# Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento (CE) n. …/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del … recante modifica del regolamento (CE) n. 1692/2006 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»)

*COM(2008) 847 def. — 2008/0239 (COD)*

(2009/C 228/18)

Il Consiglio, in data 12 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 71, paragrafo 1, e 80, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«*Proposta di regolamento (CE) n. …/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del … recante modifica del regolamento (CE) n. 1692/2006 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")*»

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 13 gennaio 2009, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, alla sua 452ª sessione plenaria, dei giorni 24 e 25 marzo 2009 (seduta del 24 marzo), il Comitato economico e sociale europeo, ha nominato relatore generale LIOLIOS e ha adottato il seguente parere con 97 voti favorevoli e 3 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime il proprio sostegno nei confronti della politica elaborata dalla Commissione europea per trasferire l'incremento inevitabile e prevedibile del trasporto merci dalla rete stradale verso altri modi, sottolineando al tempo stesso la mancanza, in alcune occasioni, di programmi ambiziosi e la scarsità di risorse disponibili.

1.2 Il CESE si dichiara d'accordo con le misure correttive proposte nel regolamento, vale a dire:

1.2.1 affidamento della gestione del programma all'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI);

1.2.2 riduzione e semplificazione delle soglie di ammissibilità dei progetti;

1.2.3 raddoppiamento dell'intensità del finanziamento, che passerà da 1 EUR a 2 EUR per ogni riduzione o trasferimento ad altri modi di trasporto di 500 tonnellate/chilometro (tkm);

1.2.4 definizione di soglie eccezionalmente basse per i progetti riguardanti le vie d'acqua interne;

1.2.5 possibilità di presentare domanda di finanziamento anche per le singole imprese;

1.2.6 soppressione della soglia del 10 % per le azioni di riduzione del traffico;

1.2.7 inclusione dell'elemento del trasporto nel calcolo del trasferimento modale;

1.2.8 semplificazione delle condizioni di finanziamento delle infrastrutture ausiliarie.

1.3 A giudizio del CESE, il programma Marco Polo non raggiunge pienamente gli obiettivi fissati inizialmente e quindi non funziona a pieno regime. In particolare, il CESE ritiene che il bilancio messo a sua disposizione (60 milioni di EUR) potrebbe non essere sufficiente per trasferire 25 miliardi di tkm dalla rete stradale ad altri modi di trasporto. Dato l'elevato beneficio (9,15 EUR) che verrebbe realizzato su questo fronte grazie alla riduzione dei costi esterni, il CESE reputa che occorra adoperarsi con maggiore attenzione per ricercare le risorse necessarie a trasferire quante più tkm possibile verso altri modi di trasporto e conseguire gli obiettivi fissati inizialmente. In ogni caso è facile rendersi conto che il costo-opportunità per la collettività è di gran lunga superiore all'importo del finanziamento diretto accordato alle imprese. Come già sottolineato nei pareri CES 842/2002 e CESE 247/2005, il Comitato è dell'avviso che nel corso del programma la Commissione dovrà proporre una revisione verso l'alto della dotazione finanziaria, in modo da disporre di ulteriori finanziamenti qualora i progetti ammissibili siano più numerosi del previsto.

1.4 Il CESE constata con sorpresa che, sebbene la Commissione proponga e preveda nella valutazione d'impatto di sostenere e rimborsare le piccole imprese che presentano progetti, il nuovo regolamento non contiene tuttavia disposizioni in merito. Si rammarica che non si sia tenuto conto di questa raccomandazione e propone al contempo l'estensione di tale misura anche alle piccole imprese, in quanto ritiene che valgano per loro le stesse considerazioni e che anche per loro la preparazione dei progetti costituisca una spesa notevole.

1.5 Il CESE è lieto di constatare che la Commissione sembra disposta a diminuire il tempo necessario per approvare e finanziare le proposte. Ritiene comunque che in un ambiente imprenditoriale in rapida evoluzione, in cui il tempo di reazione agli sviluppi del mercato ha un'importanza determinante, occorra adoperarsi in modo particolare per un'ulteriore accelerazione della valutazione e dell'approvazione di ciascun progetto, nonché dell'erogazione dei contributi, prendendo iniziative come la pre-valutazione delle proposte e la modellizzazione parziale del processo di valutazione.

