

Relazione speciale

Mobilità urbana sostenibile nell'UE: senza l'impegno degli Stati membri non potranno essere apportati miglioramenti sostanziali



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-X
Introduzione	01-12
La mobilità urbana sostenibile e la sua importanza	01-06
Il ruolo della Commissione	07-08
Finanziamenti disponibili per la mobilità urbana	09-12
Estensione e approccio dell'audit	13-16
Osservazioni	17-69
Non vi è stata la svolta verso una mobilità urbana sostenibile	17-30
Non vi sono elementi indicanti una evidente tendenza ad utilizzare modi di trasporto più sostenibili	18-20
La qualità dell'aria è migliorata nei nodi urbani, ma l'inquinamento permane al disopra dei livelli di sicurezza	21-23
La mobilità urbana su strada peggiora a causa della congestione	24-26
La copertura e l'accessibilità dei trasporti pubblici nelle città è migliorata	27-30
La Commissione ha fornito maggiore sostegno, ma i progressi verso una mobilità sostenibile sono stati limitati da una serie di fattori	31-56
La Commissione ha elaborato strategie ed emanato orientamenti, anche se gli Stati membri non li hanno sempre seguiti	32-35
Nel 2014-2020, i fondi stanziati per la mobilità urbana sostenibile sono aumentati, ma generalmente l'adozione di un PMUS non è un requisito per riceverli	36-40
Molti fattori incidono sull'efficacia del sostegno della Commissione per una mobilità maggiormente sostenibile	41-56
Alcuni progetti esaminati non erano del tutto efficaci e alcuni non si basavano su strategie valide	57-69
Alcuni progetti non erano efficaci come previsto	58-59
Non sempre i progetti si basavano su valide strategie di mobilità urbana	60-69

Conclusioni e raccomandazioni

70-75

Allegati

Allegato I Elenco dei progetti esaminati

Allegato II Carte delle città visitate

Allegato III Stanziamenti dei fondi SIE 2014-2020 per settore di intervento

Allegato IV Età media degli autobus nelle città visitate

Glossario, acronimi e abbreviazioni

Risposte della Commissione

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I La mobilità urbana sostenibile è una delle principali sfide che le città dell'UE si trovano ad affrontare ed è fonte di preoccupazione per molti cittadini dell'UE. Una mobilità urbana maggiormente sostenibile è strettamente collegata sia alla crescita economica che alla riduzione dell'inquinamento ambientale.

II La maggior parte dei finanziamenti UE per la mobilità urbana proviene dai Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) che, nel periodo 2014-2020, hanno erogato 16,3 miliardi di euro. Inoltre, il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) per i trasporti ha fornito oltre 200 milioni di euro a molte delle città più grandi dell'UE.

III La mobilità urbana è un tema che incide sulla vita di molti cittadini dell'UE, interessati al tempo e al denaro richiesto dagli spostamenti. L'UE investe ingenti risorse per aiutare le città a migliorare la mobilità e renderla maggiormente sostenibile. La relazione della Corte dovrebbe aiutare la Commissione, gli Stati membri e le città ad utilizzare in modo più efficace ed efficiente i fondi per affrontare le sfide in questo settore, in particolare nel contesto della comunicazione della Commissione del dicembre 2019 sul *"Green Deal"* emanata dopo l'audit della Corte.

IV La gestione sostenibile della mobilità urbana è di competenza degli Stati membri e delle città dell'UE. Il ruolo della Commissione in tale ambito è limitato, ma data l'importanza della questione, dopo il pacchetto sulla mobilità urbana del 2013, la Commissione ha diffuso una serie di documenti di strategia e orientamenti ed ha aumentato i finanziamenti per i progetti in questo settore.

V La Corte ha esaminato in che misura il sostegno dell'UE abbia contribuito efficacemente a migliorare la mobilità urbana in modo sostenibile. In particolare, la Corte ha valutato: se le città dell'UE abbiano compiuto progressi nel migliorare la mobilità urbana sostenibile dopo il pacchetto sulla mobilità sostenibile del 2013; se abbiano seguito gli orientamenti dell'UE e utilizzato i finanziamenti UE in modo mirato per ottenere una mobilità urbana maggiormente sostenibile; se i progetti esaminati fossero basati su strategie valide e si siano rivelati efficaci.

VI La Corte riconosce che deve trascorrere più tempo prima che si producano miglioramenti significativi nella mobilità urbana sostenibile. Tuttavia, sei anni dopo che la Commissione ha richiesto un salto di qualità, non si intravedono chiari segnali di un radicale cambiamento di approccio da parte delle città. In particolare, non si osserva una netta tendenza a promuovere modi di trasporto più sostenibili. Anche se le città

hanno adottato una serie di iniziative per aumentare la qualità e la disponibilità dei trasporti pubblici, l'uso dell'auto privata non si è significativamente ridotto. Alcuni indicatori della qualità dell'aria hanno registrato un lieve miglioramento, ma le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti su strada sono costantemente aumentate e in molte città sono ancora superiori alle soglie di sicurezza fissate dell'UE.

VII In assenza di un obbligo di legge, gli orientamenti della Commissione sono stati attuati in molti Stati membri e città solo in misura limitata, in particolare per quanto riguarda la preparazione dei "piani di mobilità urbana sostenibile". L'accesso ai finanziamenti dell'UE non è subordinato obbligatoriamente all'esistenza di questi piani, anche se due degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno imposto questa condizione a livello nazionale.

VIII Alcuni Stati membri e città non hanno stanziato, ad integrazione dei fondi UE, risorse nazionali sufficienti a garantire l'adeguato funzionamento e la manutenzione della propria rete di trasporti pubblici; inoltre, la presenza di linee non sempre tecnicamente interoperabili può determinare un aumento dei costi. In aggiunta, le strategie di mobilità urbana a livello locale non sono sempre in linea con l'obiettivo di pervenire ad una mobilità urbana maggiormente sostenibile. La Corte ha riscontrato esempi di iniziative positive a favore di una mobilità urbana sostenibile, la cui attuazione ha richiesto l'esercizio di una forte leadership politica e un notevole sforzo di comunicazione per farle accettare dai cittadini.

IX La Corte ritiene che i progetti beneficiari dei fondi UE esaminati non siano efficaci come previsto, a causa di debolezze nella concezione e nell'attuazione. Questi progetti sono basati su strategie di mobilità urbana non sempre valide e spesso carenti di dati essenziali, analisi adeguate e valori-obiettivo pertinenti; tali strategie non sono inoltre coordinate con altri piani o concordate con i comuni circostanti.

X Alla luce di queste conclusioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- basarsi sulle esperienze maturate in precedenza, per pubblicare dati migliori sulla mobilità urbana e sull'esistenza di piani di mobilità urbana sostenibile nelle maggiori città dell'UE e
- collegare l'accesso ai finanziamenti dell'UE all'approvazione di piani di mobilità urbana sostenibile.

Introduzione

La mobilità urbana sostenibile e la sua importanza

01 Per mobilità urbana in questa relazione si intende la facilità con cui le persone possono raggiungere destinazioni in aree urbane grazie alle reti di trasporto e ai servizi disponibili. Molti fattori influenzano i modelli di mobilità urbana, come la demografia, l'uso del suolo, la governance, la disponibilità di trasporti pubblici, l'uso dell'auto e l'economia locale.

02 La gestione della mobilità urbana costituisce una sfida importante per le aree urbane. I responsabili delle politiche e della pianificazione, oltre agli inevitabili vincoli finanziari, si trovano confrontati a molte richieste, spesso tra loro confliggenti: mantenere una alta qualità di vita creando al tempo stesso un ambiente favorevole all'attività economica; limitare il traffico in aree sensibili ma senza impedire i necessari movimenti di persone e beni¹.

03 La mobilità urbana deve affrontare molte sfide e tra queste la congestione del traffico è una delle più difficili. Molte ricerche economiche indicano che il costo della congestione per la società (stimato a 270 miliardi di euro all'anno nell'UE²) è elevato e quanto più fluido è il traffico in una zona urbana, maggiore è la crescita economica potenziale. Uno studio ha mostrato che un traffico fluido può aumentare la produttività dei lavoratori fino al 30 % nelle regioni altamente congestionate³. Nell'UE la congestione stradale si osserva spesso nelle zone urbane o nelle periferie e incide sulla maggior parte dei cittadini dell'UE. Tuttavia, l'esperienza mostra che aumentare la capacità delle strade nelle zone urbane determina una crescita del traffico e quindi della congestione, per cui occorre ricercare soluzioni diverse.

¹ Commissione europea (2013) *Planning for People: Guidelines on developing and implementing a sustainable urban mobility plan*.

² https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisation-transport-external-costs_en

³ David Hartgen e Gregory Fields (2009), *Gridlock and Growth: The effect of Traffic Congestion on Regional Economic Performance*. Studio strategico n. 371 a cura della Reason Foundation.

04 Molte città europee risentono di una cattiva qualità dell'aria e superano regolarmente i valori limite per la protezione della salute umana stabiliti dalla direttiva sulla qualità dell'aria ambiente⁴. Ben il 96 % dei cittadini dell'UE residenti in aree urbane è esposto a livelli di inquinanti atmosferici ritenuti dannosi per la salute dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Nel 2013 la Commissione europea ha stimato che i costi totali per la salute dovuti all'inquinamento atmosferico ammontano a svariate centinaia di miliardi di euro all'anno. L'inquinamento ha inoltre un impatto negativo sulla biodiversità. Recenti studi considerano inoltre la scarsa attività fisica un grave effetto negativo conseguente all'uso dell'auto.

05 I trasporti stradali sono una delle principali cause dell'inquinamento atmosferico⁵ e delle emissioni di gas a effetto serra. Ad esempio, sono la maggiore fonte di emissioni di monossido di azoto (NO) e di biossido di azoto (NO₂), la seconda maggiore fonte di emissioni di particolato e di monossido di carbonio. Le aree urbane sono inoltre responsabili del 23 % delle emissioni di CO₂ prodotte dai trasporti. Oltre all'inquinamento atmosferico e alle emissioni di CO₂, i trasporti sono responsabili dell'inquinamento acustico.

06 Dato che mobilità urbana ha un impatto sia sulla crescita economica che sull'ambiente, la UE promuove la mobilità urbana sostenibile. Elabora cioè strategie in grado di favorire una transizione verso modi di trasporto più puliti e sostenibili, come gli spostamenti a piedi e in bicicletta, l'uso dei trasporti pubblici e modalità innovative di uso e proprietà dei veicoli⁶.

Il ruolo della Commissione

07 In applicazione del principio di sussidiarietà, la mobilità urbana è gestita a livello locale e non vi sono regolamenti o direttive UE che la disciplinino. Ciononostante, data l'importanza della questione, la Commissione ha redatto diversi documenti di strategia e ha destinato notevoli risorse finanziarie alla mobilità urbana, principalmente nel

⁴ Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

⁵ Relazione speciale 23/2018: Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse, COM(2013) 913 *final*.

contesto della politica dei trasporti. Le principali direzioni generali della Commissione interessate sono:

- o la direzione generale Mobilità e trasporti (DG Move), che stabilisce le politiche dei trasporti e finanzia progetti per le infrastrutture di trasporto nell'ambito della "rete transeuropea dei trasporti" (TEN-T);
- o la direzione generale Politica regionale e urbana (DG Regio), che fornisce un sostegno finanziario agli Stati membri e alle regioni, che può essere impiegato per lo sviluppo di trasporti sostenibili e per la mobilità urbana; e
- o la direzione generale Ricerca e innovazione (DG RTD) fornisce finanziamenti per la ricerca sul concetto di mobilità in ambito urbano.

08 Nell'ultimo decennio, la Commissione ha pubblicato numerosi documenti di strategia, come illustrato nel [grafico 1](#). Nel 2009, è stato approvato il primo pacchetto completo per il sostegno alla mobilità urbana, il "Piano d'azione sulla mobilità urbana", che istituisce un quadro di riferimento per le iniziative dell'UE in questo campo. Nel 2013, la Commissione ha emanato il pacchetto sulla Mobilità urbana (cfr. [riquadro 1](#)), con l'obiettivo di accrescere il sostegno alle città europee per affrontare le sfide poste dalla mobilità urbana. Nel 2017 ha pubblicato la comunicazione "L'Europa in movimento – Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti", che comprende una serie di iniziative volte a modernizzare la mobilità e i trasporti in Europa. Nel dicembre 2019, dopo la fine dell'audit della Corte, la Commissione ha pubblicato una comunicazione in cui propone un "Green Deal europeo" per rendere l'Europa un continente a impatto climatico zero⁷, che include l'obiettivo di realizzare una transizione verso una mobilità urbana maggiormente sostenibile.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Il Green Deal europeo (COM(2019) 640 *final*).

Riquadro 1

Pacchetto sulla mobilità urbana

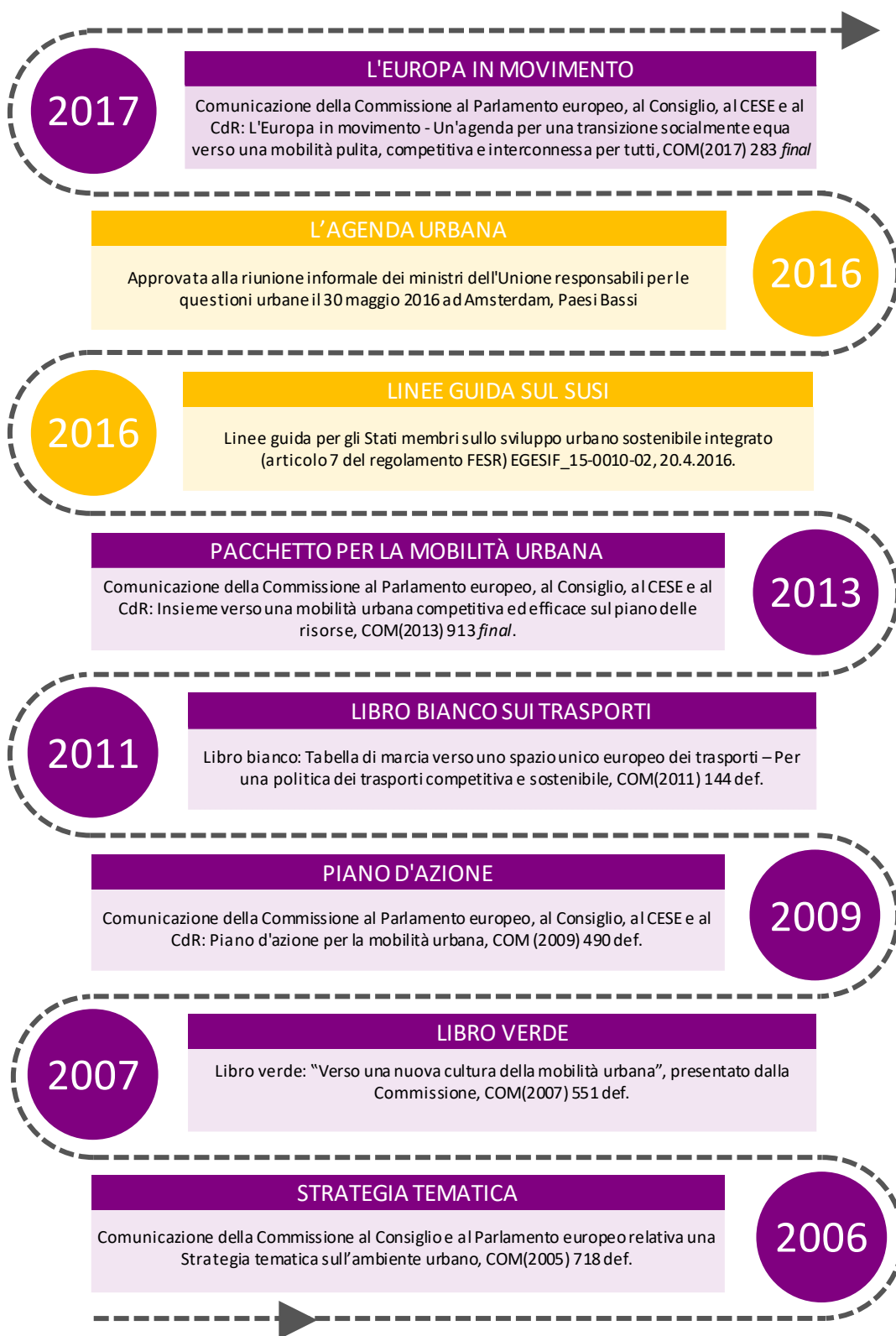
Con il pacchetto sulla mobilità urbana, la Commissione ha inteso accrescere il sostegno fornito alle città europee per affrontare le sfide poste dalla mobilità urbana. Ha richiesto un salto di qualità nell'approccio alla mobilità urbana, al fine di garantire uno sviluppo maggiormente sostenibile delle aree urbane dell'UE, ed incoraggiato gli Stati membri ad intervenire in modo più deciso e coordinato.

Il pacchetto si concentrava sull'adozione dei Piani di mobilità urbana sostenibile (PMUS) e richiedeva agli Stati membri di far sì che tali piani fossero sviluppati ed attuati nelle aree urbane ed integrati in una strategia urbana e territoriale più ampia.

Inoltre, il pacchetto richiedeva regimi più intelligenti di accesso regolamentato alle aree urbane e di pedaggi urbani per l'introduzione coordinata di sistemi di trasporto intelligenti (ITS) e per una maggiore sicurezza stradale.

Al novembre 2019, il pacchetto sulla mobilità urbana era oggetto di valutazione, per verificare se fosse adatto allo scopo perseguito e se avesse realizzato quanto atteso.

Grafico 1 - Principali documenti di strategia adottati dalla Commissione



● DG MOVE

● DG REGIO

Fonte: Corte dei conti europea.

Finanziamenti disponibili per la mobilità urbana

09 I finanziamenti dell'UE per la mobilità urbana provengono principalmente da due dei cinque Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE), ossia il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione. Le altre risorse finanziarie disponibili provengono da Orizzonte 2020, nel settore della ricerca e dell'innovazione, e dal meccanismo per collegare l'Europa (MCE), nel settore dei trasporti.

10 Le risorse disponibili per la mobilità urbana attraverso i fondi SIE sono aumentate da 11,2 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2007-2013 a 16,3 miliardi di euro per il periodo 2014-2020. Tali importi includono principalmente i finanziamenti per i trasporti urbani puliti (8,1 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, 12,8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020), ma anche i sistemi di trasporto intelligenti (ITS), le piste ciclabili e il trasporto multimodale. I progetti sostenuti dai fondi SIE sono cofinanziati con risorse nazionali.

11 I finanziamenti totali per le TEN-T nel quadro dell'MCE ammontano a 24 miliardi di euro nel periodo 2014-2020. Nell'attuale periodo, il sostegno dell'MCE viene concentrato sui "nodi urbani", comprendenti le 88 città dell'UE che costituiscono i punti di ingresso alla rete centrale TNT-T⁸. Al momento dell'audit, i finanziamenti dell'MCE per i nodi urbani ammontavano a 214 milioni di euro (1 % del totale).

12 Dal 2014, la BEI ha concesso prestiti per 48,2 miliardi di euro, comprendenti il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), per finanziare progetti nel settore dei trasporti nel suo complesso, che include progetti ferroviari, aerei, marittimi e stradali, nonché progetti nel settore della mobilità urbana. Questi prestiti sono destinati a progetti con costi d'investimento totali superiori ai 25 milioni di euro, concepiti in modo da essere rispettosi del clima, sicuri, sostenibili e innovativi.

⁸ Cfr. regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1).

Estensione e approccio dell'audit

13 Nel 2014 la Corte ha pubblicato una relazione speciale sull'efficacia dei progetti di trasporto urbano⁹. L'obiettivo del presente audit era di esaminare in che misura il sostegno dell'UE contribuisca efficacemente a migliorare la mobilità urbana in modo sostenibile. In particolare, la Corte ha valutato se:

- 1) da quanto è stato varato il pacchetto sulla mobilità urbana del 2013, le città dell'UE abbiano realizzato progressi in materia di mobilità urbana sostenibile;
- 2) abbiano seguito gli orientamenti dell'UE e concentrato i finanziamenti UE sul conseguimento di una mobilità urbana maggiormente sostenibile;
- 3) i progetti esaminati fossero basati su strategie valide e se si siano rivelati efficaci.

14 La mobilità urbana è un tema che incide sulla vita di molti cittadini dell'UE, interessati al tempo e al denaro richiesto dagli spostamenti. Oltre la metà di essi ritiene che la congestione sia il problema più grave relativo alla mobilità¹⁰. L'UE investe ingenti risorse per aiutare le città a migliorare la mobilità e a renderla maggiormente sostenibile. La relazione della Corte dovrebbe aiutare la Commissione, gli Stati membri e le città ad utilizzare in modo più efficace ed efficiente i fondi per affrontare le sfide in questo settore, in particolare nel contesto della comunicazione della Commissione del dicembre 2019 sul "Green Deal europeo".

15 L'audit ha preso in esame i documenti di strategia dal 2013 in poi, ossia da quando la Commissione ha adottato il pacchetto sulla mobilità urbana, allo scopo di sostenere maggiormente le città europee nell'affrontare le sfide poste dalla mobilità urbana. Gli auditor della Corte hanno esaminato documenti pertinenti messi a disposizione dalla Commissione, dagli Stati membri, dalle città e da altre parti terze, e hanno eseguito interviste, analizzato relazioni e valutazioni di dati progettuali, tra cui anche i progetti finanziati dell'MCE.

⁹ Relazione speciale 01/2014: "Efficacia dei progetti di trasporto pubblico urbano finanziati dall'UE".

¹⁰ Special Eurobarometer 422a, *Quality of Transport Report*, dicembre 2014.
https://ec.europa.eu/transport/media/news/2014-12-08-eurobarometer_en.

16 Gli auditor hanno visitato otto città¹¹ in quattro Stati membri (Italia, Germania, Spagna e Polonia) tra novembre 2018 e aprile 2019 per verificare se esistevano i piani di mobilità urbana sostenibile (PMUS) e valutarne il contenuto, nonché per esaminare altre strategie e piani locali. Hanno esaminato 15 progetti cofinanziati dall'UE nelle città visitate¹² (cfr. *allegato I*), 14 progetti sovvenzionati con fondi SIE e uno finanziato dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Inoltre, hanno effettuato visite di studio a Copenaghen e Stoccolma per valutare le potenzialità della tassazione della congestione e dell'uso della bicicletta. L'analisi è stata completata da un sondaggio presso le 88 città della rete TNT-T, che ha avuto un tasso di risposta superiore al 30 %, da analisi geospaziali eseguite da Eurostat per conto della Corte, e da analisi di big data sulla congestione. Ove pertinente, la Corte si è avvalsa della competenza di quattro esperti esterni in mobilità urbana, in particolare per quanto riguarda gli ultimi sviluppi nel settore.

¹¹ Lipsia, Amburgo, Napoli, Palermo, Varsavia, Łódź, Madrid e Barcellona. Queste città sono state selezionate in base ad una serie di criteri, tra cui i livelli di congestione, la popolazione e la posizione geografica.

¹² Sono stati selezionati i progetti che avevano maggiori probabilità di condurre a una mobilità urbana più sostenibile o di migliorare l'efficienza delle infrastrutture esistenti.

Osservazioni

Non vi è stata la svolta verso una mobilità urbana sostenibile

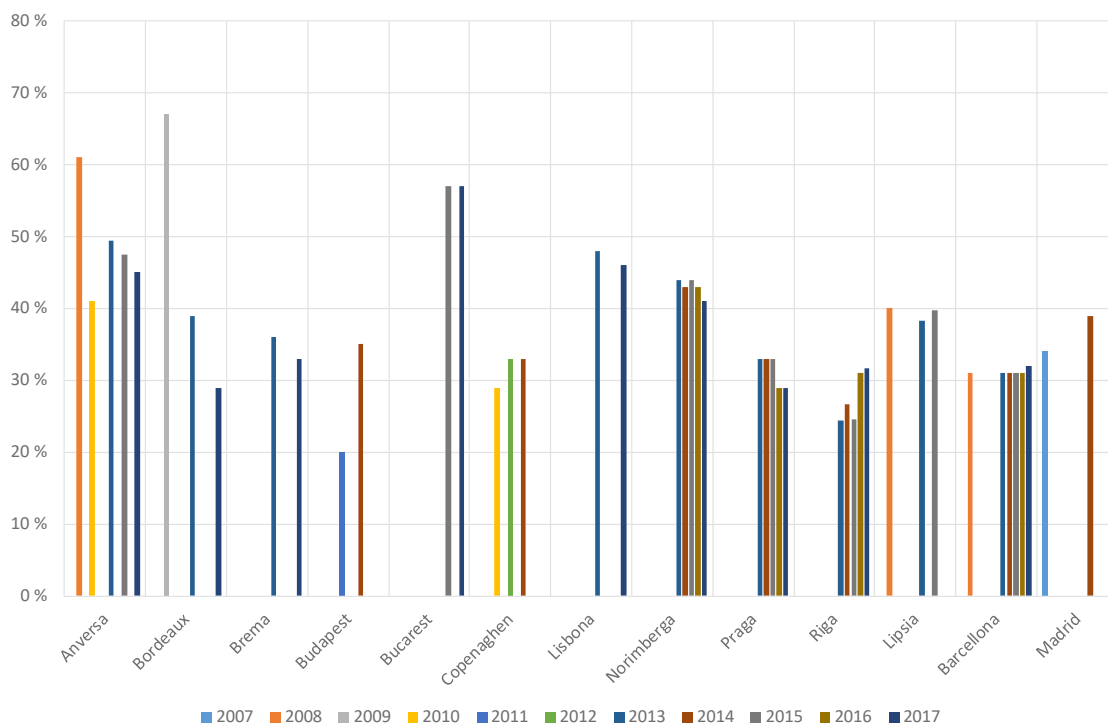
17 Per valutare se la mobilità sia divenuta più sostenibile, in linea con le aspettative del pacchetto sulla mobilità urbana, la Corte ha esaminato la quota dei diversi modi di trasporto, l'inquinamento prodotto dai trasporti, i livelli di congestione nonché la copertura e l'accessibilità dei trasporti pubblici nelle città e nelle aree circostanti.

Non vi sono elementi indicanti una evidente tendenza ad utilizzare modi di trasporto più sostenibili

18 La piattaforma europea sulla gestione della mobilità (EPOMM) ritiene che il migliore indicatore della sostenibilità della politica di mobilità di una città sia la "quota modale", ossia la proporzione in cui sono utilizzati i diversi modi di trasporto. In assenza di una fonte di dati esauriente sulla quota modale nei diversi paesi dell'UE, la Corte ha raccolto elementi probatori sul sito EPOMM integrandone l'analisi con le informazioni più recenti ottenute grazie ad un'indagine e alle visite effettuate dagli auditor della Corte in otto città.

19 Solo 27 delle 88 città oggetto dell'indagine della Corte hanno fornito dati sulla quota modale. Un'analisi della quota modale in 13 di queste città con dati confrontabili relativi a diversi anni (cfr. [grafico 2](#)) mostra che in due di esse, Anversa e Bordeaux, l'uso dell'auto privata si è fortemente ridotto, mentre a Budapest è aumentato dell'80 %.

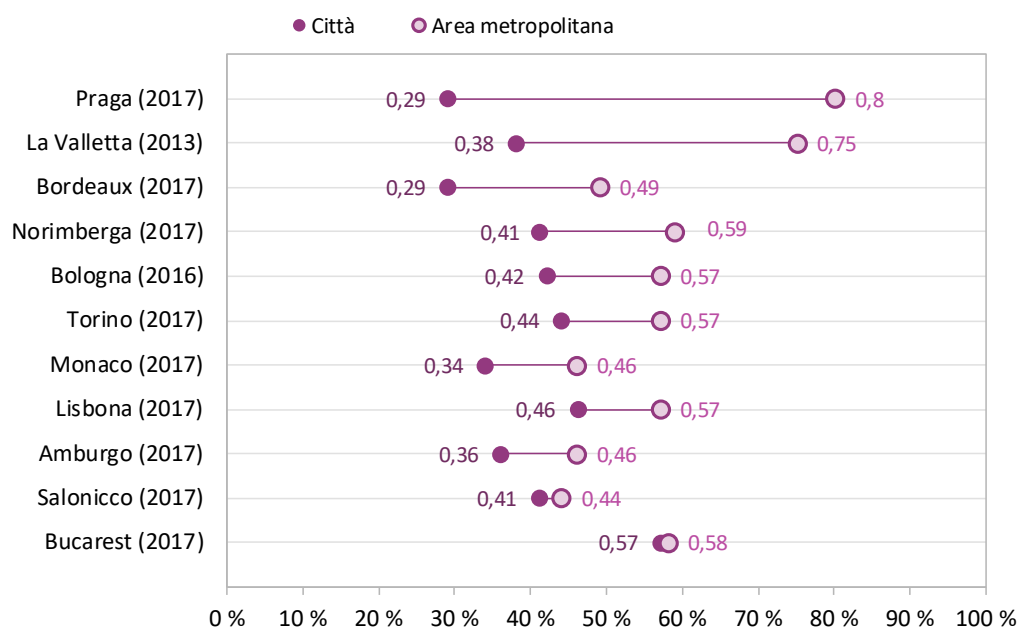
Grafico 2 – Quota modale dei veicoli privati in 13 città tra il 2007 e il 2017



Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati forniti dalle città e di dati EPOMM.

20 I risultati dell'indagine della Corte mostrano che nelle 14 città che hanno fornito dati al riguardo, la quota modale dei veicoli privati nella zona metropolitana circostante era, nella maggior parte dei casi, notevolmente superiore a quella registrata nella città stessa (cfr. [grafico 3](#)).

Grafico 3 – Quota modale dei veicoli privati in 11 città e nelle zone metropolitane circostanti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle risposte all'indagine della Corte sulla mobilità urbana.

La qualità dell'aria è migliorata nei nodi urbani, ma l'inquinamento permane al di sopra dei livelli di sicurezza

21 Anche se le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite tra il 1990 e il 2017 nella maggior parte dei settori, le emissioni prodotte dai trasporti sono aumentate. Tra queste, quelle prodotte dai trasporti su strada sono cresciute più delle altre. Tra il 2014 e il 2017, le emissioni di CO₂ prodotte dai trasporti su strada sono aumentate di 45 milioni di tonnellate, ossia del 5 %, e rappresentano il 25 % di tutte le emissioni nazionali di CO₂¹³. Il 23 % delle emissioni attribuibili ai trasporti riguarda le aree urbane.

22 L'inquinamento atmosferico nelle città continua ad essere dannoso per la salute umana. Ovunque sono stati realizzati progressi nella riduzione delle emissioni di biossido di azoto (NO₂) e di particolato. Tuttavia, secondo l'Agenzia europea

¹³ Agenzia europea dell'ambiente, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2017 and inventory report 2019*, 27 maggio 2019.

dell'ambiente¹⁴, nelle città dell'UE le violazioni alle norme stabilite dalle direttive sulla qualità dell'aria ambiente sono ancora diffuse.

23 Le otto città visitate dagli auditor della Corte sono tutte incluse in procedure di infrazione¹⁵ avviate contro i rispettivi Stati membri. Al settembre 2019, tutte queste città, eccetto Lipsia e Palermo, continuavano a superare i livelli di inquinamento ammessi.

La mobilità urbana su strada peggiora a causa della congestione

24 In mancanza di una significativa transizione verso altre forme di trasporto, l'aumento della congestione (cfr. *riquadro 2*) è indicativo di un deterioramento della mobilità urbana su strada.

Riquadro 2

Congestione

La congestione è un fenomeno fisico in cui i veicoli si ostacolano vicendevolmente poiché la domanda di uno spazio stradale limitato è prossima alla piena capacità, ma è anche un fenomeno relativo, connesso alle aspettative degli utenti riguardo alla performance del sistema stradale¹⁶. L'indicatore più comune della congestione stradale è dato dalla differenza tra la velocità media in condizioni di flusso scorrevole (generalmente basato sui dati registrati durante la notte) e quella rilevata in diversi momenti del giorno, convertita in un incremento (assoluto o percentuale) del tempo medio di percorrenza.

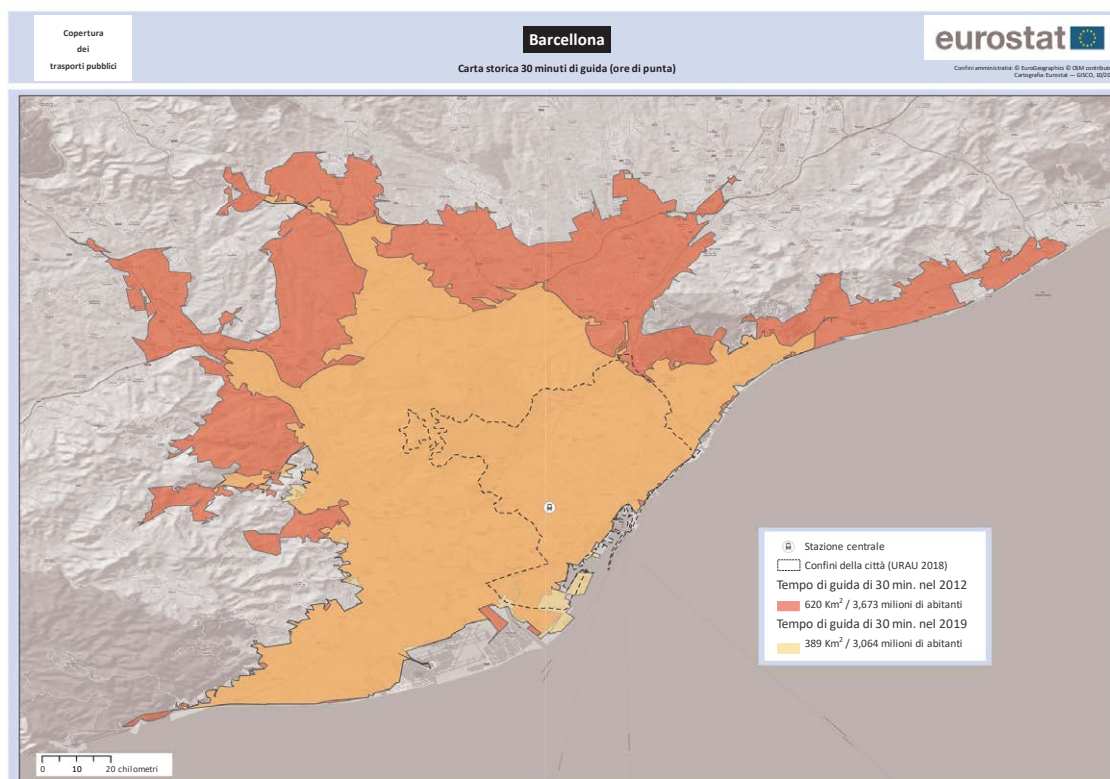
¹⁴ <https://airindex.eea.europa.eu/>.

¹⁵ Azione legale intentata nei confronti di uno Stato membro dell'UE che non dà attuazione alla normativa UE.

¹⁶ OCSE (2007), *Managing Urban Traffic Congestion*.
https://www.oecdilibrary.org/transport/managing-urban-traffic-congestion_9789282101506-en.

25 Secondo i dati TomTom¹⁷, tra il 2013 e il 2018 la congestione è peggiorata in 25 dei 37 nodi urbani per i quali erano disponibili dati. Questa tendenza è stata osservata anche in tutte le città visitate dagli auditor della Corte. La carta della [figura 1](#) mostra come il tragitto percorribile in auto a Barcellona in 30 minuti sia inferiore a quello percorso nel 2012. Carte analoghe per le altre città visitate sono riportate nell'[allegato II](#).

Figura 1 - Accessibilità in un tempo di guida massimo di 30 minuti durante le ore di punta nel 2012 e nel 2013 - Barcellona

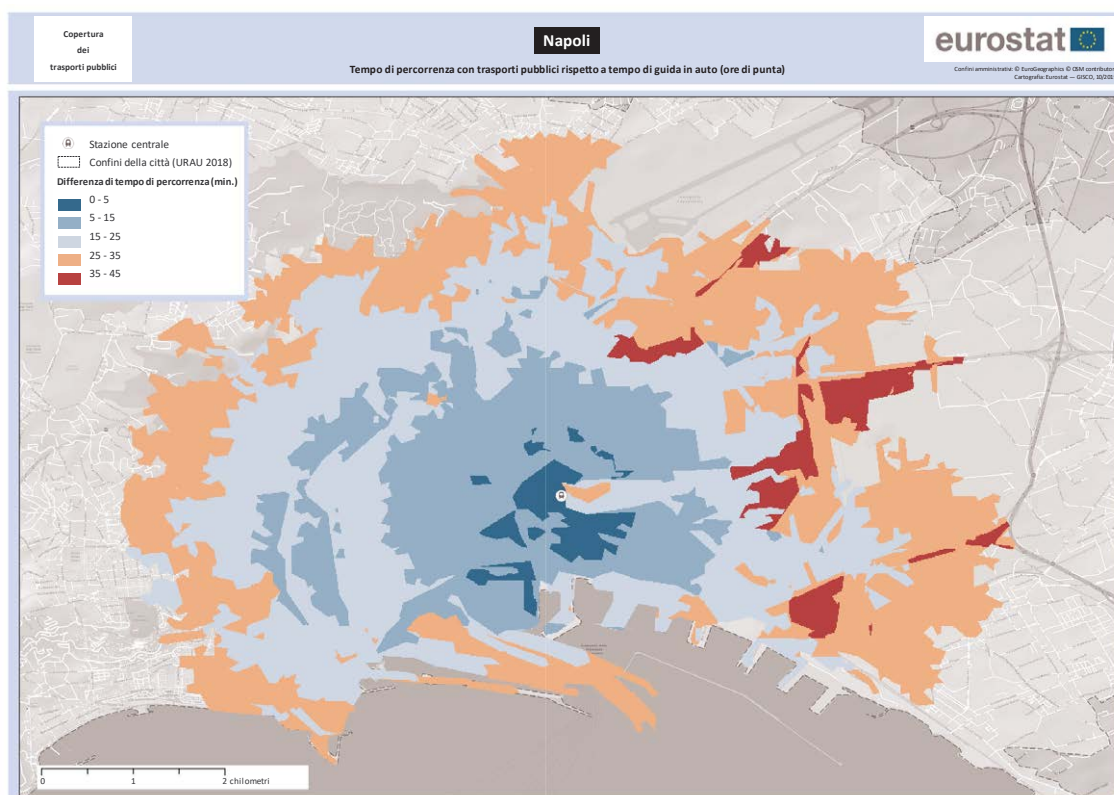


Fonte: Analisi eseguita da Eurostat per conto della Corte.

26 La Corte ha rilevato che, anche se i costi e la convenienza costituiscono comunque dei fattori considerati, in sette delle otto città, è in genere più efficiente in termini di tempo utilizzare un veicolo privato rispetto ai trasporti pubblici. La [figura 2](#) mostra che ci vuole più tempo per raggiungere la stazione centrale di Napoli con i mezzi pubblici che con l'auto privata. Solo a Madrid è risultato che, da alcune parti della città, era più rapido utilizzare i mezzi pubblici per raggiungere la stazione di Atocha, una delle due stazioni principali (cfr. [figura 3](#)). Carte analoghe per le altre città visitate sono riportate nell'[allegato II](#).

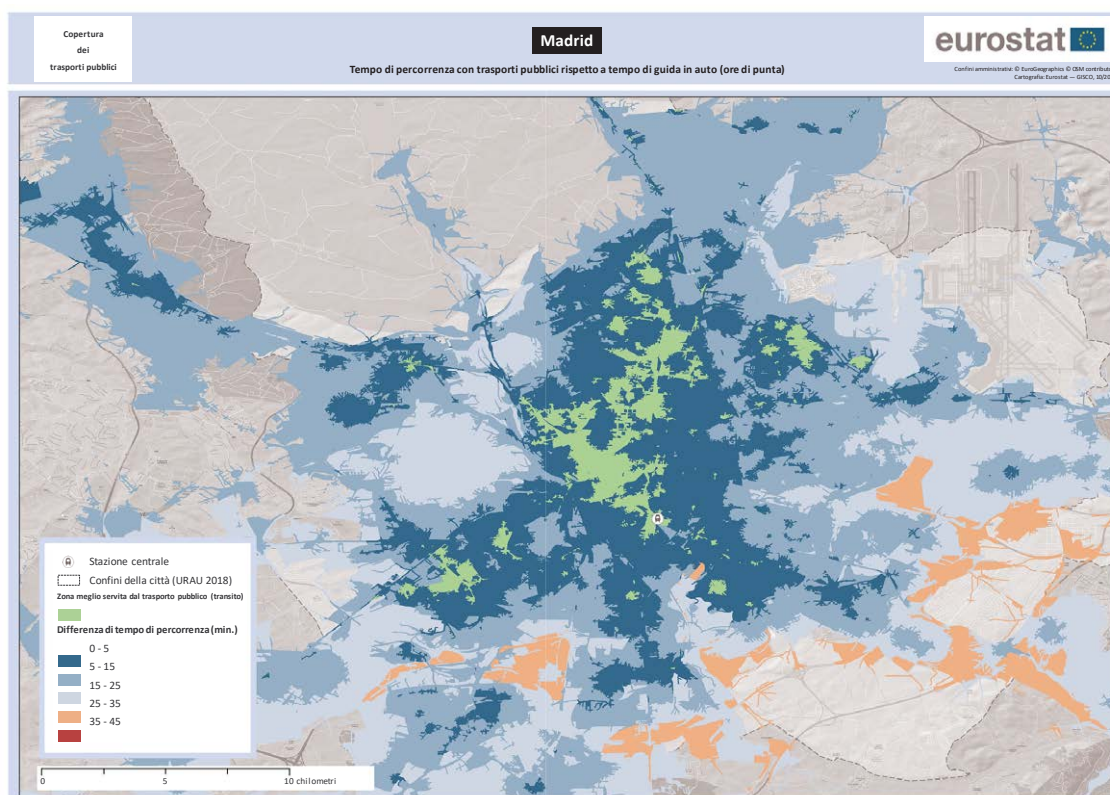
¹⁷ Società che fornisce dati sul traffico.

Figura 2 – Accessibilità comparata della stazione ferroviaria di Napoli in auto o con trasporti pubblici



Fonte: Analisi eseguita da Eurostat per conto della Corte.

Figura 3 – Accessibilità comparata della stazione ferroviaria di Madrid (Atocha) in auto o con i trasporti pubblici (transito)



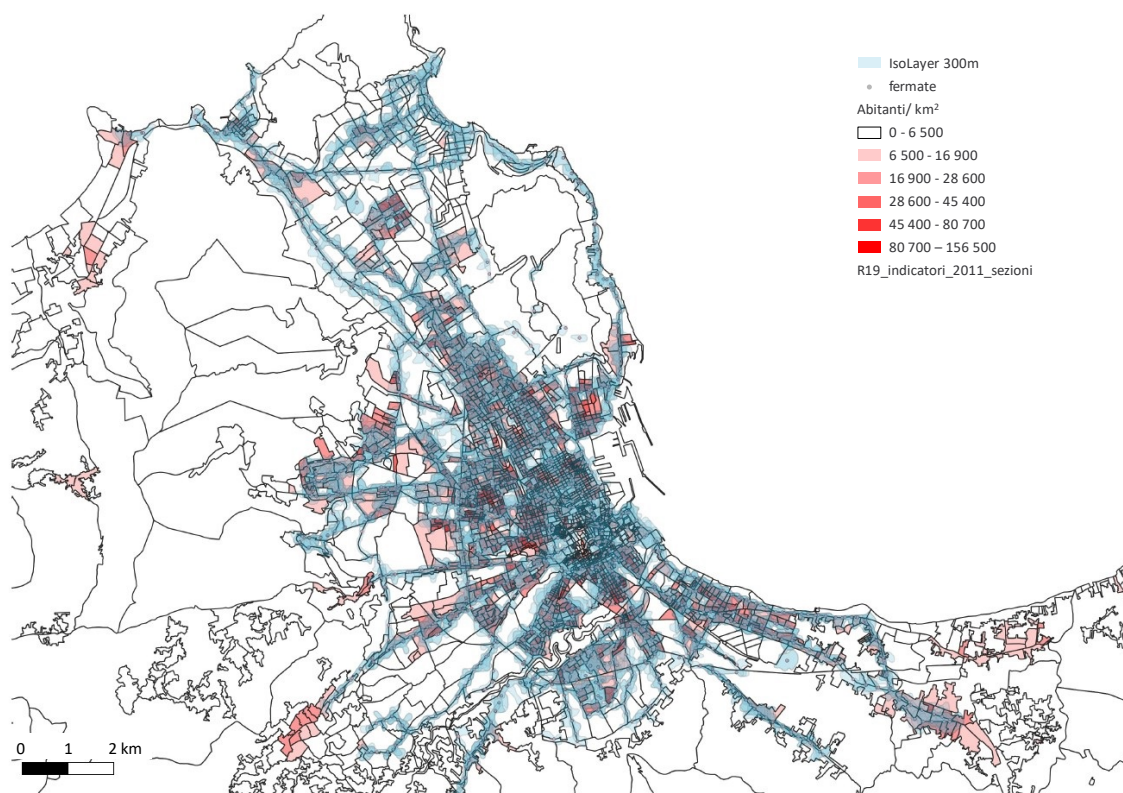
Fonte: Analisi eseguita da Eurostat per conto della Corte.

La copertura e l'accessibilità dei trasporti pubblici nelle città è migliorata

27 Buoni trasporti pubblici sono fondamentali per una mobilità urbana sostenibile in quanto consentono una “mobilità attiva” (ossia trasporti basati sull’attività fisica umana, come camminare o andare in bicicletta) e offrono un’alternativa all’auto privata. Buoni trasporti pubblici devono, tra l’altro, essere facilmente accessibili (con buona parte della popolazione ubicata a breve distanza da una infrastruttura di trasporto pubblico), frequenti, veloci e ben connessi alla rete. Le città hanno potuto utilizzare fondi UE per contribuire ad espandere le proprie reti di trasporto pubblico, con investimenti in linee di metropolitana e di tram nonché in materiale rotabile – cfr. paragrafo **36**.

28 Una relazione dell’OCSE del 2019 mostra che la percentuale della popolazione che vive in prossimità di infrastrutture di trasporto pubblico è, in alcune città, molto elevata (cfr. **tabella 1**). Nelle zone periferiche, tale percentuale è inferiore (cfr. esempio di Palermo nella **figura 4**), il che indica che quote significative della popolazione hanno limitato accesso ai trasporti pubblici.

Figura 4 – Densità della popolazione e copertura dei trasporti pubblici a Palermo



Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati forniti dall'ISTAT e dal Comune di Palermo.

29 Tuttavia, poiché queste città attirano pendolari dai comuni circostanti, l'offerta di trasporti pubblici in periferia e la facilità di accedere a collegamenti con il resto della rete in città sono determinanti nella scelta dei pendolari di utilizzare un veicolo privato o i trasporti pubblici per raggiungere la città, indipendentemente dalla qualità dei trasporti pubblici all'interno della città.

Tabella 1 – Copertura dei trasporti pubblici

Nome della città	Centro urbano	Area metropolitana
Lipsia	99,9 %	70,7 %
Amburgo	99,9 %	99,5 %
Napoli	53,5 %	48,5 %
Madrid	99,9 %	96,7 %
Varsavia	100,0 %	84,8 %
Media*	95,6 %	87,9 %

* La media include le 81 città che disponevano di dati GTFS (*General Transit Feed Specification*), sulle 121 città considerate nella relazione dell'*International Transport Forum*.

Fonte: *International Transport Forum*, 2019.

30 La copertura più limitata dei trasporti pubblici nelle aree periferiche di pendolarismo e il fatto che in periferia la maggior parte delle linee assicura il collegamento, in entrambe le direzioni, con il centro delle città, mentre una quota crescente degli spostamenti va da periferia a periferia, contribuiscono ad aumentare la quota modale dei veicoli privati in tali zone rispetto alle aree interne delle città (cfr. [grafico 3](#)).

La Commissione ha fornito maggiore sostegno, ma i progressi verso una mobilità sostenibile sono stati limitati da una serie di fattori

31 La Corte ha esaminato il sostegno fornito dalla Commissione agli Stati membri in termini di documenti di strategia e di orientamenti, nonché in che misura siano stati utilizzati dagli Stati membri. Inoltre, ha analizzato il sostegno finanziario fornito dalla Commissione nell'ambito dei fondi SIE e dell'MCE, al fine di valutare se i fondi siano stati utilizzati in modo conforme all'obiettivo di progredire verso una mobilità urbana più sostenibile.

La Commissione ha elaborato strategie ed emanato orientamenti, anche se gli Stati membri non li hanno sempre seguiti

32 La Commissione ha emanato una serie di documenti di strategia (cfr. [grafico 1](#)). Per conseguire gli obiettivi strategici, ha diffuso e regolarmente aggiornato una serie di orientamenti. Ha poi organizzato una serie di conferenze e seminari per favorire

l'attuazione pratica di tali orientamenti e sensibilizzare le città dell'UE riguardo alla necessità di adottare un approccio integrato alla mobilità urbana sostenibile.

33 Il pacchetto sulla mobilità urbana del 2013 constatava la lentezza dei progressi nell'attuazione di modi di trasporto urbano più sostenibili e sosteneva la necessità di un salto di qualità. Le misure in esso individuate per rafforzare il sostegno alle città europee consistevano principalmente nella raccolta e diffusione di informazioni e in servizi di consulenza, nonché in ricerca e attività per la condivisione delle esperienze. Queste misure miravano ad affrontare le sfide poste dalla mobilità urbana in relazione alla congestione del traffico, alle emissioni di CO₂ connesse ai trasporti, all'esposizione a pericolosi inquinanti atmosferici e agli incidenti stradali. Le attività di sostegno includevano:

- la creazione della piattaforma ELTIS¹⁸, che funge da “osservatorio” della mobilità urbana, una sorta di archivio di dati e da “sportello unico” per i piani di mobilità urbana sostenibile (PMUS).
- Gli orientamenti sui PMUS, che al momento dell'audit erano in corso di aggiornamento, sono stati accompagnati da sei conferenze PMUS.
- consulenza sulle opportunità di finanziamento;
- sostegno per i test e per l'introduzione di soluzioni di mobilità urbana innovative attraverso iniziative come CIVITAS¹⁹ e “Partenariato europeo per l'innovazione-Città e comunità intelligenti”²⁰.

34 I dati sono caricati sul sito ELTIS della Commissione su base volontaria e potrebbero non riflettere la situazione più aggiornata. Tuttavia, l'indagine condotta dalla Corte ha confermato i dati ELTIS indicanti che, al momento dell'audit, molti nodi urbani non avevano ancora adottato un PMUS, anche se alcune città vi stavano lavorando.

35 In base alla legislazione attuale, l'ambiente è uno dei settori più importanti in cui l'UE può esercitare una diretta influenza sugli Stati membri. Grazie alla normativa adottata in materia di ambiente, l'UE ha fortemente incentivato le città a intraprendere azioni per evitare il rischio di superare le soglie stabilite in materia

¹⁸ *The European Local Transport Information Service* (ELTIS): <https://www.eltis.org>.

¹⁹ <https://civitas.eu/>

²⁰ <https://eu-smartcities.eu>

ambientale. Tale normativa prevede anche l'adozione di standard più severi sulle emissioni per i veicoli di trasporto su strada e di valori obiettivo ambiziosi per gli appalti pubblici concernenti l'acquisto di veicoli non inquinanti. Queste iniziative miravano a ridurre il livello delle emissioni prodotte dai trasporti e hanno condotto, in casi isolati, alla chiusura temporanea di singole strade ai veicoli diesel (Amburgo, cfr. paragrafo 51).

Nel 2014-2020, i fondi stanziati per la mobilità urbana sostenibile sono aumentati, ma generalmente l'adozione di un PMUS non è un requisito per riceverli

36 Per consentire di raggiungere l'obiettivo strategico di una mobilità urbana più sostenibile, i fondi SIE 2014-2020 destinati alla mobilità urbana sono aumentati del 46 % rispetto al periodo precedente (cfr. paragrafo 10). Un segno evidente di un cambio di rotta è stata, ad esempio, la diminuzione del 25 % degli stanziamenti per le strade non-TEN-T, che sono passati da 20,8 miliardi di euro a 15,5 miliardi di euro. I 12,8 miliardi di euro per il "trasporto urbano pulito" nel 2014-2020 costituiscono lo stanziamento più rilevante tra quelli per i settori di intervento riguardanti i trasporti individuali (cfr. *allegato III*). I grandi progetti incentrati sulla mobilità urbana hanno riguardato principalmente investimenti in linee di metropolitana o di tram e materiale rotabile.

37 Le città dell'UE non sono tenute a seguire gli orientamenti della Commissione né a disporre di PMUS o di una strategia nazionale complessiva per il trasporto urbano affinché i loro progetti urbani beneficino dei finanziamenti UE. Tale obbligo non esiste, nonostante il fatto che i nodi urbani congestionati possono gravemente compromettere l'efficienza della rete TEN-T, sostenuta dai fondi dell'MCE in tutta l'UE.

38 Due dei quattro Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno reso obbligatori i PMUS perché le città possano essere ammesse a beneficiare dei fondi nazionali o UE.

- In Italia, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha emanato un decreto nel 2017 che impone alla città con più 100 000 abitanti di adottare PMUS in linea con gli orientamenti della Commissione entro ottobre 2019 (termine poi prorogato di un anno) per poter essere ammissibili ai fondi nazionali per le infrastrutture di trasporto pubblico. Di conseguenza, è aumentato il numero delle città che hanno avviato il processo di adozione dei PMUS.

- In Spagna, l'amministrazione nazionale ha subordinato all'adozione dei PMUS la concessione dei fondi strutturali UE alle amministrazioni regionali e locali per il trasporto pubblico urbano o metropolitano per il periodo di programmazione 2014-2020. I PMUS devono essere in linea con la strategia nazionale per la mobilità sostenibile. Secondo le autorità spagnole, ciò ha portato all'adozione di PMUS da parte della maggioranza delle città con più di 50 000 abitanti.

39 Il fatto di subordinare i finanziamenti all'adozione del PMUS ha fortemente incentivato le città ad elaborare strategie di mobilità urbana in Italia e in Spagna. Tuttavia, in nessuna delle città visitate dagli auditor della Corte in questi paesi veniva eseguita una valutazione esterna della qualità dei PMUS adottati. Il processo di adozione rischia quindi di diventare una formalità amministrativa per avere accesso ai fondi e il PMUS potrebbe non avere la qualità necessaria per promuovere un miglioramento della mobilità urbana.

40 Nel 2019 la Commissione ha iniziato ad affrontare la questione della mobilità urbana nelle raccomandazioni specifiche per paese, come parte del processo del Semestre europeo. Prima del 2019, la mobilità urbana e la congestione erano solo sporadicamente menzionate in tali raccomandazioni (cfr. [tabella 2](#)). Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione ha proposto di rafforzare il collegamento tra l'uso dei fondi UE e le raccomandazioni specifiche per paese²¹, ma non è chiaro se questa proposta, che era ancora oggetto di discussione da parte delle autorità legislative nel gennaio 2020, verrà mantenuta nella versione finale dell'atto normativo.

²¹ Corte dei conti europea, parere n. 6/2018 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni [...] per il periodo 2021-2027.

Tabella 2 - Raccomandazioni specifiche per paese relative alla congestione, alla mobilità urbana e al trasporto sostenibile

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgio	C/T	T	C/T	C/T	C/T	C/U/T
Bulgaria	N	N	N	N	T	T
Repubblica ceca	N	N	T	N	N	U/T
Danimarca	N	N	N	T	N	C/T
Germania	N	T	N	N	N	C/U/T
Estonia	T	N	T	T	N	C/T
Irlanda	N	N	T	N	C/U/T	T
Grecia	/	/	/	/	/	T
Spagna	T	T	N	N	T	T
Francia	T	N	N	N	N	N
Croazia	N	N	N	N	N	U/T
Italia	T	T	T	N	N	U/T
Cipro	/	/	N	N	N	C/U/T
Lettonia	T	N	N	N	N	T
Lituania	N	N	N	N	N	U/T
Lussemburgo	N	N	N	C	T	C/T
Ungheria	T	N	N	T	N	C/U/T
Malta	T	T	C/T	C/T	C/T	C/T
Paesi Bassi	N	N	N	N	N	C
Austria	T	N	N	N	N	N
Polonia	T	T	T	C/T	C/T	C/T
Portogallo	T	T	N	N	N	N
Romania	T	T	N	T	T	C/U/T
Slovenia	N	N	N	N	N	T
Slovacchia	N	T	N	N	N	U/T
Finlandia	N	N	N	T	N	C/T
Svezia	N	N	N	N	N	T
Regno Unito	N	N	N	C	T	C/T

N - No
C - Congestione
U - mobilità Urbana
T - Trasporti sostenibili

Fonte: analisi della Corte, sulla base delle raccomandazioni specifiche per paese espresse dalla Commissione.

Molti fattori incidono sull'efficacia del sostegno della Commissione per una mobilità maggiormente sostenibile

41 La Corte ha individuato due ambiti importanti in cui le città si trovano ad affrontare sfide che limitano l'efficacia del sostegno della Commissione: finanziamenti per rispondere al fabbisogno di mobilità urbana sostenibile e lo sviluppo di politiche coerenti in materia di parcheggi, zone pedonali e uso della bicicletta.

Il fabbisogno di finanziamenti dei trasporti pubblici urbani

42 Una rete di trasporti pubblici efficace ed efficiente è un requisito imprescindibile per incoraggiare i cittadini a passare a modi di trasporto più sostenibili. L'impegno finanziario che tale rete comporta non include solo gli investimenti in infrastrutture di trasporto pubblico e materiale rotabile, per i quali l'UE può fornire sostegno finanziario, ma anche i costi di esercizio e di manutenzione, che possono essere significativi (cfr. [riquadro 3](#)) e per i quali l'UE non fornisce alcun sostegno finanziario.

Riquadro 3

I costi di esercizio dei trasporti pubblici – esempi relativi alle città visitate

In 15 anni, i costi di esercizio dei trasporti pubblici a Barcellona sono più che raddoppiati, passando da 646 milioni di euro nel 2003 a 1 373 milioni nel 2017. Durante tale periodo, il contributo nazionale è salito a 200 milioni di euro nel 2010, per poi diminuire, e al momento dell'audit ammontava a poco più di 100 milioni di euro.

A Madrid, i costi di esercizio dei trasporti pubblici sono aumentati da 1 684 milioni di euro nel 2013 a 2 014 milioni nel 2016, anche se poi sono scesi a 1 842 milioni nel 2017. Nello stesso periodo, i contributi delle autorità nazionali sono notevolmente diminuiti.

Ad Amburgo, i costi dei trasporti pubblici sono aumentati, soprattutto a seguito dell'estensione del tram veloce. Secondo le autorità di Amburgo, dal 2020 questi costi ammonteranno a svariate centinaia di milioni di euro all'anno. Per coprire parte di questo aumento, i prezzi dei biglietti sono cresciuti di oltre il 20 % tra il 2012 e il 2016.

Anche a Lipsia i prezzi degli abbonamenti mensili sono lievitati di oltre il 40 % tra il 2011 e il 2018 per coprire parte dei crescenti costi di esercizio.

43 Le città coprono alcuni dei costi di esercizio dei trasporti pubblici attraverso le entrate provenienti dall'acquisto dei biglietti. Tuttavia, tali entrate coprono solo una parte dei costi. Per le città visitate, la quota dei costi coperta dalle tariffe variava tra l'81 % di Amburgo e l'8 % di Palermo²². I dati relativi a 41 città dell'UE forniti dall'Unione internazionale dei trasporti pubblici mostrano che gli introiti derivanti dal

²² Su tale dato incide anche il fenomeno dell'evasione, ossia il mancato pagamento del biglietto da parte dei viaggiatori. Ad esempio, in base ai dati della società municipale dei trasporti, l'evasione a Napoli rappresenta circa il 33 %.

prezzo dei biglietti per quasi due terzi delle 41 città esaminate coprivano meno del 60 % dei costi di esercizio. L'indagine condotta dalla Corte è giunta a conclusioni analoghe.

44 La scarsa disponibilità di fondi si riflette sull'età dei veicoli della flotta (cfr. *allegato IV*). A Napoli, ad esempio, all'inizio del 2013 l'età media dei suoi 500 autobus era di 11,5 anni, e i problemi di affidabilità facevano sì che meno del 65 % fosse disponibile per l'uso quotidiano. Anche se alcuni autobus erano stati sostituiti, l'età media era salita a 13,4 anni nel novembre 2018; le autorità cittadine hanno riferito che questo progressivo deterioramento del servizio di trasporto pubblico ha portato ad un incremento dell'uso dell'auto. Anche a Palermo, solo il 71 % della flotta di autobus, con una età media di oltre 12 anni, era disponibile quotidianamente.

45 Secondo una relazione della Commissione del 2019²³, il costo totale dei trasporti per la società nell'UE è stimato a 987 miliardi di euro, includendo i costi ambientali (44 %), i costi dovuti agli incidenti (29 %) e i costi della congestione (27 %). Per quanto riguarda il trasporto di passeggeri, le auto private rappresentano un costo di 565 miliardi di euro, corrispondenti a 0,12 euro/km di costi esterni, rispetto a 19 miliardi (0,04 euro/km) per autobus e pullman. Le imposte (sul carburante e sulla proprietà dei veicoli) e i pedaggi pagati dagli utenti di auto private coprono poco meno della metà di tali costi, ossia 267 miliardi di euro. La relazione individuava opzioni per aumentare la quota dei costi totali sostenuta dagli utenti di auto private, tra cui regimi specifici di tariffazione stradale nelle aree urbane, per contribuire agli alti costi dei trasporti urbani.

46 Un altro fattore che contribuisce all'aumento dei costi è la mancanza di standard armonizzati tra le diverse linee di tram e di metropolitana, che riduce la concorrenza sul mercato. A Napoli, ad esempio, questa situazione fa sì che solo pochissime imprese producano treni con gli standard richiesti, il che determina ritardi nella consegna dei mezzi. A Varsavia, invece, le due linee di metropolitana hanno gli stessi standard, con conseguenti incrementi di efficienza durante la costruzione della seconda linea. Ad esempio, è possibile usare i depositi della prima linea di metropolitana durante la costruzione della seconda. Per le città interessate, sarebbe impegnativo e costoso cambiare gli attuali standard tecnici a favore di standard UE per ridurre i costi. Spesso esistono poi ostacoli di natura politica da superare, per attuare una maggiore cooperazione tra le diverse città.

²³ *Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities*, Commissione europea, 2019.

Coerenza delle strategie

47 La Corte ha esaminato se le politiche di mobilità urbana delle città adottassero un approccio coerente per far fronte alla necessità di migliorare la sostenibilità, concentrandosi su politiche riguardanti i posteggi, la tassazione della congestione e la disponibilità di infrastrutture per i ciclisti.

48 Le città visitate avevano adottato politiche in materia di posteggi finalizzate a scoraggiare l'uso dei veicoli privati in città, aumentando le tariffe dei posteggi oppure diminuendo il numero dei parcheggi. A Lipsia, ad esempio, sono stati creati posteggi per biciclette al posto degli spazi per le auto, riducendo così la disponibilità di posteggi per le auto e rendendo più conveniente l'uso della bicicletta (cfr. [figura 5](#)).

Figura 5 – Lipsia – i posteggi per le bici sostituiscono quelli per le auto



Fonte: Corte dei conti europea.

49 In diversi casi, tuttavia, le politiche in materia di posteggi non erano coerenti con le politiche per una mobilità urbana sostenibile:

- o in Polonia, e soprattutto a Varsavia, la multa per il mancato pagamento del posteggio è inferiore a quella per il mancato pagamento del biglietto sui mezzi pubblici;

- o sempre in Polonia, anche dove è vietato posteggiare ai lati della strada, è sempre possibile farlo sul marciapiede (cfr. [figura 6](#)), riducendo così lo spazio a disposizione dei pedoni.

Figura 6 - Varsavia: Sul cartello c'è scritto: "Il divieto di sosta non si applica al marciapiede"



Fonte: Corte dei conti europea.

50 Altri modi per scoraggiare l'uso dei veicoli privati includono la creazione di zone pedonali e l'uso della tassa sulla congestione:

- o nel 2018, Madrid ha introdotto una zona a traffico limitato di 472 ettari (Madrid Central, cfr. [riquadro 4](#)). Come conseguenza, è diminuito l'inquinamento da NO₂.

Riquadro 4 - Contributo di Madrid Central alla riduzione dell'inquinamento

La ZTL Madrid Central è entrata in funzione nel marzo 2019. I dati sulla NO₂ di maggio 2019 nella *Plaza del Carmen* (unica centralina di misurazione nella zona di Madrid Central) mostra che l'inquinamento da NO₂ è diminuito del 45 % rispetto a maggio 2018. L'inquinamento da NO₂ si è ridotto nelle 24 stazioni di Madrid dove

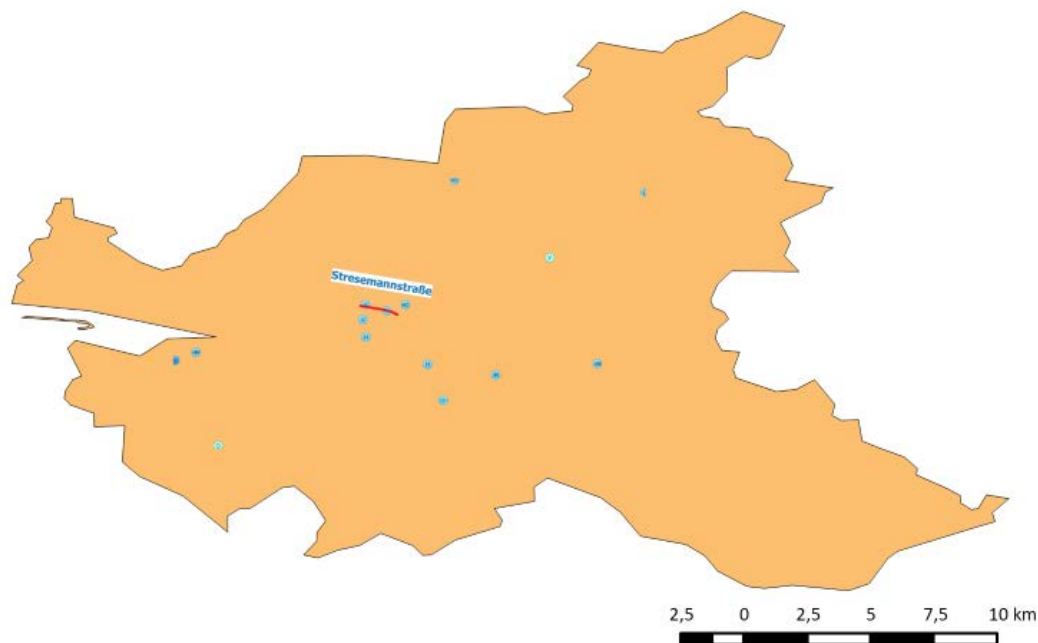
è stato misurato, con un calo medio del 24 %. Vi è stata inoltre una riduzione dell'inquinamento acustico.

- Barcellona ha eliminato le auto dalle strade creando dei “macroisolati”, che includono nove isolati residenziali, con una superficie di 400m x 400m, circondati da strade in cui è concentrato il traffico, compreso quello degli autobus. Nelle strade interne, le auto sono vietate o la velocità è limitata. I macroisolati sono un esempio di come le città possono dare la priorità ai pedoni e ai ciclisti, sottraendo spazio pubblico ai parcheggi e restituendolo ai cittadini.
- Palermo ha istituito una zona pedonale di 4 ettari e ha in programma di raddoppiarne l'estensione. Intende inoltre ridurre lo spazio disponibile per le auto per poter estendere la rete del tram.
- Alcune città, tra cui Stoccolma e la Valletta, hanno introdotto una tassa sulla congestione e hanno indicato che ciò ha contribuito a ridurre notevolmente la congestione e a favorire in misura considerevole l'uso di modi di trasporto più sostenibili. I proventi di tali tasse hanno fornito anche risorse finanziarie per migliorare il trasporto pubblico.

51 La Corte ha rilevato, però, che il concetto di tassa sulla congestione non è stato utilizzato su vasta scala e che, in alcuni casi, le zone a traffico limitato non erano state realizzate in modo coerente:

- Solo pochissime città hanno introdotto la tassa sulla congestione, nonostante i potenziali benefici che essa comporta in termini di riduzione della congestione, aumento della sostenibilità e incremento delle entrate. Questa situazione è in parte spiegabile considerando il contesto specifico delle singole città. Ad esempio, una città potrebbe essere riluttante a introdurre una tassa sulla congestione se ciò la rendesse meno attrattiva per cittadini e attività economiche rispetto alle città vicine che non l'hanno introdotta.

Figura 7 – Strada di Amburgo in cui è temporaneamente vietata la circolazione delle auto diesel più vecchie



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati pubblicati dalle autorità di Amburgo. Carta: © QGIS.

- o per rispettare i limiti stabiliti per la qualità dell'aria, Amburgo ha introdotto divieti temporanei di circolazione per le auto diesel più vecchie in una strada vicino alla zona in cui sono concentrate cinque delle 15 centraline di misurazione della qualità dell'aria della città (cfr. carta nella [figura 7](#)). Queste misure potrebbero migliorare gli indicatori, ma è improbabile che conducano a significativi miglioramenti della qualità dell'aria in una grande città.

52 Le potenzialità dell'uso della bicicletta per aumentare la sostenibilità della mobilità urbana sono enormi. A Copenaghen circa il 40 % dei pendolari utilizza la bicicletta e sia Anversa che Bordeaux hanno fortemente ridotto l'uso dei veicoli privati (cfr. paragrafo [19](#)) grazie all'estensione della rete di piste ciclabili²⁴. I dati relativi a Lipsia mostrano come sia i costi di manutenzione che di investimento per le piste ciclabili siano molto inferiori a quelli di tutti gli altri modi di trasporto.

²⁴ In base al "Copenhagenize Index" (www.copenhagenizeindex.eu), che stila una classifica delle città più a misura di bicicletta in Europa, Anversa è al 4° posto e Bordeaux al 6°.

53 Nonostante i potenziali benefici derivanti dall'uso della bicicletta e dai minori costi di investimento delle infrastrutture ciclabili, la Corte ha rilevato che in molte città non vi era un chiaro impegno a migliorare le piste ciclabili:

- o in molte delle città visitate, l'uso della bicicletta è ancora a livelli modesti. Ad esempio, la lunghezza delle piste ciclabili a Napoli era inferiore ai 20 km e la quota modale della bicicletta a Madrid e a Barcellona era tra l'1 % e il 2 %. Il piano di Barcellona prevedeva una quota modale per la bicicletta del 2,5 % nel 2018, mentre il piano generale per la mobilità in bicicletta di Madrid 2008-2016 indicava una quota modale finale di appena l'1,2 % nel 2016. Il piano in questione è stato poi rivisto nel 2016 con un nuovo valore obiettivo del 5 % per il 2025.
- o Poche delle città visitate dagli auditor della Corte avevano definito nei rispettivi piani valori-obiettivo per le biciclette. Dove esistevano, tali valori-obiettivo erano talvolta combinati con quelli per gli spostamenti a piedi.
- o Non esistono neppure valori-obiettivo precisi per il numero o il tipo di piste ciclabili da costruire. In alcune città, come Madrid, le piste ciclabili non sono completamente separate da quelle per il traffico motorizzato o da quelle per i pedoni sul marciapiede.

54 I dati forniti dalle città riguardo alla quota modale e le informazioni raccolte dagli auditor nelle città visitate, come Madrid e Barcellona, mostrano che vi è il forte rischio che gli aumenti della mobilità attiva, ossia degli spostamenti a piedi o in bicicletta, derivino da un minore utilizzo dei mezzi pubblici piuttosto che da una riduzione dell'uso delle auto private. Ad Anversa, ad esempio, l'uso delle auto private e dei trasporti pubblici è diminuito dal 2013 al 2017, rispettivamente del 4,4 % e del 2,8 %, mentre la quota della bicicletta è aumentata nello stesso periodo del 7,3 %; a Lisbona, l'uso dei trasporti pubblici è diminuito dal 34 % nel 2013 al 22 % nel 2017. Il rischio di un maggior utilizzo dell'auto aumenta in periodi in cui i prezzi del carburante diminuiscono. Ad esempio, ad Amburgo e Lipsia i prezzi del carburante sono diminuiti notevolmente tra il 2012 e il 2018, mentre i prezzi dei biglietti sono aumentati fino al 40 %.

55 Questi esempi mostrano quanto sia importante non solo rendere più attraenti i trasporti pubblici e la mobilità attiva, ma anche adottare misure efficaci per dissuadere i cittadini dall'utilizzare le auto private.

56 Molti degli esempi positivi rilevati sono il risultato di un forte impegno delle autorità politiche e di una efficace comunicazione. Convincere i cittadini a lasciare il

comfort delle proprie auto per utilizzare altre forme di trasporto è spesso impegnativo. Ad esempio, l'introduzione della tassa sulla congestione a Stoccolma ha richiesto una fase iniziale di test prima di poter essere introdotta definitivamente. Sebbene i cittadini fossero inizialmente contrari all'idea, ora non vogliono più tornare indietro alla situazione precedente l'introduzione della tassa. E sia Barcellona che Lipsia hanno sottolineato l'importanza di una efficace comunicazione sui potenziali vantaggi delle soluzioni proposte prima di introdurre, rispettivamente, i macroisolati o la riduzione degli spazi per i veicoli privati.

Alcuni progetti esaminati non erano del tutto efficaci e alcuni non si basavano su strategie valide

57 La Corte ha valutato l'efficacia dei 15 progetti UE esaminati. Ha inoltre valutato se questi progetti fossero basati su una strategia valida e se le strategie a livello locale fossero coerenti con i principi stabiliti nei documenti di strategia e negli orientamenti della Commissione.

Alcuni progetti non erano efficaci come previsto

58 Non tutti i progetti sottoposti ad audit si sono rivelati pienamente efficaci. La Corte ha rilevato diversi casi di progetti in cui l'utilizzo, in base a quanto dichiarato, era inferiore al previsto.

- I progetti a Napoli e Palermo, che miravano a aumentare l'uso dell'autobus e del tram, hanno subito notevoli ritardi, ad eccezione dell'acquisto di autobus a Napoli. Una volta che i progetti sono stati completati, il numero effettivo di passeggeri è risultato significativamente inferiore a quello programmato.
- I progetti a Varsavia e Łódź sono stati completati come previsto e hanno migliorato i trasporti pubblici a disposizione dei cittadini, ma non hanno determinato significativi cambiamenti della quota modale. A seguito dell'attuazione del progetto relativo al materiale rotabile per il tram a Łódź, la rete tranviaria è migliorata, ma il numero di utenti dei trasporti pubblici non è aumentato rispetto al 2014, anno in cui era partito il progetto (il valore obiettivo stabilito al momento dell'approvazione del progetto). Nello stesso periodo, la congestione è aumentata.
- A Barcellona, la costruzione della corsia per i BUS-HOV (veicoli ad alta occupazione) ha subito notevoli ritardi e un superamento dei costi e non ha raggiunto gli obiettivi stabiliti in termini di numero di veicoli che la utilizzano.

59 L'estensione della linea 11 della metropolitana di Madrid ipotizzava un aumento del traffico a seguito della costruzione di un nuovo centro commerciale. Tale centro commerciale era già vicino ad altri centri già esistenti ed ha chiuso subito dopo l'apertura della nuova linea della metropolitana, con il risultato che il numero di utenti era inferiore a quello previsto (-45 %). Secondo la Corte, diverse ragioni hanno contribuito a limitare l'efficacia dei progetti visitati. Vi erano carenze sia nella fase di pianificazione che in quella di attuazione dei progetti:

- La linea di tram a Palermo era stata progettata, sin dall'inizio, in modo tale da essere dipendente da altri progetti di trasporto gestiti da altri operatori. Il progetto era quindi esposto al rischio di ritardi nell'attuazione degli altri progetti, come è poi avvenuto. L'efficacia del progetto è stata inoltre limitata dalla mancata introduzione di un sistema tariffario integrato che coinvolgesse i diversi operatori, per cui i passeggeri dovevano acquistare più biglietti per raggiungere il centro della città con il tram.
- La corsia Bus-HOV a Barcellona consisteva in una corsia supplementare costruita, in alcune tratte, sopra una autostrada esistente. Il progetto riduceva i tempi di percorrenza di circa quattro minuti, ma ciò non ha incentivato sufficientemente i conducenti di veicoli privati ad utilizzare tale corsia, che era l'obiettivo del progetto.
- Nel caso dell'estensione della linea della metropolitana a Napoli, le autorità locali non hanno indetto per tempo gli appalti per i nuovi treni della metropolitana. Di conseguenza, lo stesso numero di treni si è trovato a dover servire una linea più lunga, con conseguente riduzione della frequenza e del livello dei servizi.

Non sempre i progetti si basavano su valide strategie di mobilità urbana

60 La Corte ha individuato una serie di casi in cui i progetti finanziati dall'UE non si fondavano su strategie valide, PMUS o altre strategie settoriali. Le debolezze dell'approccio strategico includono la mancanza di dati completi e di valori obiettivo adeguati, nonché un insufficiente coordinamento con altri piani e politiche.

Carenza di dati pertinenti ed attendibili

61 Ogni politica e strategia dovrebbe fondarsi su una diagnosi valida, per la quale è necessario disporre di un insieme di dati pertinenti ed attendibili. Tuttavia, non esiste un insieme di indicatori comuni relativi alla mobilità urbana a livello europeo e non tutti gli Stati membri raccolgono sistematicamente dati al riguardo. Ottenere dati significativi dalle città e dagli Stati membri per questo audit è stata una vera impresa.

In mancanza di validi dati, la Commissione ha difficoltà a disporre di un'immagine affidabile dello stato della mobilità urbana nell'UE e pertanto anche a elaborare adeguate iniziative di intervento.

62 La Commissione ha costituito, insieme all'ELTIS (cfr. paragrafo **33**), un osservatorio sulla mobilità urbana in cui raccoglie esempi di buone pratiche ed esperienze delle città dell'UE. Inoltre, al momento dell'audit, era in corso un progetto pilota, con il coinvolgimento di circa 50 città dell'UE, per creare un insieme comune di indicatori della mobilità urbana sulla base dei quali raccogliere dati. Stando alle informazioni fornite dalla Commissione, il progetto ha individuato 21 indicatori che le città possono utilizzare per valutare le rispettive politiche di mobilità urbana in modo uniforme.

63 Alcuni Stati membri, come Italia, Germania e Spagna, hanno iniziato ad istituire osservatori della mobilità urbana e a raccogliere informazioni utili dalle città, fornendo orientamenti e linee guida su come rendere tali dati confrontabili e omogenei nel tempo. La Corte ha constatato però che i dati forniti dagli osservatori non sempre coincidono con quelli forniti dai comuni.

64 Solo 30 città sulle 88 che hanno partecipato all'indagine hanno fornito i dati richiesti dalla Corte e nessuna città ha fornito un insieme completo di dati. Poco più della metà dei rispondenti ha fornito dati sulla quota modale nel 2016 o 2017, e ancora meno hanno riportato dati relativi ad anni precedenti. Analogamente, solo pochissime città hanno presentato dati dettagliati e pertinenti sui livelli di congestione.

65 Inoltre, la Corte ha constatato che alcune città non utilizzano appieno gli strumenti forniti dai sistemi di informazione geografica ora disponibili per analizzare le proprie reti di trasporto urbano. Spesso, hanno limitato tali analisi a dettagli di base (ad esempio, la distanza dalla fermata più vicina di un mezzo di trasporto pubblico), senza una analisi completa della domanda. Le analisi complete dovrebbero tener conto almeno dei flussi e della frequenza dei trasporti pubblici, e dell'accessibilità di destinazioni fondamentali come ospedali, scuole e luoghi di lavoro per i diversi modi di trasporto.

La mancanza di obiettivi quantificati e di piani operativi per l'attuazione delle strategie

66 In molti casi, le strategie non indicavano obiettivi o valori-obiettivo in termini di risultati o di quota modale. Delle otto città visitate, tre avevano definito valori-obiettivo specifici per la quota modale:

- La città di Lipsia aveva stabilito valori-obiettivo per la quota modale nel proprio piano dei trasporti del 2015 per tutti i modi di trasporto rispettosi dell'ambiente, e li aveva utilizzati per l'elaborazione dei diversi scenari.
- Analogamente, la città di Barcellona aveva individuato tre possibili scenari di intervento e definito valori-obiettivo specifici per l'opzione scelta, tra cui valori-obiettivo per la mobilità attiva. Ha valutato i progressi ad intervalli regolari.
- La città di Madrid ha individuato sia un valore-obiettivo generico, come la riduzione del traffico del 6 %, sia valori-obiettivo specifici, come la quota modale per i veicoli privati, i trasporti pubblici e la mobilità attiva.

Altre città non avevano alcun valore-obiettivo oppure li avevano solo per alcuni modi di trasporto:

- La città di Amburgo aveva definito valori-obiettivo solo per l'uso della bicicletta, ma non per gli altri modi di trasporto.
- La città di Varsavia aveva individuato valori-obiettivo operativi come il grado di soddisfazione degli abitanti per la qualità degli spazi pubblici o dell'ambiente naturale all'interno della città, ma non valori-obiettivo specifici per la quota modale.
- A Napoli, Palermo e Łódź non esistevano valori-obiettivo specifici per la quota modale. Il piano per il traffico urbano di Palermo prevedeva un obiettivo generico, come la transizione verso modi di trasporto meno inquinanti, con un ridotto consumo energetico specifico, ma non individuava valori-obiettivo specifici da raggiungere. A Łódź, l'analisi dell'autorità dei trasporti per individuare la quota modale raggruppava biciclette e motocicli nella stessa categoria, nonostante le differenze intrinseche tra i due veicoli in termini di sostenibilità e di uso dello spazio pubblico.

67 Spesso, le città avevano adottato strategie pertinenti, ma i piani per la loro attuazione erano carenti, con indicazioni poco chiare su priorità, costi e fonti di finanziamento.

- A Palermo, il piano strategico sulla mobilità sostenibile prevedeva interventi a breve, medio e lungo termine ed includeva un calendario per i lavori e i costi previsti. Indicava inoltre una scala di priorità per il medio-breve e il medio-lungo periodo, basata essenzialmente sulle esigenze economiche.
- A Napoli, il piano strategico era basato su piani settoriali obsoleti e non era accompagnato da un piano di attuazione né specificava quale sarebbe stato l'ordine di priorità delle diverse azioni.
- A Lipsia, il piano include i principi di pianificazione generale e valori-obiettivo generali, ma non contiene, ad esempio, un elenco di misure con la relativa tempistica o i finanziamenti. Fa invece riferimento a misure per settori specifici presentate in altri piani.
- La città di Amburgo ha elaborato una serie di azioni ("*Themenspeicher*"), ma non ha fornito alcuna informazioni sulle priorità o sulle eventuali modalità di selezione delle misure.
- La città di Madrid ha elaborato una strategia dettagliata composta da otto linee strategiche, 15 aree di intervento e 95 azioni specifiche, ma non ha incluso informazioni su come sarebbe stata finanziata l'attuazione del PMUS.
- Né Varsavia né Łódź dispongono di un piano di attuazione per le rispettive strategie.

Insufficiente coordinamento con altri piani e scarsa attenzione per le periferie

68 Una efficace integrazione delle zone ubicate attorno alle città, che tenga conto dei diversi modi di trasporto e con collegamenti con la pianificazione urbanistica, è fondamentale per una mobilità urbana maggiormente sostenibile. Ad eccezione di Barcellona, in nessuna delle città visitate i piani di mobilità urbana includevano le zone periferiche. A Barcellona, vi è un coordinamento attivo tra i diversi comuni a favore di una maggiore integrazione dei trasporti pubblici. A tal fine è stata istituita una amministrazione che include 36 comuni. Questo ente, al momento dell'audit, stava elaborando un piano di mobilità unico che unificasse i piani di mobilità di questi 36 comuni. Copenaghen, anche se non è stata visitata nel corso dell'audit, costituisce un esempio positivo (cfr. [riquadro 5](#)).

Riquadro 5 - Copenaghen: un approccio innovativo alla pianificazione della mobilità urbana

Copenaghen combina efficacemente la pianificazione della mobilità urbana con la pianificazione urbanistica. Ad esempio, spazi per uffici e spazi di lavoro con un numero di lavoratori superiore ad una data soglia possono essere creati solo vicino alle principali stazioni di trasporto pubblico.

69 A Varsavia, invece, i piani di sviluppo spaziale coprono solo il 37 % della città, riducendo così gli strumenti disponibili per garantire uno sviluppo urbanistico controllato e coordinato con i piani di mobilità urbana.

Conclusioni e raccomandazioni

70 Per rendere la mobilità urbana nell'UE maggiormente sostenibile, è fondamentale un'azione coerente di tutte le parti coinvolte. Dopo il pacchetto sulla mobilità urbana del 2013, la Commissione ha diffuso una serie di documenti di strategia e di orientamenti ed ha aumentato i finanziamenti per progetti in questo settore. La Corte riconosce che deve trascorrere più tempo prima che si producano miglioramenti significativi nella mobilità urbana sostenibile. Tuttavia, sei anni dopo che la Commissione ha richiesto un salto di qualità, non si intravedono chiari segnali di un radicale cambiamento di approccio da parte delle città.

71 Non vi è una tendenza evidente a promuovere modi di trasporto più sostenibili. Anche se le città hanno adottato una serie di iniziative per aumentare la qualità e la disponibilità dei trasporti pubblici, in genere l'uso dell'auto privata non si è significativamente ridotto. Nonostante un lieve miglioramento di alcuni indicatori della qualità dell'aria, molte città superano ancora i valori minimi di qualità dell'aria fissati dell'UE. Le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti su strada sono costantemente aumentate. Gli spostamenti con i trasporti pubblici spesso richiedono più tempo rispetto a quelli con l'auto privata.

72 Nell'ultimo decennio, per aiutare le città ad affrontare i problemi di mobilità, la Commissione ha diffuso una serie di documenti di strategia e di orientamenti. In applicazione del principio di sussidiarietà, gli Stati membri e le rispettive città non sono tenuti a seguire questi orientamenti, che sono stati solo limitatamente attuati, in particolare per quanto riguarda la preparazione dei PMUS. Per favorire l'attuazione degli obiettivi strategici in materia di mobilità sostenibile, l'UE ha messo a disposizione consistenti finanziamenti. Non vi è alcuna disposizione dell'UE che subordini l'accesso a tali fondi alla preparazione di PMUS, anche se alcuni Stati membri hanno imposto questa condizione a livello nazionale. Negli ultimi anni, la Commissione ha esercitato maggiori pressioni a livello politico per favorire la mobilità urbana sostenibile attraverso il processo del Semestre europeo. Tuttavia, se non si introduce un evidente collegamento tra le raccomandazioni specifiche per paese e l'utilizzo dei fondi UE da parte degli Stati membri, queste pressioni saranno limitate.

73 Alcuni Stati membri e città hanno avuto difficoltà a reperire risorse nazionali sufficienti per integrare i fondi UE e garantire l'adeguato così funzionamento e la manutenzione della propria rete di trasporti pubblici; inoltre, la presenza di linee non sempre tecnicamente interoperabili può determinare un aumento dei costi. In aggiunta, alcune pratiche di mobilità urbana a livello locale non erano coerenti con

l'obiettivo di pervenire ad una mobilità urbana maggiormente sostenibile. La Corte ha riscontrato esempi di iniziative positive a favore di una mobilità urbana sostenibile, la cui attuazione ha richiesto l'esercizio di una forte leadership politica e un notevole sforzo di comunicazione per farle accettare dai cittadini.

74 La Corte ritiene che i progetti beneficiari dei fondi UE esaminati non siano efficaci come previsto, a causa di debolezze nella concezione e nell'attuazione. Questi progetti sono basati su strategie di mobilità urbana non sempre valide e spesso carenti di dati essenziali, analisi adeguate e valori-obiettivo pertinenti; tali strategie non sono inoltre coordinate con altri piani o concordate con i comuni circostanti.

75 Alla luce di tali conclusioni, la Corte formula le seguenti raccomandazioni invitando la Commissione a valutarle alla luce delle aspirazioni del "Green Deal europeo" proposto in dicembre:

Raccomandazione 1 – Pubblicare dati sulla mobilità urbana

Sviluppando l'esperienza acquisita con l'istituzione dell'osservatorio ELTIS e del relativo progetto pilota sullo sviluppo di un insieme di indicatori comuni sulla mobilità urbana, la Commissione dovrebbe:

- a) avendo svolto una valutazione di impatto e subordinatamente all'esito positivo di tale processo, proporre una normativa che imponga agli Stati membri di raccogliere e presentare con cadenza regolare dati sulla mobilità urbana e sull'adozione dei PMUS in tutti i nodi urbani dell'UE della rete centrale e della rete globale TEN-T, nonché delle zone circostanti;
- b) sulla base dei dati che gli Stati membri sono tenuti a presentare, riferire regolarmente in merito ai progressi compiuti dagli Stati membri e dai nodi urbani nel rendere maggiormente sostenibile la mobilità urbana.

Termine: a) entro il 2022 e b) entro il 2024.

Raccomandazione 2 – Collegare i finanziamenti ai PMUS

- a) Per quanto riguarda il FESR e il Fondo di coesione, la Commissione dovrebbe far sì che i programmi subordinino l'accesso ai fondi per la mobilità urbana sostenibile all'esistenza di un PMUS (o all'impegno ad adottare un PMUS entro un termine ragionevole) e alla disponibilità di fondi sufficienti a coprire i costi di esercizio e di manutenzione;

- b) all'atto dell'approvazione dei programmi, accertarsi che le raccomandazioni specifiche per paese siano in essi recepite in maniera significativa, anche se non esiste un obbligo giuridico al riguardo;

Termine: a) e b) per l'inizio del periodo di programmazione 2021-2027.

- c) per quanto riguarda l'MCE, la Commissione dovrebbe attribuire la priorità a quelle proposte di progetti relative a nodi urbani, supportate da un PMUS nella città interessata.

Termine: inizio del QFP per il periodo 2021-2027.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 5 febbraio 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegati

Allegato I Elenco dei progetti esaminati

Paese	Città	Fondo – Programma operativo	Titolo e descrizione del progetto	Costo totale programmato (milioni di euro)	Contributo UE programmato (milioni di euro)
Italia	Napoli	FESR - 2007IT161PO009	Lavori sulla linea 1 della metropolitana di Napoli (grande progetto 2009IT161PR020)	573	430
		FESR - 2014IT16RFOP007	Acquisto di una flotta di autobus (progetti 18014BP000000002 e 18014BP000000004)	14	10,5
	Palermo	FESR - 2007IT161PO011	Costruzione del tram a Palermo (grande progetto 2008IT161PR002)	137	103
		FESR - 2014IT161M2O004	Acquisto di una flotta di autobus (progetti D70D16000020006 e D70D17000000006)	11	8,25
Germania	Amburgo	FESR - 2014DE16RFOP006	iPlanB – Analisi interattiva di big data per la pianificazione dei lavori stradali	0,6	0,06
	Lipsia	FESR - 2007DE161PO004	Stazioni di mobilità (piccoli centri di informazione in loco che combinano i servizi di mobilità della Autorità dei trasporti di Lipsia (LVB) con almeno altri due modi o fornitori di trasporti, come il car-sharing, le postazioni per bike-sharing o le postazioni per la ricarica di veicoli elettrici).	7,8	5,5
		FESR - 2014DE16RFOP012	Acquisto della flotta di autobus 11 autobus articolati nuovi	3,7	1,5

Spagna	Madrid	FESR - 2008ES162PR002	Estensione della linea 11 della metropolitana di Madrid (grande progetto)	100	50
		Prestito BEI – con garanzie FEIS	Adeguamento delle infrastrutture della metropolitana di Madrid	402	396
	Barcellona	FESR - 2007ES162PO006	“Corsie riservate per bus e veicoli con alto numero di passeggeri sull’autostrada C-58 (2008ES162PR001) (grande progetto)	78	39
			“Progetto di costruzione dell’interscambio Diagonale” (PO011876)	17	8,5
Polonia	Varsavia	FC - 2007PL161PO002	Seconda linea metropolitana a Varsavia – lavori preparatori, progettazione e costruzione della sezione centrale e acquisto del materiale rotabile POIS 07.03.00-00-007/10	1 049 ²⁵	839 ²⁶
			Entrata in servizio della connessione tram nelle zone settentrionali di Varsavia, in collegamento con l’espansione della rete di metropolitana e l’acquisto del materiale rotabile POIS 07.03.00-00-009/10	145 ²⁷	116 ²⁸
	Łódź		Acquisto di materiale rotabile nuovo per il tram per accrescere la competitività dei trasporti pubblici a Łódź (progetto numero POIS.07.03.00-00-046/14)	31,5 ²⁹	25 ³⁰
			Nodo multimodale alla stazione ferroviaria di Łódź Fabryczna (numero progetto POIS.07.03.00-00-016/11)	78 ³¹	63 ³²

Fonte: Corte dei conti europea.

²⁵ PLN 4 501 605 421.

²⁶ PLN 3 601 284 336.

²⁷ PLN 620 980 799.

²⁸ PLN 496 784 639.

²⁹ PLN 135 219 799.

³⁰ PLN 108 175 839.

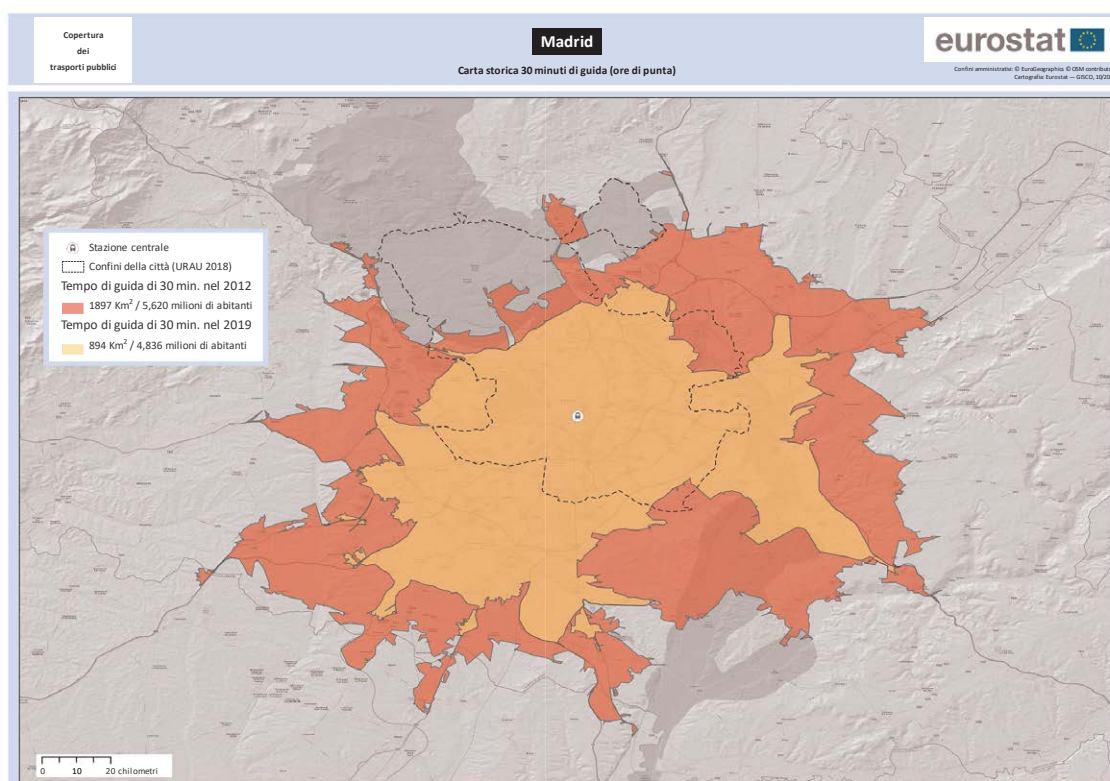
³¹ PLN 335 951 061.

³² PLN 268 760 848.

Allegato II Carte delle città visitate

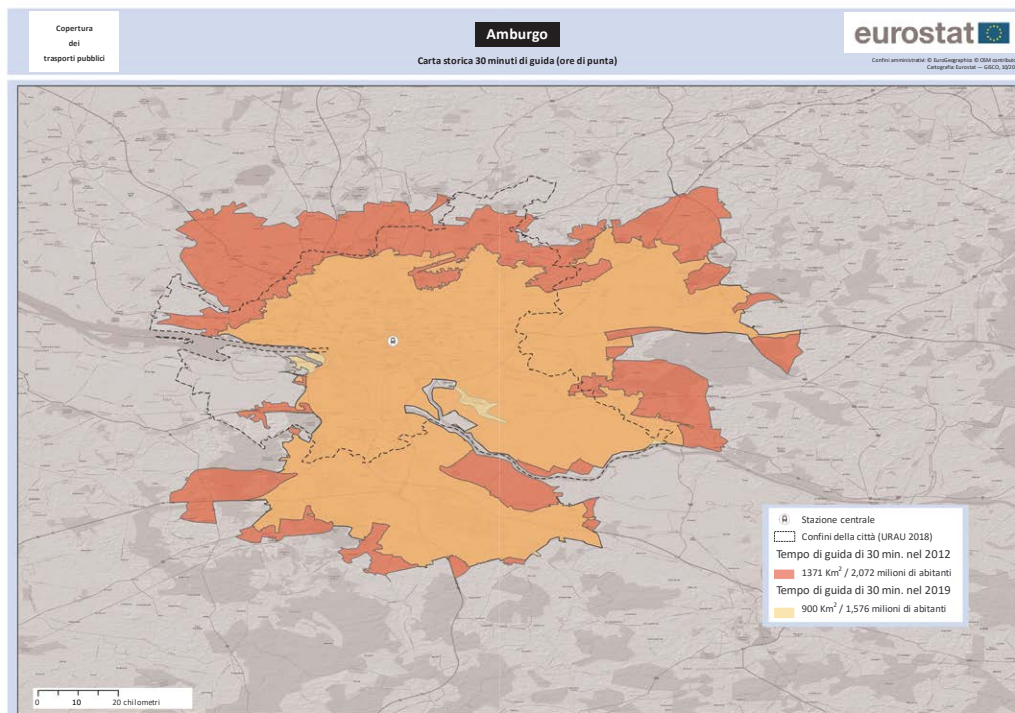
Madrid

Accessibilità con tempo di percorrenza massimo di 30 minuti durante le ore di punta nel 2012 e nel 2019

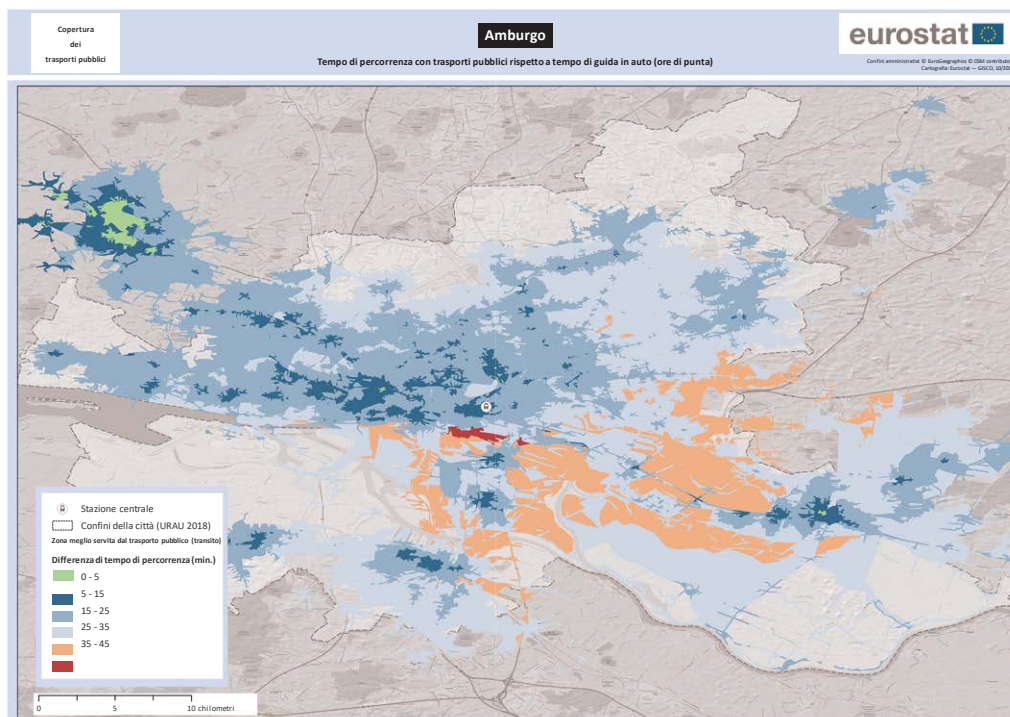


Amburgo

Accessibilità con tempo di percorrenza massimo di 30 minuti durante le ore di punta nel 2012 e nel 2019

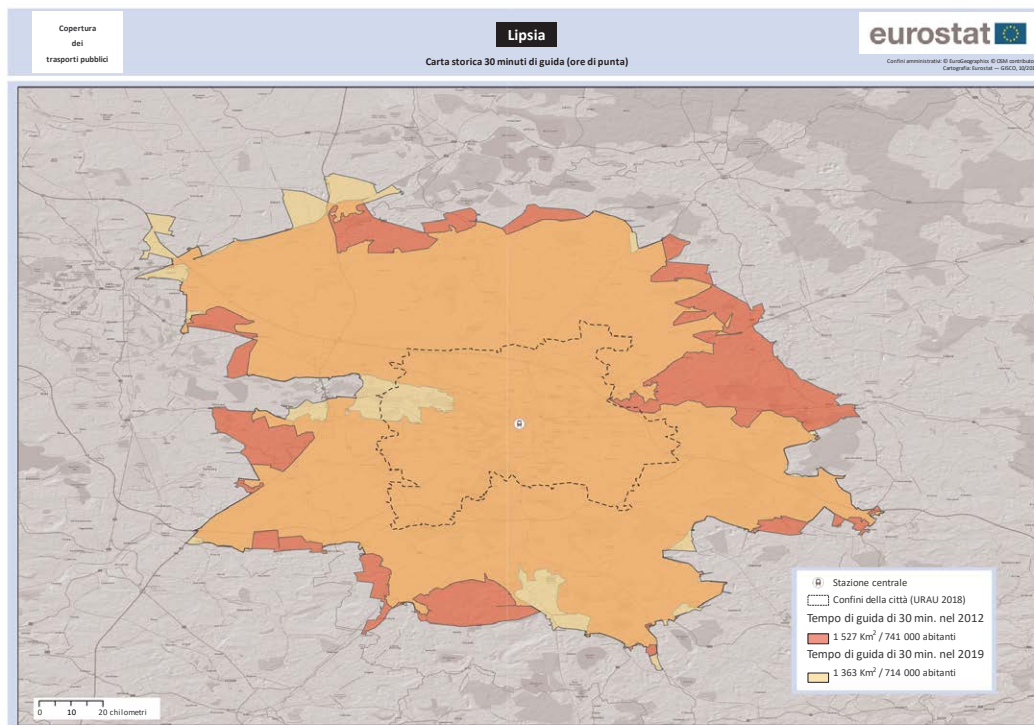


Accessibilità comparata della stazione ferroviaria principale in auto o con trasporti pubblici durante le ore di punta

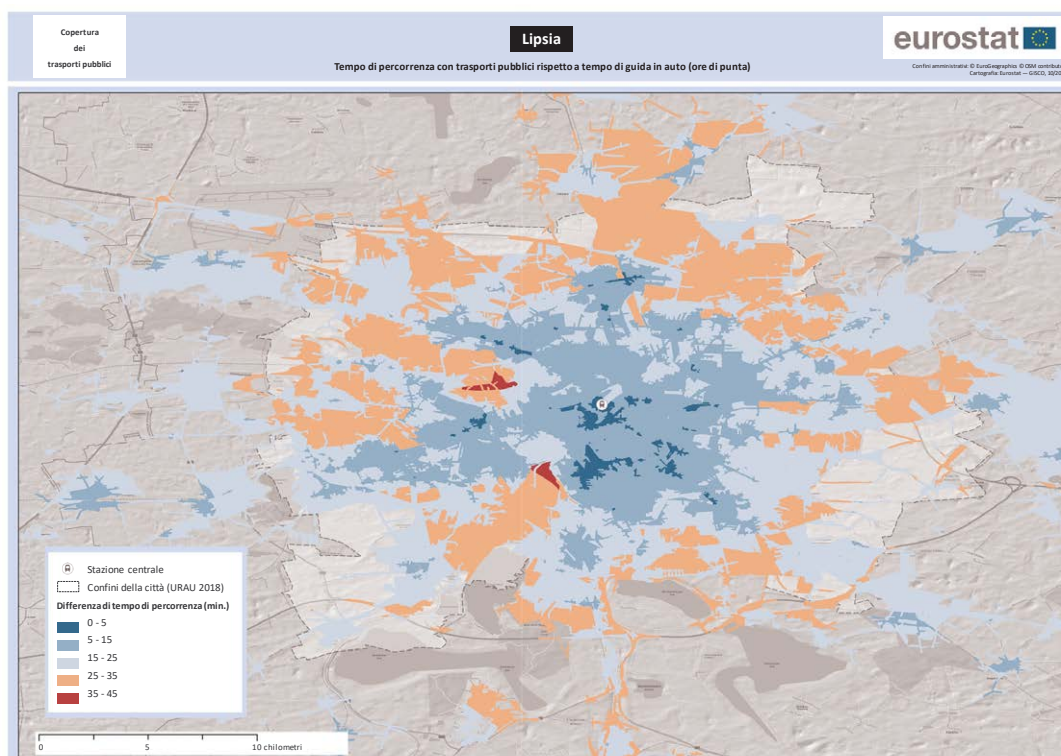


Lipsia

Accessibilità con tempo di percorrenza massimo di 30 minuti durante le ore di punta nel 2012 e nel 2019

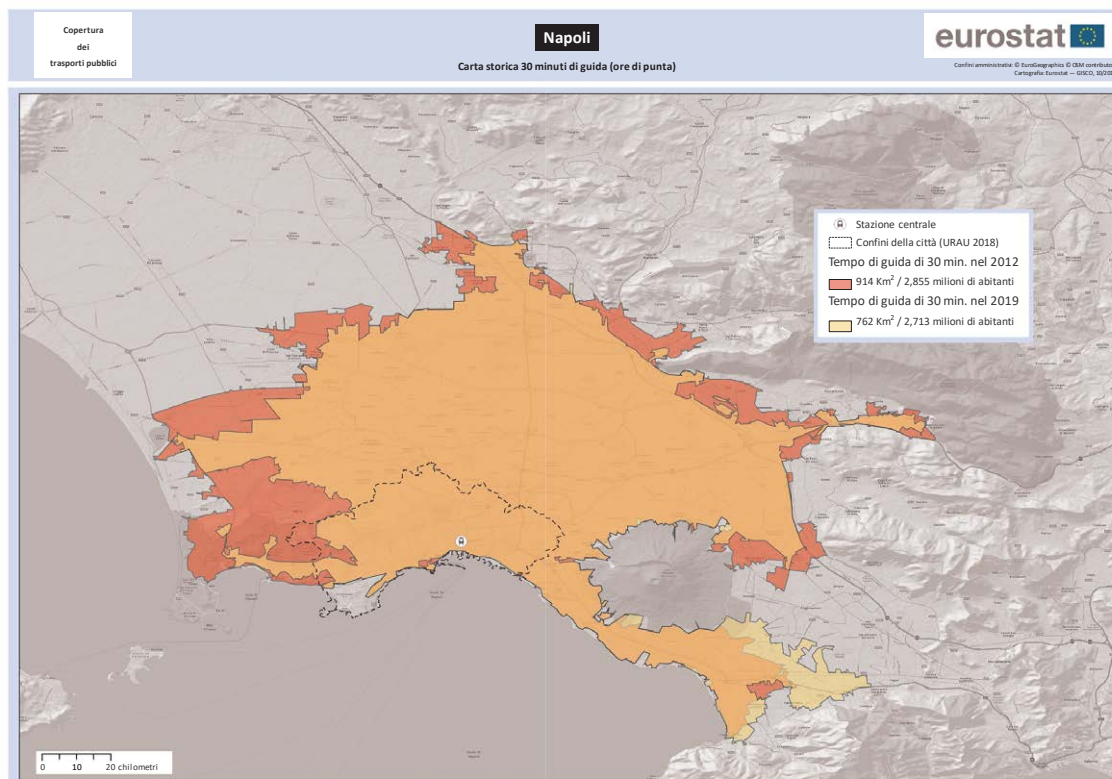


Accessibilità comparata della stazione ferroviaria principale in auto o con trasporti pubblici durante le ore di punta



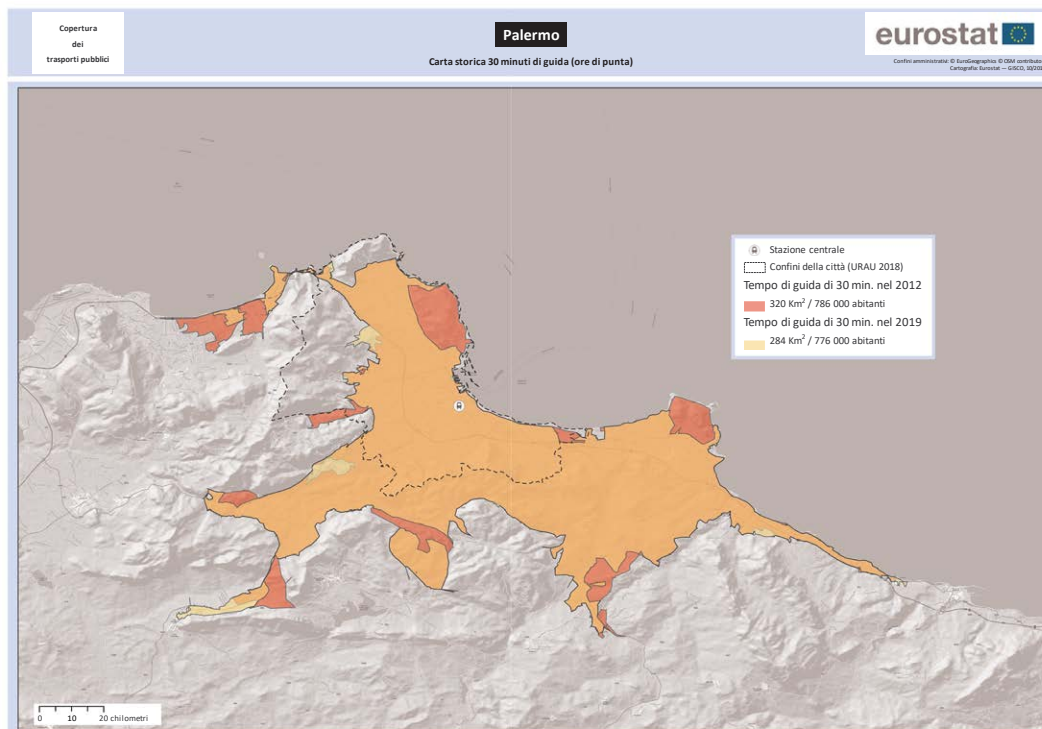
Napoli

Accessibilità con tempo di percorrenza massimo di 30 minuti durante le ore di punta nel 2012 e nel 2019

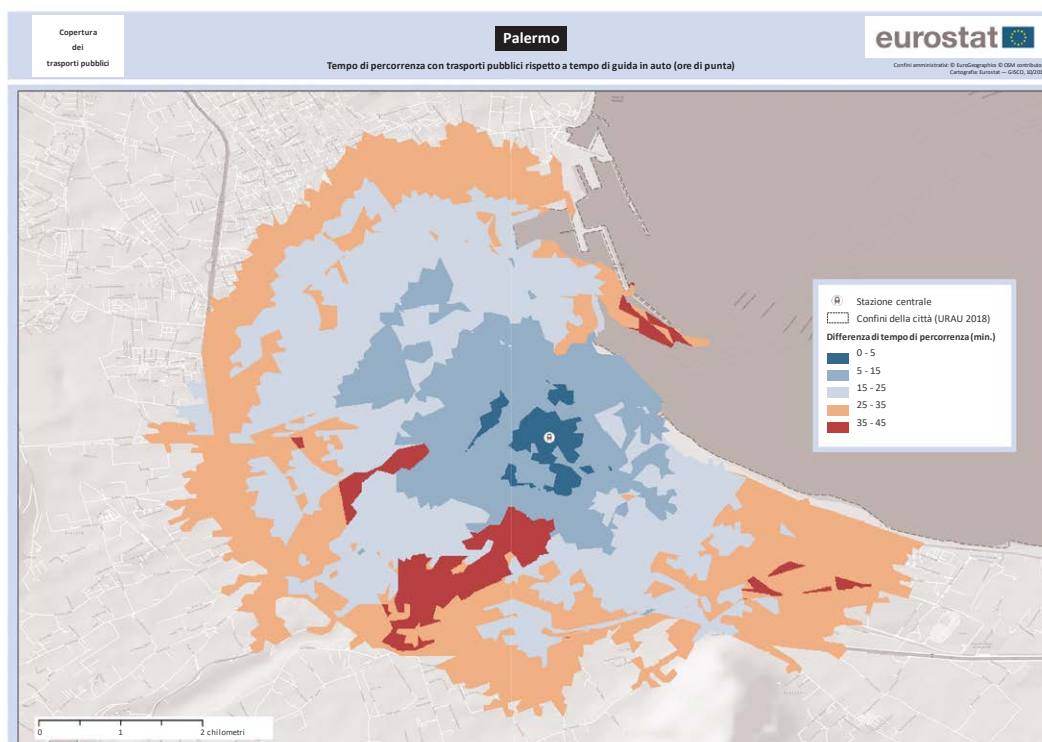


Palermo

Accessibilità con tempo di percorrenza massimo di 30 minuti durante le ore di punta nel 2012 e nel 2019

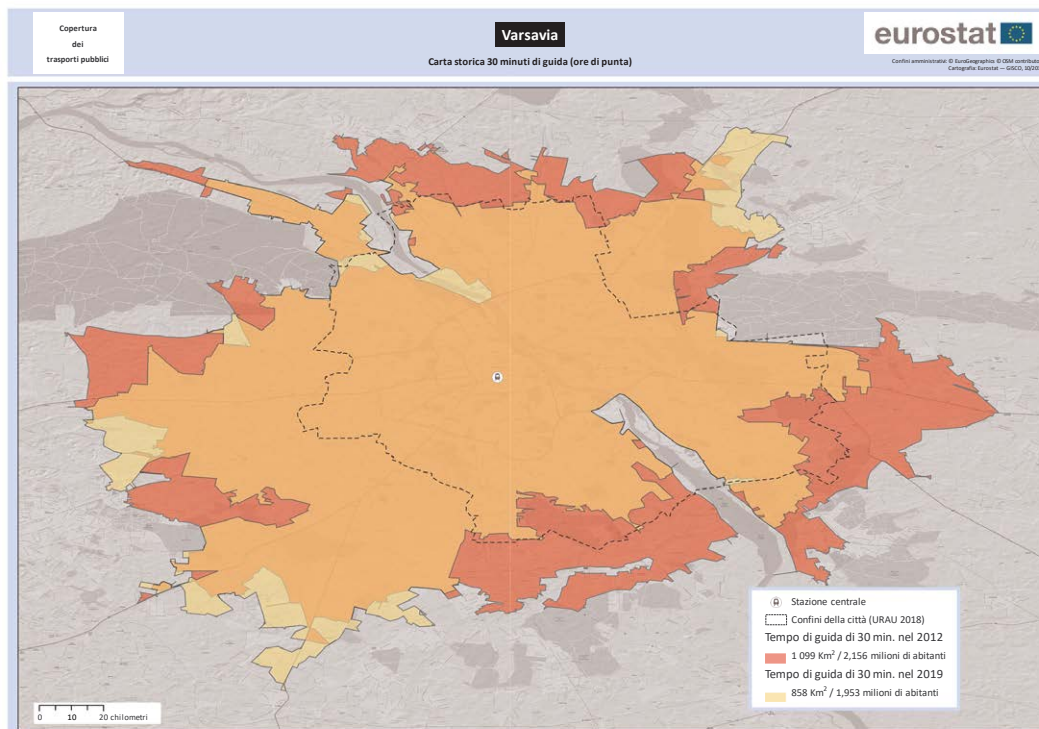


Accessibilità comparata della stazione ferroviaria principale in auto o con trasporti pubblici durante le ore di punta

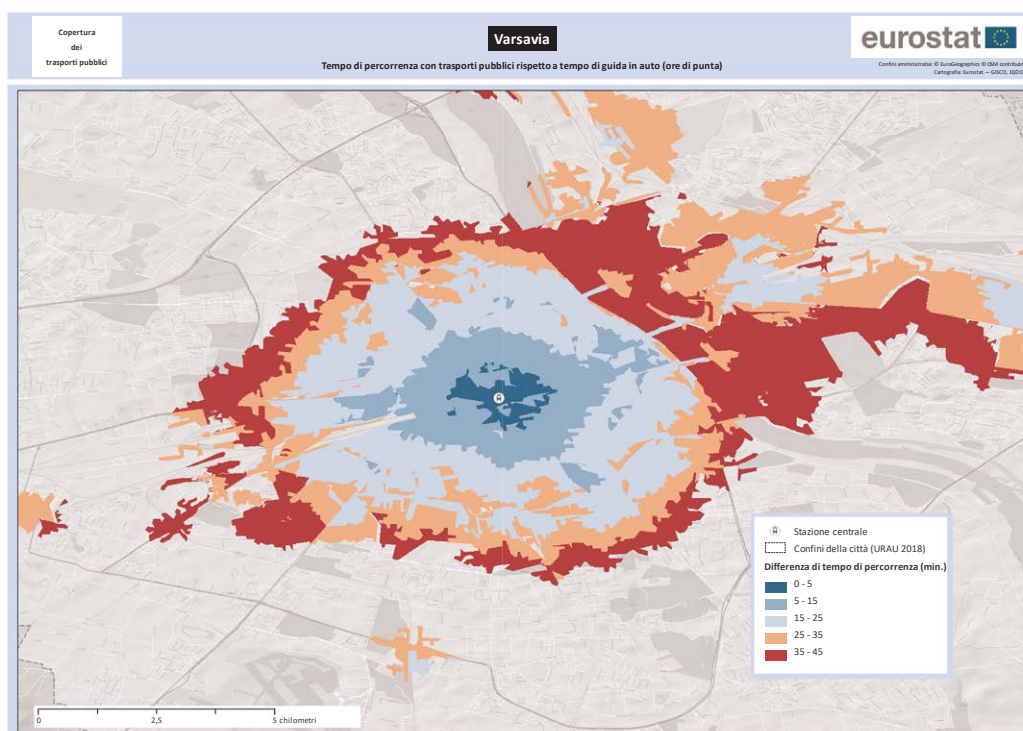


Varsavia

Accessibilità con tempo di percorrenza massimo di 30 minuti durante le ore di punta nel 2012 e nel 2019

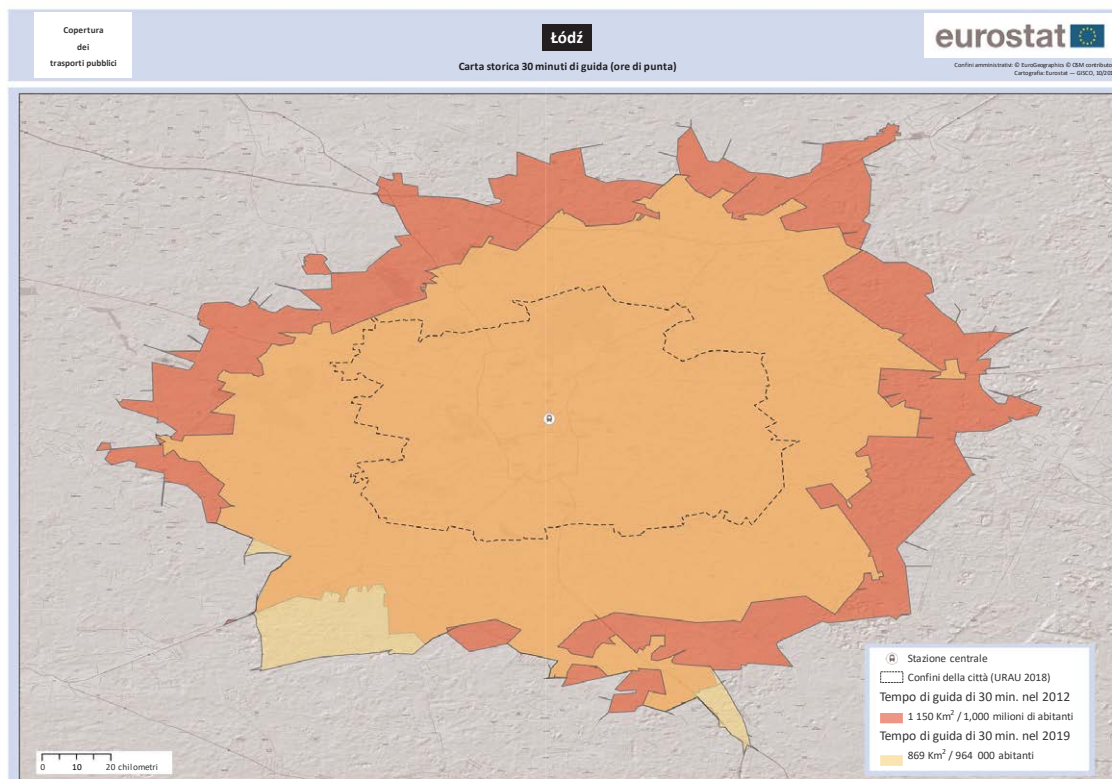


Accessibilità comparata della stazione ferroviaria principale in auto o con trasporti pubblici durante le ore di punta

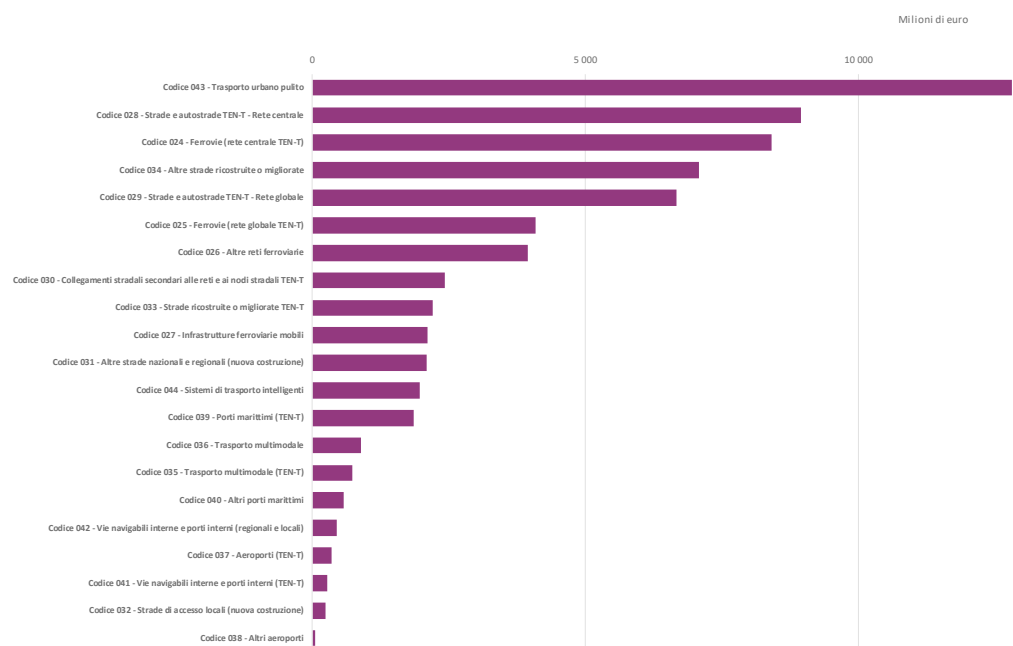


Łódź

Accessibilità con tempo di percorrenza massimo di 30 minuti durante le ore di punta nel 2012 e nel 2019



Allegato III Stanziamenti dei fondi SIE 2014-2020 per settore di intervento



Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati della Commissione (Infoview).

Allegato IV Età media degli autobus nelle città visitate

Città	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Madrid	5,5	6,0	6,6	6,9	6,7	
Barcellona					9,0	9,0
Amburgo	5,9	5,9	6,4	6,7	5,9	
Lipsia	4,9	5,1	6,1	6,1	6,9	7,3
Napoli	12,1	12,7	13,5	13,9	14,2	13,4
Palermo	10,3	10,8	11,2	10,4	11,4	12,4
Varsavia	6,3	6,6	6,7	6,4	6,6	6,6
Łódź	7,2	7,1	6,6	6,8	7,7	8,7

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle rispettive città.

Glossario, acronimi e abbreviazioni

CIVITAS: una rete di città per le città, dedicata a trasporti migliori e più puliti in Europa e al di fuori di essa. Istituita dalla Commissione europea nel 2002, l'iniziativa CIVITAS ha da allora sperimentato e attuato oltre 800 iniziative e soluzioni di trasporto urbano come parte di progetti di dimostrazione in oltre 80 "città dimostrative" in tutta Europa. Le conoscenze generate da queste esperienze pratiche sono integrate e corroborate da numerosi progetti di ricerca e innovazioni, anch'essi condotti nel quadro della CIVITAS. Questi progetti di ricerca studiano come costruire in Europa un sistema di trasporti più competitivo e più efficiente nell'utilizzo delle risorse.

EIP-SCC: Il partenariato europeo per l'innovazione "Città e comunità intelligenti" è un'importante iniziativa sostenuta dalla Commissione europea per la promozione di soluzioni innovative che riunisce industrie, città, PMI, investitori e ricercatori ed altre parti interessate alle città intelligenti.

ELTIS: Osservatorio europeo sulla mobilità urbana, sostenuto dalla Commissione europea, il cui compito principale è facilitare lo scambio di informazioni, conoscenze ed esperienze nel settore della mobilità urbana sostenibile in Europa. Raccoglie inoltre dati sulla mobilità urbana sostenibile in Europa, ad esempio, sull'adozione di piani di mobilità urbana sostenibile da parte delle città europee.

EPOMM: piattaforma europea sulla gestione della mobilità. Organizzazione internazionale senza fini di lucro, una rete di amministrazioni di paesi europei impegnate nella gestione della mobilità.

Fondi SIE: Fondi strutturali e d'investimento europei. Questi fondi comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Sono gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dagli Stati membri dell'UE.

HOV: veicoli ad alta occupazione / con più passeggeri a bordo

International Transport Forum: organizzazione intergovernativa con 59 paesi membri. Funge da gruppo di riflessione in materia di politica dei trasporti ed organizza il vertice annuale dei ministri dei trasporti. L'ITF è l'unico organismo mondiale che si occupa di tutti i modi di trasporto. È politicamente autonomo e amministrativamente integrato nell'OCSE.

MCE: Meccanismo per collegare l'Europa. Strumento di finanziamento dell'UE per il periodo 2014-2020 finalizzato a sostenere lo sviluppo reti transeuropee ad alte

prestazioni, sostenibili e interconnesse con efficienza nel campo dei trasporti, dell'energia e dei servizi digitali.

Micromobilità: categoria di modi di trasporto che include veicoli motorizzati molto leggeri (peso lordo inferiore a 500 kg). Include biciclette elettriche e scooter, skateboard e monocicli elettrici.

Mobilità attiva: forma di trasporto che utilizza unicamente l'attività fisica. Le forme più comuni di mobilità attiva sono gli spostamenti a piedi e in bicicletta.

Nodo urbano: area urbana dove l'infrastruttura di trasporto della rete transeuropea dei trasporti, come ad esempio porti, inclusi terminali passeggeri, aeroporti, stazioni ferroviarie, piattaforme logistiche e terminali merci, sia interni che circostanti all'area urbana, è collegata con altre parti di tale infrastruttura e con l'infrastruttura per il traffico locale e regionale.

Orizzonte 2020: programma di ricerca e innovazione dell'UE per il periodo 2014-2020, con una dotazione di quasi 80 miliardi di euro.

PMUS: Piani di mobilità urbana sostenibile. Si tratta di un concetto di pianificazione applicato dalle autorità locali e regionali per la pianificazione strategica della mobilità. Incoraggia la transizione verso modi di trasporto sostenibili e favorisce l'integrazione e lo sviluppo equilibrato di tutti i modi di trasporto.

Procedura di infrazione: azione legale intentata dalla Commissione europea nei confronti di uno Stato membro dell'UE a fronte della mancata attuazione della normativa UE. La Commissione può deferire la questione alla Corte di giustizia che, in determinati casi, può comminare sanzioni finanziarie.

RSP: Raccomandazioni specifiche per paese. Si tratta di documenti preparati dalla Commissione europea per ciascun paese, in cui viene analizzata la situazione economica e vengono formulate raccomandazioni sulle misure da adottare in un periodo da 12 a 18 mesi.

Semestre europeo: ciclo di coordinamento della politica economica e di bilancio nell'ambito dell'UE. Costituisce parte del quadro di governance economica dell'Unione europea e si focalizza su un periodo di sei mesi dall'inizio di ogni anno, motivo per cui viene definito "semestre". Durante il semestre europeo gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi e alle norme convenuti a livello dell'UE.

Zona urbana funzionale (ZUF) o area metropolitana: questi termini si riferiscono all'intera area urbanizzata che, senza soluzione di continuità, include la città e gli insediamenti dell'area di pendolarismo, secondo la definizione OCSE-UE.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"MOBILITÀ URBANA SOSTENIBILE NELL'UE: SENZA L'IMPEGNO DEGLI STATI MEMBRI, NON POTRANNO ESSERE APPORTATI MIGLIORAMENTI SOSTANZIALI"

SINTESI

I. Risposta comune della Commissione ai paragrafi da I a V

La Commissione riconosce l'importanza della mobilità urbana sostenibile e dei fattori individuati che la influenzano.

Per il periodo 2014-2020 il sostegno finanziario dell'UE è stato aumentato del 50 %, esplicandosi principalmente attraverso i Fondi strutturali e d'investimento europei e il meccanismo per collegare l'Europa. Si trattava di uno degli impegni del pacchetto sulla mobilità urbana del 2013, che aveva anche individuato la necessità di cooperazione tra i livelli decisionali locali, nazionali ed europei per superare le sfide cui devono far fronte le città in materia di trasporti locali.

VI. La Commissione riconosce che sono necessari ulteriori progressi per quanto riguarda l'adozione di piani di mobilità a livello locale, come raccomandato dagli orientamenti dell'UE. Evidenzia che a tale riguardo sono gli Stati membri a rivestire un ruolo importante.

X. Primo trattino - La Commissione accetta in parte la raccomandazione. Si vedano le risposte alla raccomandazione 1.

Secondo trattino - La Commissione accetta in parte la raccomandazione, ma il successo di un eventuale collegamento tra i finanziamenti dell'UE e l'adozione di piani di mobilità urbana sostenibile dipenderà dalla cooperazione degli Stati membri nel corso delle discussioni sugli accordi di partenariato e sui programmi. Si vedano le risposte alla raccomandazione 2.

INTRODUZIONE

Riquadro 1 – Il pacchetto sulla mobilità urbana

La valutazione del pacchetto sulla mobilità urbana del 2013 è ancora in corso e i risultati saranno disponibili solo a valutazione ultimata, nel secondo trimestre del 2020.

OSSERVAZIONI

38. Sebbene i piani di mobilità urbana sostenibile (PMUS) non costituiscano sempre una condizione per ricevere il sostegno della politica di coesione, avviene spesso che i programmi prevedano l'esistenza di altri quadri strategici. Tale è il caso dei programmi negli altri due Stati membri visitati:

- in Sassonia, il programma comprende rimandi ai piani di tale Land per l'energia e il clima, per l'assetto territoriale, per i trasporti e alla strategia per l'uso della bicicletta;

- in Polonia, la condizione per ricevere il sostegno dell'UE per gli investimenti nella mobilità urbana sostenibile consiste nella redazione degli opportuni documenti e nell'osservanza degli impegni in essi contenuti di pianificazione, quali strategie territoriali, piani per l'economia a basse emissioni, piani di mobilità urbana sostenibile o altra documentazione.

39. La conformità al concetto dei PMUS impone di affidarsi a meccanismi interni di garanzia della qualità in linea con gli orientamenti dell'UE. Si veda l'allegato I della comunicazione sul pacchetto sulla mobilità urbana.

In alcuni Stati membri o alcune regioni, quali la Svezia e le Fiandre, esistono meccanismi esterni di garanzia della qualità.

40. La Commissione ha proposto nella legislazione per il periodo 2021-2027 un collegamento netto tra le raccomandazioni specifiche per paese (RSP) del Consiglio e i finanziamenti a carico della politica di coesione. La proposta imporrebbe agli Stati membri di tenere presenti, in relazione sia agli accordi di partenariato sia ai programmi, le RSP pertinenti; anche la Commissione sarebbe tenuta, al momento di approvare gli accordi di partenariato e i programmi, a valutare se tali documenti tengono conto delle RSP pertinenti. Sebbene i negoziati in merito alla proposta di regolamento recante disposizioni comuni della Commissione siano ancora in corso, l'intesa comune parziale raggiunta provvisoriamente dai legislatori il 10 dicembre 2019 ha confermato gli elementi suddetti.

62. La Commissione precisa che il completamento del progetto pilota per creare indicatori in materia di mobilità urbana sostenibile, citato al paragrafo 62, è previsto nel primo trimestre del 2020. La Commissione intende valutare le misure pertinenti per quanto riguarda gli indicatori alla luce dei risultati di tale progetto pilota.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

70. La Commissione riconosce che la mobilità urbana sostenibile nell'UE costituisce una problematica di primo piano e che sono possibili miglioramenti.

Essa evidenzia che le responsabilità principali in tale ambito sono in capo alle autorità locali e che sotto tale aspetto sono gli Stati membri a rivestire un ruolo importante.

71. La Commissione osserva che la valutazione del pacchetto sulla mobilità urbana del 2013 è in corso e che una volta ultimata dovrebbe consentire di avere un quadro più completo della situazione.

72. La Commissione ha proposto nella legislazione per il periodo 2021-2027 un collegamento netto tra le raccomandazioni specifiche per paese (RSP) e i finanziamenti a carico della politica di coesione. La proposta imporrebbe agli Stati membri di tenere presenti, in relazione sia agli accordi di partenariato sia ai programmi, le RSP pertinenti; anche la Commissione sarebbe tenuta, al momento di approvare gli accordi di partenariato e i programmi, a valutare se tali documenti tengono conto delle RSP pertinenti. Sebbene i negoziati in merito alla

proposta di regolamento recante disposizioni comuni della Commissione siano ancora in corso, l'intesa comune parziale raggiunta provvisoriamente dai colegislatori il 10 dicembre 2019 ha confermato gli elementi suddetti.

73. Per il periodo 2014-2020 il sostegno finanziario dell'UE è stato aumentato di quasi il 50 %, esplicandosi principalmente attraverso i Fondi strutturali e d'investimento europei e il meccanismo per collegare l'Europa. Si trattava di uno degli impegni del pacchetto sulla mobilità urbana del 2013, che aveva anche individuato la necessità di cooperazione tra i livelli decisionali locali, nazionali ed europei per superare le sfide cui devono far fronte le città in materia di trasporti locali.

Raccomandazione 1 – Pubblicare dati sulla mobilità urbana

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione accetta in parte la raccomandazione, in quanto non può ipotizzare gli esiti del processo legislativo.

Raccomandazione 2 – Collegare i finanziamenti ai PMUS

a) La Commissione accetta in parte la raccomandazione.

La Commissione non può ipotizzare gli esiti dei negoziati legislativi in corso.

Il successo di tale operazione dipende dalla cooperazione degli Stati membri nel corso delle discussioni sugli accordi di partenariato e sui programmi.

Gli elementi da prendere in considerazione durante la selezione delle singole operazioni sono definiti a livello di programmi, sotto la responsabilità delle autorità di gestione e dovrebbero essere conformi a quanto prescritto dall'articolo 67 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni.

b) La Commissione accetta in parte la raccomandazione, nella misura in cui è coerente con il quadro giuridico proposto e con l'intesa comune parziale raggiunta provvisoriamente dai colegislatori il 10 dicembre 2019.

La Commissione può tuttavia agire unicamente se e in quanto dispone di una base giuridica, negoziata e concordata dai colegislatori. Pertanto, in linea di principio, qualsiasi raccomandazione che vada oltre il quadro giuridico adottato in definitiva dai colegislatori dell'Unione in merito all'interazione tra i programmi proposti dagli Stati membri e le raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio deve essere rivolta agli Stati membri.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

Essa ha già intrapreso i primi passi in tale direzione con l'invito a presentare proposte del meccanismo per collegare l'Europa (CEF) del 2019, che riguarda i nodi urbani. La Commissione è impegnata a perseverare in tale approccio nel lavoro sulla seconda fase del meccanismo (CEF II).

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Iliana Ivanova, Membro della Corte, coadiuvata da Mihail Stefanov, capo di Gabinetto, e James Verity, attaché di Gabinetto; Niels-Erik Brokopp, primo manager; Enrico Grassi, capoincarico; Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych e Mariya Byalkova, auditor.



Da sinistra a destra: Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych, James Verity, Iliana Ivanova, Mihail Stefanov, Enrico Grassi, Niels-Erik Brokopp e Mariya Byalkova.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	4.11.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	4.12.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	5.2.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	25.2.2020

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons [Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Foto 7: © QGIS, sotto licenza [CC BY-SA 3.0](#).

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

La mobilità urbana sostenibile è una delle principali sfide che le città dell'UE si trovano ad affrontare ed è fonte di preoccupazione per molti cittadini dell'UE. I trasporti stradali sono una delle principali cause dell'inquinamento atmosferico e delle emissioni di gas a effetto serra nelle aree urbane, e i costi della congestione per la società ammontano a circa 270 miliardi di euro all'anno.

Nel 2013 la Commissione ha adottato il pacchetto sulla mobilità urbana e aumentato i finanziamenti per i trasporti urbani puliti (circa 13 miliardi di euro per il periodo 2014-2020) al fine di renderli maggiormente sostenibili.

Sulla base del lavoro di audit svolto presso la Commissione e in otto diverse città in Germania, Italia, Polonia e Spagna, la Corte non ha rilevato chiari segnali di un radicale cambiamento di approccio né una netta tendenza a promuovere modi di trasporto più sostenibili.

La Corte raccomanda alla Commissione di raccogliere presso gli Stati membri più dati sulla mobilità urbana e di pubblicarli, nonché di collegare l'accesso ai finanziamenti all'esistenza di validi piani di mobilità urbana.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors