiva del fenomeno degli effetti inerziali è tuttavia difficile da quantificare.
- (f) Sebbene la partecipazione delle piccole e medie imprese non sia un obiettivo diretto del programma, si stima che esse rappresentino circa il 24%²⁸ della popolazione totale dei beneficiari.

I dati precisi sull'attuazione dei programmi Marco Polo sono illustrati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

5. CONCLUSIONI RELATIVE AI RISULTATI CONSEGUITI

I programmi Marco Polo sono stati istituiti come strumenti di finanziamento per ridurre la congestione stradale e migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci. Le caratteristiche salienti e uniche del programma sono la trasparenza, la precisione con cui i risultati possono essere misurati e il rapporto diretto tra i finanziamenti dell'UE e i risultati ottenuti.

²⁴ Cfr. nota 8

²⁵ L'infrastruttura necessaria e sufficiente per realizzare gli obiettivi delle azioni, compresi gli impianti merci-passeggeri.

²⁶ Solo la quota di ammortamento dell'infrastruttura corrispondente alla durata dell'azione e al suo tasso effettivo di utilizzo ai fini dell'azione può essere presa in considerazione come costo ammissibile. I costi ammissibili per le infrastrutture ausiliarie non superano il 20% del totale dei costi ammissibili dell'azione.

²⁷ Cfr. nota 22

²⁸ Questa cifra rappresenta solo le PMI autonome (non collegate ad altre imprese); Fonte: dati EACI.

Il programma Marco Polo I già ultimato ha generato circa 434 milioni di EUR di benefici ambientali, eliminando 21,9 miliardi di tonnellate/km di merci dalle strade europee. L'attuale programma Marco Polo II dovrebbe generare un ulteriore e significativo trasferimento modale, nonché i benefici ad esso correlati.

Tuttavia, gli ambiziosi obiettivi di trasferimento modale stabiliti dal legislatore non sono ancora stati pienamente raggiunti (46% del trasferimento modale previsto per il programma Marco Polo I). Inoltre, i programmi sono ritenuti piuttosto complessi e, in alcuni casi, di non facile utilizzo da parte delle imprese europee.

Tuttavia, occorre sottolineare che il programma Marco Polo è basato su risultati quantificabili e che i pagamenti sono effettuati quasi esclusivamente per il trasferimento modale effettivamente realizzato. Per di più, le condizioni di mercato e la situazione economica sono elementi importanti per determinare il successo dei progetti. Dato che le soluzioni di trasporto intermodale sono più complesse e di difficile attuazione rispetto a un mero sistema di trasporto stradale, il programma ha risentito in modo particolare delle conseguenze della crisi economica. Di conseguenza, il programma Marco Polo costituisce un buon esempio di uso efficiente dei fondi dell'UE, anche se i suoi obiettivi non sono stati pienamente conseguiti e la dotazione non è stata interamente spesa.

La concessione di finanziamenti pubblici direttamente al mercato ha generato inoltre alcuni problemi di concorrenza durante il ciclo di vita del programma. Non esistono però prove evidenti circa gli effetti negativi più significativi in termini di concorrenza dei progetti finanziati.

Marco Polo è attualmente l'unico strumento di finanziamento europeo incentrato sul miglioramento dell'efficienza del trasporto merci. Pertanto un'assistenza costante è ritenuta utile e opportuna. Tuttavia, qualsiasi nuovo programma a sostegno della sostenibilità dei servizi di trasporto merci dovrà riflettere sugli insegnamenti tratti dai programmi precedenti.

6. PROSSIME TAPPE

– Contesto della politica dei trasporti

Nel marzo 2011 la Commissione ha adottato una strategia per un sistema di trasporti competitivo in grado di incrementare la mobilità e l'accessibilità, di rimuovere i principali ostacoli nei settori essenziali e di contribuire ad aumentare la crescita e l'occupazione²⁹. Tra i principali obiettivi per la politica dei trasporti dell'UE vi sono: l'impiego di carburanti puliti, l'ottimizzazione dell'efficacia delle catene logistiche multimodali e l'uso di modi di trasporto più efficienti sotto il profilo delle risorse, l'utilizzo più efficiente dei trasporti e dell'infrastruttura e lo sviluppo di sistemi d'informazione e di misure di mercato. I nuovi orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)³⁰, adottati dalla Commissione nell'ottobre 2011, forniranno il quadro principale per conseguire gli obiettivi della politica dei trasporti specificati nel Libro bianco.

Per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 la Commissione ha proposto di mantenere due pilastri per la concessione di assistenza finanziaria alla politica dei trasporti dell'UE.

²⁹ Libro bianco - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, COM/2011/0144.

³⁰ Proposta di regolamento sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti COM(2011) 650/2;

Un pilastro infrastrutturale sarà coperto nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe facility — CEF)³¹. Per quanto riguarda i trasporti, il meccanismo per collegare l'Europa dovrebbe migliorare l'infrastruttura europea di trasporto, creare i collegamenti mancanti ed eliminare le strozzature. Dato che i finanziamenti saranno concentrati sui modi di trasporto meno inquinanti, su una più ampia diffusione delle applicazioni telematiche e sull'uso di tecnologie innovative, si cercherà di rendere più sostenibile il sistema europeo dei trasporti.

Un pilastro dell'innovazione sarà attuato dalle parti pertinenti del nuovo programma per la ricerca e l'innovazione (Orizzonte 2020)³².

– **Sostegno all'innovatività e alla sostenibilità dei servizi di trasporto merci - approccio strategico**

Con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la sostenibilità del trasporto merci e della logistica europee, la Commissione propone un nuovo approccio a sostegno dei servizi di trasporto merci nel periodo 2014-2020.

Sulla base dei risultati ottenuti e tenendo conto del contesto politico in evoluzione, il programma Marco Polo II nella sua forma attuale sarà interrotto. Un follow-up del programma Marco Polo sarà invece integrato nel programma TEN-T rivisto e sarà attuato utilizzando strumenti di finanziamento forniti dal meccanismo per collegare l'Europa.

Questo approccio porterà a un sistema armonizzato e all'attuazione coordinata della politica europea dei trasporti. In questo contesto, il follow-up del programma Marco Polo contribuirà in particolare alla gestione e all'utilizzo efficienti dell'infrastruttura di trasporto, consentendo la diffusione di servizi di trasporto merci innovativi e sostenibili sulla rete multimodale centrale, che dovrebbe giovare ai principali flussi di traffico europei.

Tali servizi dovrebbero soddisfare le esigenze dei propri utenti, essere economicamente efficienti, contribuire agli obiettivi in materia di trasporti puliti e a basse emissioni di carbonio, sicurezza degli approvvigionamenti di combustibili e protezione dell'ambiente, essere sicuri e rispondere a elevati standard di qualità. È necessario che tali servizi promuovano concetti operativi e tecnologici avanzati e contribuiscano al miglioramento dell'accessibilità all'interno dell'Unione. Essi dovrebbero inoltre svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere l'economia europea verso una crescita sostenibile, rendendo il settore dei trasporti e della logistica uno dei motori della crescita dell'Europa, rafforzando gli scambi commerciali e la mobilità delle persone, creando ricchezza e posti di lavoro e salvaguardando la competitività delle imprese europee.

Pertanto, come proposto dalla Commissione all'art. 38 dei nuovi orientamenti TEN-T, il nuovo approccio comprende i seguenti elementi³³:

- (a) migliorare l'uso sostenibile dell'infrastruttura di trasporto, compresa la sua gestione efficiente;
- (b) promuovere l'introduzione di servizi di trasporto innovativi o di nuove combinazioni di servizi di trasporto esistenti comprovati, anche attraverso l'applicazione di STI e l'istituzione di pertinenti strutture di governance;

³¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa COM (2011) 665/3.

³² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 COM(2011) 809.

³³ Il testo degli orientamenti TEN-T e il presente articolo sono attualmente soggetti alla procedura legislativa e potrebbero pertanto essere modificati.

- (c) facilitare le operazioni dei servizi di trasporto multimodale e migliorare la cooperazione tra i fornitori di servizi di trasporto;
- (d) promuovere l'efficienza sotto il profilo delle risorse e delle emissioni di carbonio nei settori della trazione dei veicoli, della propulsione, della programmazione delle operazioni e dei sistemi, della condivisione delle risorse e della cooperazione;
- (e) analizzare, fornire informazioni in merito e monitorare i mercati, le caratteristiche e le prestazioni della flotta, i requisiti amministrativi e le risorse umane.

In questo contesto, si presterà particolare attenzione alle misure volte a favorire l'interconnettività e l'interoperabilità delle informazioni sul trasporto merci in tutti i modi di trasporto e ad agevolare l'attuazione dei servizi basati sulle autostrade del mare.

Infine, ciò porterebbe a un finanziamento mirato, saldamente integrato negli orientamenti strategici e infrastrutturali, incoraggiando le imprese commerciali a scegliere soluzioni più innovative e sostenibili, aiutandole a ridurre i rischi associati e affrontando le principali lacune che si verificano nel settore del trasporto merci, quali la scarsa diffusione dell'innovazione, i problemi di interconnettività tra modi di trasporto, la difficoltà ad accedere ai finanziamenti, l'insufficiente internalizzazione dei costi esterni, l'uso inefficiente delle risorse e la mancanza di cooperazione sul mercato.

Il nuovo approccio dovrebbe migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'assistenza finanziaria dell'UE. Il formato dell'attuale strumento sarà pertanto rivisto per quanto riguarda il tipo di azioni sostenute, la struttura di gestione e le procedure di attuazione. Anche la coerenza con le strutture operative del meccanismo per collegare l'Europa dovranno essere prese in considerazione in modo adeguato.

Ciò significherebbe eventualmente partire dalla pura assistenza in fase di avviamento per il trasferimento modale quale elemento fondamentale nell'ambito dell'attuale programma Marco Polo.

– Misure e attuazione

Il meccanismo per collegare l'Europa prevede che l'assistenza destinata a rendere sostenibili i servizi di trasporto merci possa essere prestata sotto forma di strumenti finanziari o di sovvenzioni, se l'importo del contributo finanziario dell'Unione non supera il 20% dei costi totali ammissibili. Questo tasso di finanziamento massimo sarà opportunamente adeguato al fine di alimentare l'interesse nel mercato e garantire un adeguato effetto leva dei fondi pubblici assegnati al programma³⁴.

Per quanto riguarda i finanziamenti, le proposte devono essere selezionate tramite inviti a presentare proposte con condizioni di finanziamento, criteri di ammissibilità, selezione e assegnazione, in linea con gli obiettivi e le priorità stabiliti nel meccanismo per collegare l'Europa e negli orientamenti TEN-T.

Gli obiettivi operativi, i pertinenti indicatori e meccanismi di erogazione dell'assistenza dell'UE, se del caso, tengono in debita considerazione i risultati dell'audit della gestione del programma Marco Polo attualmente svolto dalla Corte dei conti europea (CCE).

³⁴ Come spiegato nella nota 8, il finanziamento per l'attuale programma Marco Polo II è calcolato sulla base di: (1) tonnellate-chilometri trasferiti; (2) perdite cumulate nel periodo di finanziamento; e 3) costi ammissibili. Sulla base dei dati provenienti da progetti finanziati, l'effettivo tasso di finanziamento al programma in media non supera il 10% dei costi totali ammissibili.