1.6 Il CESE ritiene che la distribuzione geografica non ottimale dei progetti presentati e finanziati non abbia contribuito né alla realizzazione degli obiettivi dell'UE né alla necessaria promozione del trasporto intermodale in modo da garantire l'equilibrio tra gli Stati membri dell'UE. Propone pertanto di promuovere ulteriormente i progetti che prendono in considerazione i problemi dei paesi meridionali e delle zone che si affacciano sul Mediterraneo. Ritiene altresì che si debba tener conto delle debolezze strutturali di determinati paesi (come la mancanza di una rete ferroviaria capillare, la grande estensione costiera, l'insularità, ecc.), in modo da dare alle imprese stabilite in tali territori la possibilità di presentare proposte.

1.7 Il CESE ribadisce la posizione espressa in precedenza e reputa che occorra procedere a uno studio delle prassi delle «scorte zero» e delle «scorte viaggianti» al fine di analizzare le conseguenze di tali prassi sulla promozione o meno di modi di trasporto sostenibili. La prassi delle «scorte zero» favorisce il trasporto merci su strada, con relative conseguenze sul consumo di energia e sulla protezione ambientale. In questo contesto, va esaminata l'intera catena d'approvvigionamento.

1.8 Il CESE è del parere che si debbano sfruttare le conoscenze accumulate dalle imprese di autotrasporto merci, coinvolgendole attivamente nei corrispondenti programmi per il trasferimento delle merci dalla strada ad altri modi di trasporto. A questo fine, propone di tenere tali operatori costantemente aggiornati e di aiutarli a modificare i modelli da loro adottati e utilizzati nel processo produttivo.

1.9 Nella misura in cui non sono state sfruttate tutte le risorse disponibili, il CESE ritiene che la Commissione dovrà esaminare se aumentare la soglia massima di finanziamento, portandola dagli attuali 35 % (azioni di trasferimento modale, trasporto per vie d'acqua interne, azioni catalizzatrici, autostrade del mare e riduzione del traffico) e 50 % (azioni comuni di apprendimento) rispettivamente al 50 % e 75 %. Tale aumento viene considerato necessario per le piccole imprese, i cui costi fissi sono maggiori dei costi variabili rispetto alle grandi imprese. Per quanto riguarda in particolare le azioni catalizzatrici, il CESE propone di portare l'aiuto da 2 a 3 EUR per tkm, in quanto si tratta di soluzioni innovative che incideranno positivamente sul trasferimento delle merci dalla strada verso altri modi di trasporto e avranno un impatto sull'opinione pubblica.

1.10 Il CESE raccomanda alla Commissione di compilare per tutti gli utenti una «Guida europea» delle piattaforme intermodali nella loro totalità, con relative caratteristiche, in tutte le lingue dell'UE. Deve inoltre prendere tutti i provvedimenti necessari per far conoscere meglio tanto il meccanismo di finanziamento quanto i risultati dei progetti e i benefici arrecati agli utenti intermedi e finali. Inoltre, il CESE ritiene che la Commissione debba elaborare precisi progetti per promuovere e aumentare la visibilità del programma. A questo fine, propone di organizzare di concerto con la Commissione convegni, giornate di sensibilizzazione e campagne d'informazione itineranti.

1.11 Il CESE raccomanda di studiare la possibilità di far rientrare nei progetti ammessi a beneficiare del programma Marco Polo II anche le azioni volte a integrare il trasporto dei fluidi via *pipeline* o gasdotto con un terminale di smistamento o di trasporto combinato.

1.12 Il CESE sottolinea che occorre analizzare approfonditamente la situazione esistente nel settore dei trasporti marittimi (vie navigabili e interne), poiché l'adozione di sistemi intermodali viene giudicata difficile a causa della frammentazione del mercato. È sintomatico di questa situazione lo scarso interesse per le azioni riguardanti i corridoi marittimi, che hanno riguardato il 9 % delle proposte presentate nel 2007 e il 4 % di quelle presentate nel 2008. La conseguenza è che le proposte approvate sono state poche o addirittura nessuna (come nel 2008).

1.13 Il CESE rimane dell'idea che la scadenza dei 36 mesi sia troppo breve per i progetti di spostamento verso altri mezzi di trasporto e propone di portarla a 48 mesi.

1.14 Il CESE è dell'avviso che vada esplorata la possibilità di concedere contributi ai progetti di portata nazionale finalizzati a rendere l'intermodalità meglio accolta e a migliorare lo spostamento delle merci dalla strada ad altre vie di comunicazione. Ritiene infatti che possano esistere azioni localizzate in un unico Stato, il cui impatto andrebbe però a favore di tutti gli utenti dei modi di trasporto interessati che transitino sul suo territorio.

1.15 Il CESE ribadisce il suo sostegno all'estensione del campo di applicazione del programma a paesi terzi (siano essi paesi candidati o non candidati all'adesione) e osserva che le spese per le azioni realizzate su tali territori non devono essere coperte dal programma, salvo nel caso in cui inducano benefici diretti e misurabili in uno Stato membro dell'UE.

1.16 Il CESE ritiene che debba essere pubblicato al più presto un bilancio dei progetti realizzati con successo e delle risorse effettivamente economizzate tra le opere che hanno ottenuto i contributi. Tale azione consentirà di promuovere il programma e di diffondere i risultati ottenuti fino a quel momento.

1.17 Il CESE ribadisce che la Commissione deve invitare gli Stati membri a censire tutte le possibilità di ripristino delle reti esistenti, abbandonate o a traffico ridotto, per valorizzarle ai fini del trasporto merci. Tale richiesta riguarda in particolare il patrimonio ferroviario, ma anche quello relativo alle vie navigabili marittime e fluviali, in modo che, laddove sia fattibile, si possano adottare soluzioni più rapide e vantaggiose in termini di sviluppo sostenibile rispetto al trasporto su strada.

## 2. **Osservazioni generali**

2.1 *Sintesi delle posizioni espresse dal CESE riguardo ai programmi Marco Polo I e Marco Polo II.*

2.1.1 Nei suoi pareri CES 842/2002 del 17 luglio 2002 e CESE 247/2005 del 9 marzo 2005 relativi ai regolamenti Marco Polo I e Marco Polo II, il Comitato aveva evidenziato i punti deboli del programma, dichiarando che, a suo giudizio, esso non sarebbe riuscito a realizzare l'obiettivo stabilito dalla Commissione di trasferire il trasporto merci verso altri modi, e proponeva pertanto di arricchirlo di altre misure. Nei pareri appena citati il CESE formulava in particolare le seguenti proposte:

2.1.1.1 finanziare con risorse pubbliche le infrastrutture di trasferimento modale (ad es. i terminali e i loro accessi, ecc.);

2.1.1.2 affidare a un comitato di gestione il monitoraggio costante delle azioni intraprese, in modo da poter apportare i necessari adeguamenti al programma Marco Polo a metà del periodo di attuazione;

2.1.1.3 autorizzare il finanziamento di progetti che prevedano azioni localizzate anche sul territorio di un unico Stato membro, a condizione che possano beneficiarne tutti gli utenti dei trasporti internazionali che transitano su quel territorio;

2.1.1.4 prevedere la possibilità di comprendere, tra i progetti ammessi a beneficiare del programma Marco Polo, anche azioni volte ad integrare, in via accessoria, il trasporto aereo e quello via *pipeline*, purché associati ad altri modi;

2.1.1.5 abbassare le soglie minime d'intervento per azione;

2.1.1.6 aumentare le scadenze massime per la realizzazione delle diverse azioni di trasferimento modale;

2.1.1.7 compilare, all'indirizzo di tutti gli utenti, una Guida europea di tutte le piattaforme intermodali dell'UE e delle loro caratteristiche;

2.1.1.8 prevedere una categoria particolare per il trasporto per vie d'acqua interne con una soglia minima di 500 000 EUR, in quanto la navigazione interna non è paragonabile a quella marittima, che richiede investimenti proporzionali alle dimensioni delle navi.

2.1.2 Il CESE aveva inoltre espresso il desiderio di condurre, di concerto con la Commissione, uno studio sull'eventualità di passare progressivamente dalla prassi delle «scorte zero» al concetto di valorizzazione delle «scorte viaggianti», quando la fornitura non sia assolutamente urgente.

2.2 *Relazione di valutazione*

Il CESE ha accolto con soddisfazione la valutazione realizzata, per conto della Commissione, da esperti indipendenti [1] e desidera commentare alcuni punti che sono stati solo accennati nella relazione:

— i progetti presentati sono in continua diminuzione (da 92 nel 2003 a 63 nel 2004, da 62 nel 2005 a 48 nel 2006), mentre i progetti selezionati e finanziati si mantengono intorno ai 12-15.

— È interessante notare che, in media, le opere finanziate realizzano alla fine il 75 % del trasferimento modale originariamente stimato: il tasso di successo è del 99 % per le opere che interessano le infrastrutture ferroviarie, ma scende al 45 % appena nel caso di quelle destinate alla navigazione interna.

— La realizzazione del 64 % dei progetti di trasferimento del trasporto merci dalla strada ad altri modi grazie al programma Marco Polo I riguarda soltanto il 5,8 % delle merci trasportate complessivamente su strada a livello internazionale nell'UE, il che rappresenta complessivamente un cambiamento piuttosto esiguo.

— La procedura di valutazione dei progetti, fino alla firma del contratto compresa, viene giudicata complessa, non trasparente e piuttosto lunga (soprattutto l'intervallo tra la trattativa e la firma del contratto). Si nota che sono in molti a giudicare chiari e trasparenti i criteri di scelta dei progetti, al contrario del processo che porta all'attribuzione del punteggio in base ai criteri e alla proposta finale delle opere selezionate.

— Le soglie minime sono particolarmente elevate per le PMI e non favoriscono la nascita di nuovi trasporti intermodali. Di conseguenza, tale situazione favorisce un numero ristretto di opere effettuate da imprese di grandi dimensioni piuttosto che un numero elevato di progetti portati avanti da PMI. Un approccio mirato alle PMI può pertanto contribuire alla lotta contro la congestione stradale a livello locale e regionale.

— Data la scarsità di progetti presentati in risposta al bando per le autostrade del mare, si propone di seguire da vicino questo tipo di progetti e di incentivare la partecipazione a tali opere.

— Si propone di mettere maggiormente in evidenza il contributo alla riduzione della congestione stradale.

[1] *Evaluation of the Marco Polo Programme (2003-2006),* Ecorys, Fonte: http://ec.europa.eu/transport/evaluations/annual_en.htm (solo in EN).

3. **Osservazioni**

Il CESE si rammarica del fatto che la Commissione non ha tenuto conto delle proposte contenute nei due suoi pareri precedenti sull'argomento, le quali avrebbero contribuito ad accrescere l'efficacia del programma, come si evince anche dalla valutazione esterna, e plaude all'adozione, per quanto tardiva, delle sue proposte. Il CESE sottolinea in particolare quanto segue:

3.1 dal 1º marzo 2008 la gestione di Marco Polo e di altri programmi comunitari è stata affidata all'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI). Il CESE concorda con questa azione, che però va associata a tutte le attività e iniziative destinate a ridurre la burocrazia e ad attrarre potenziali interessati all'aiuto.

3.2 *In conformità della procedura prevista all'allegato I, punto 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 1692/2006 la Commissione porterà da 1 a 2 EUR l'importo massimo del finanziamento per ogni riduzione o trasferimento di 500 tkm di merci trasportate su strada.* Il CESE ritiene che il raddoppiamento del contributo sia necessario per promuovere ulteriormente il programma, nella misura in cui i benefici per la collettività derivanti dalla riduzione dei costi esterni e dall'attenuazione delle conseguenze sociali e ambientali sono di gran lunga superiori all'entità di tale finanziamento.

3.3 *Possibilità di presentare domanda di finanziamento anche per le singole imprese. Consentendo a un'impresa di presentare un progetto da sola, si chiariscono e semplificano le condizioni di ammissibilità dei beneficiari.* Il CESE approva questa iniziativa e ribadisce la necessità di far partecipare al programma anche i progetti che coprono un unico Stato membro, nella misura in cui comportano una riduzione del trasporto stradale.

3.4 *Definizione di soglie eccezionalmente basse per i progetti relativi al trasporto per vie d'acqua interne. Viene fissata una soglia specifica inferiore per i progetti finalizzati allo spostamento delle merci dalla rete stradale alle vie d'acqua interne secondo lo schema seguente:*

| Tipo di progetto | Soglie esistenti | | Soglie proposte |
|---|---|---|---|
| *Trasporto per vie d'acqua interne* | _ | _ | *17 milioni di tkm* |

Il CESE si rallegra che venga finalmente accolta la sua proposta di ridurre le soglie di ammissibilità, soprattutto nel caso del trasporto per vie d'acqua interne, e ritiene che ciò contribuirà ad attrarre un maggior numero di progetti.

3.5 *Rimborso delle spese sostenute dalle microimprese per la preparazione delle proposte. Per incentivare le microimprese, che caratterizzano i settori del trasporto stradale e per vie d'acqua interne, a far domanda, viene attribuito loro un rimborso forfettario delle spese sostenute per la preparazione delle proposte.* Il CESE constata con sorpresa che, sebbene la Commissione proponga e preveda nella valutazione d'impatto di sostenere e rimborsare le piccole imprese che presentano progetti, il nuovo regolamento non contiene tuttavia disposizioni in merito.

3.6 *Riduzione e semplificazione delle soglie di ammissibilità dei progetti. La semplificazione e la riduzione di determinate soglie consentirà di attrarre nuovi progetti più piccoli e contribuirà al conseguimento degli obiettivi del programma. Le nuove soglie di ammissibilità sono le seguenti:*

| Tipo di progetto | Soglie esistenti | | Soglie proposte |
|---|---|---|---|
| Trasferimento modale | 250 milioni di tkm | 500 000 EUR | 80 milioni di tkm |
| *Trasporto per vie d'acqua interne* | _ | _ | *17 milioni di tkm* |
| Azione catalizzatrice | _ | 2 milioni di EUR | 30 milioni di tkm |
| Azioni comuni di apprendimento | _ | 250 000 EUR | 250 000 EUR |
| Autostrade del mare | 1,25 miliardi di tkm | 2,5 milioni di EUR | 250 milioni di tkm |
| Azioni di riduzione del traffico | 500 milioni di tkm | 1 milione di EUR | 80 milioni di tkm |

Il CESE, che aveva già proposto tale misura, approva la riduzione delle soglie di ammissibilità dei progetti presentati e l'adozione del criterio delle tkm come base per il confronto dei diversi progetti.

3.7 *Soppressione della soglia del 10 % per le azioni di riduzione del traffico*. Il CESE concorda con l'eliminazione di tale soglia e ritiene che questa misura contribuirà ad attrarre un numero maggiore di proposte in questo campo.

3.8 *Inclusione dell'elemento del trasporto nel calcolo del trasferimento modale*. Il CESE ritiene utile la proposta di tener conto delle distanze percorse dal mezzo di trasporto. Occorre tuttavia esaminare come privilegiare i progetti che valorizzano il trasporto intermodale, ad esempio la spedizione di carichi non accompagnati con modalità *roll on/roll off*.

3.9 *Concessione di una proroga eccezionale di 6 mesi della durata del progetto in caso di ritardi debitamente giustificati dal beneficiario.* Il CESE concorda con la suddetta proposta: ritiene infatti che tale misura possa rassicurare i beneficiari garantendo che il contributo comunitario andrà a risarcire le perdite subite nella fase di avvio.

3.10 *Semplificazione delle condizioni di finanziamento delle infrastrutture ausiliarie*. Il CESE condivide la proposta di sopprimere le soglie per la realizzazione dei progetti relativi ad infrastrutture ausiliarie e ritiene che tale semplificazione eliminerà le inutili e ingiustificate restrizioni esistenti.

3.11 *Semplificazione delle procedure amministrative del programma*. Il CESE plaude a tutte le iniziative che contribuiscono a migliorare le procedure e ad abbreviare i tempi di evasione delle pratiche amministrative per ciascun aiuto concesso, viste le esperienze negative registrate finora. Attende tuttavia un ritorno di esperienza dai partecipanti prima di esprimere una posizione più decisa in merito.

3.12 *All'articolo 5, paragrafo 2, è soppressa la seconda frase: «Le condizioni per l'erogazione dei contributi per le infrastrutture ausiliarie ai sensi dell'articolo 2, lettera h), sono riportate nell'allegato II.»* Il CESE concorda con tale proposta, ritenendo che questo specifico punto abbia causato difficoltà ai fini della buona realizzazione dei progetti, in particolare quelli che puntavano all'utilizzo del trasporto marittimo.

3.13 *Il contributo totale erogabile sotto forma di aiuto statale e di contributo finanziario comunitario per le infrastrutture ausiliarie non supera il 50 % dei costi ammissibili*. Il CESE ritiene giusta questa misura specifica e reputa che i governi nazionali parteciperanno più attivamente ai progetti in questo campo.

3.14 *All'articolo 14, il paragrafo 2, è sostituito dal testo seguente:* «Entro il 30 giugno 2011 la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una relazione di valutazione dei risultati ottenuti dal programma Marco Polo nel periodo 2003-2009.» Il CESE esprime riserve sul termine proposto per la presentazione della relazione di valutazione; dal momento infatti che tale relazione non servirà ad adottare misure correttive, ritiene che sarebbe maggiormente opportuno disporre di più tempo per una valutazione per quanto possibile accurata del regolamento modificato.

Bruxelles, 24 marzo 2009.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI