



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 23 dicembre 2013  
(OR. en)**

**18136/13  
ADD 7**

**TRANS 689  
ENER 596  
ENV 1231  
MI 1194  
TELECOM 364**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	17 dicembre 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2013) 529 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento 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

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2013) 529 final.

---

All.: SWD(2013) 529 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 17.12.2013  
SWD(2013) 529 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**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}  
{SWD(2013) 524 final}  
{SWD(2013) 525 final}  
{SWD(2013) 526 final}  
{SWD(2013) 527 final}  
{SWD(2013) 528 final}

## 1. CONTESTO GENERALE

Nel 2010 il documento "Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"<sup>1</sup> ha sottolineato l'importanza di rendere più moderno e sostenibile il sistema europeo dei trasporti, concentrandosi anche sulla dimensione urbana dei trasporti. Il Libro bianco sui trasporti del 2011<sup>2</sup> fa menzione della possibilità di un quadro di sostegno europeo per i piani di mobilità urbana.

## 2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Nonostante l'UE disponga di politiche e normative per affrontare questioni strategiche con un impatto sulla mobilità urbana, sulla sicurezza stradale, sui cambiamenti climatici, sulla qualità dell'aria, sull'inquinamento acustico e sulle relative azioni negli Stati membri, molte città in Europa continuano a far fronte a sfide comuni, come la congestione del traffico e i problemi di accessibilità, la necessità di rendere più fluida la mobilità lungo le reti TEN-T, gli incidenti stradali sulle arterie urbane, l'inquinamento atmosferico e acustico e le emissioni di CO<sub>2</sub>.

Il problema principale risiede nel fatto che l'evoluzione del trasporto nelle aree urbane mette a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi dell'UE fondamentali per disporre di un sistema dei trasporti competitivo e sostenibile, ossia una mobilità senza intoppi lungo le reti TEN-T, una migliore sicurezza stradale, la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e dell'inquinamento acustico e una migliore qualità dell'aria. Ne risultano compromessi il benessere dei cittadini e l'efficienza delle imprese situate nelle aree urbane.

Le radici di questo problema sono legate alle *lacune normative nelle città e al fatto che i soli meccanismi di mercato non sono in grado di far fronte alla situazione*. Le lacune normative sono dovute all'inefficacia dell'azione delle autorità locali *causata dall'assenza di un approccio integrato alla mobilità urbana*. Le singole aree strategiche sono state affrontate separatamente, senza ricercare le eventuali sinergie o i conflitti tra le stesse.

## 3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Il diritto di azione dell'UE nel settore dei trasporti è sancito dagli articoli 90 e 91 del TFUE che disciplinano la politica comune dei trasporti e dal titolo XVI, articoli 170 e 171 del TFUE sulle reti transeuropee.

La necessità di intervenire sulla mobilità urbana a livello dell'UE è giustificata dal fatto che i sistemi di trasporto urbano sono elementi integranti del sistema di trasporto europeo e, pertanto, rientrano nella politica comune dei trasporti. Poiché la maggior parte degli itinerari, che si tratti di trasporto merci o passeggeri, inizia e finisce in una città, non si può trascurare la dimensione urbana delle reti TEN-T.

L'azione dell'UE nel settore della mobilità urbana può apportare valore aggiunto, offrendo alle città europee un quadro strategico più coordinato per una pianificazione integrata della mobilità urbana, rendendo la loro azione più efficace. Lanciando un chiaro messaggio politico che dovrebbe tradursi in una forte volontà politica a livello nazionale, regionale e locale,

---

<sup>1</sup> COM(2010) 2020 definitivo.

<sup>2</sup> COM(2011) 144.

L'Unione è anche in grado di esercitare un effetto leva sui risultati e di potenziare gli sforzi in ambiti quali la diffusione delle informazioni e delle conoscenze, l'ampliamento della base di conoscenze, la creazione di capacità, l'elaborazione di orientamenti pratici, l'offerta di sostegno concreto alle autorità, la messa in rete, la ricerca e lo scambio delle migliori pratiche nella promozione di approcci integrati di mobilità urbana.

Questa iniziativa riserva particolare attenzione agli aspetti locali, senza voler arbitrariamente imporre alle città misure specifiche. Essa è intesa a sostenere le autorità nazionali con un quadro per un approccio integrato alla mobilità urbana, nel pieno rispetto della sussidiarietà e delle diverse strutture organizzative a livello locale.

#### **4. OBIETTIVI**

L'obiettivo generale è *sfruttare appieno il potenziale delle aree urbane* per contribuire a un sistema di trasporti più competitivo ed efficiente sul piano delle risorse.

L'obiettivo specifico è *garantire l'adozione di un approccio integrato di mobilità urbana* nelle aree urbane dell'Unione europea.

Gli obiettivi operativi sono i seguenti:

- fornire alle aree urbane dell'UE entro il 2020 un *quadro strategico* che comprenda tutte le politiche necessarie a garantire un approccio integrato alla mobilità urbana;
- fornire alle aree urbane dell'UE entro il 2020 un *quadro di governance* che comprenda tutte le procedure e tutti i processi necessari a garantire un approccio integrato alla mobilità urbana.

#### **5. OPZIONI STRATEGICHE**

La consultazione pubblica, le riunioni di esperti e soggetti interessati, la ricerca indipendente, l'esperienza acquisita in occasione delle precedenti iniziative e le analisi condotte dai servizi hanno permesso alla Commissione di individuare una serie di opzioni strategiche potenzialmente in grado di conseguire il principale obiettivo indicato dal Libro bianco sui trasporti dell'UE.

##### **5.1. Opzione 0B: lo status quo**

L'UE sostiene un approccio dal basso verso l'alto (mantenimento dello status quo) per promuovere una pianificazione integrata della mobilità urbana. La Commissione porta avanti le attività in corso.

In base a tale approccio, con le sue attività la Commissione stimolerebbe ulteriormente l'adozione di piani di mobilità urbana sostenibile, ponendo l'accento su un quadro strategico generale e su un quadro di governance essenziale.

##### **5.2. Opzione 1B: raccomandazioni non vincolanti sui piani di mobilità urbana sostenibile**

L'UE promuove presso le autorità competenti degli Stati membri lo sviluppo e l'attuazione dei piani di mobilità urbana sostenibile su base volontaria, fornendo raccomandazioni che

incoraggerebbero gli Stati membri a elaborare quadri strategici nazionali per stimolare lo sviluppo e l'attuazione dei piani di mobilità urbana sostenibile nelle loro aree urbane.

### 5.3. **Opzione 2A: obbligo di attuare piani di mobilità urbana sostenibile in aree urbane definite dagli Stati membri**

L'UE obbliga le autorità competenti degli Stati membri a sviluppare e attuare piani di mobilità urbana sostenibile per alcune categorie di aree urbane. Nell'opzione 2A gli Stati membri sono liberi di definire le aree urbane (per esempio, in base al numero di abitanti) per le quali ritengono che lo sviluppo e l'attuazione di un piano di mobilità urbana sostenibile siano necessari per raggiungere le finalità di questa iniziativa.

Per sua natura questo quadro vincolante a livello dell'UE dovrebbe assumere la forma di uno strumento giuridico. Nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle differenze tra città e tra Stati membri, in questo caso una direttiva, e non un regolamento, sarebbe lo strumento più adeguato.

### 5.4. **Opzione 3A: obbligo di sviluppare piani di mobilità urbana sostenibile in aree urbane definite dall'UE (quadro strategico e di governance essenziale)**

L'UE obbliga le autorità competenti degli Stati membri a sviluppare e attuare piani di mobilità urbana sostenibile per alcune categorie di aree urbane. Nell'opzione 3A le aree urbane per le quali è necessario sviluppare e attuare un piano di mobilità urbana sostenibile sono definite a livello dell'UE (per esempio, in base al numero di abitanti).

Questo approccio vincolante indica soltanto i requisiti essenziali, sia per il quadro strategico che per il quadro di governance, come descritto al punto 5.1.3 di cui sopra. Per le stesse ragioni addotte per l'opzione 2A, l'opzione 3A potrebbe assumere la forma di una direttiva.

### 5.5. **Schema delle opzioni strategiche e loro attuazione**

Tabella 4 — Opzioni strategiche prescelte

(per tutte le opzioni è previsto un quadro di governance essenziale)	A Quadro strategico ESSENZIALE	B Quadro strategico GENERALE
0) <b>lo status quo:</b> ricerca e sviluppo, finanziamento, migliori pratiche, campagne, creazione della capacità a livello locale	n. p.	<b>Opzione 0B</b>
1) <b>raccomandazioni non vincolanti sui piani di mobilità urbana sostenibile</b>	n. p.	<b>Opzione 1B</b>
<b>Obbligo di sviluppare e attuare piani di mobilità urbana sostenibile:</b>		
2) gli Stati membri definiscono autonomamente le aree urbane (per esempio, in base al numero di abitanti) per le quali è necessario sviluppare e attuare un piano di mobilità urbana sostenibile	<b>Opzione 2A</b>	n. p.
3) L'UE definisce le aree urbane (per esempio, in base al numero di abitanti) per le quali è necessario sviluppare e attuare un piano di mobilità urbana sostenibile	<b>Opzione 3A</b>	n. p.

## **6. VALUTAZIONE D'IMPATTO**

### **6.1. Effetti delle opzioni strategiche sull'adozione dei piani di mobilità urbana sostenibile**

Rispetto all'opzione dello status quo, l'approccio vincolante (opzioni 2A e 3A) dovrebbe indurre all'adozione di un maggior numero di piani di mobilità urbana sostenibile completi. L'approccio non vincolante (opzione 1B) dà luogo a un incremento più modesto di piani di mobilità urbana sostenibile completi, in funzione della situazione locale e degli incentivi proposti. Nell'ambito di un approccio vincolante si può ragionevolmente prevedere che il numero di piani di mobilità urbana sostenibile adottati sia leggermente più elevato con l'opzione 3A rispetto all'opzione 2A. È più probabile, infatti, che l'UE elabori una definizione più ampia della categoria di città tenute ad attuare un piano di mobilità urbana sostenibile, in quanto maggiormente vincolata al raggiungimento dell'obiettivo principale indicato dal Libro bianco sui trasporti dell'UE, ossia un sistema di trasporti più competitivo ed efficiente sul piano delle risorse.

### **6.2. L'adozione dei piani di mobilità urbana sostenibile e l'impatto economico, sociale e ambientale di questa iniziativa**

Si ritiene che il potenziale impatto economico, sociale e ambientale sia direttamente proporzionale al numero di città che adottano un piano di mobilità urbana sostenibile completo. Dai seguenti paragrafi sulla valutazione dell'impatto si evince pertanto che le opzioni 0B, 1B, 2A e 3A avranno nell'ordine un effetto crescente sul potenziale impatto economico, sociale e ambientale.

### **6.3. Principali impatti economici**

#### *6.3.1. La congestione del traffico e la libera circolazione delle persone e delle merci*

Le persone e le imprese risiedono nelle aree urbane per accedere facilmente al posto di lavoro, ai servizi e alle risorse. La congestione del traffico riduce l'accessibilità e quindi anche l'attrattiva e le opportunità commerciali dell'ambiente urbano. Lo sviluppo e l'attuazione dei piani di mobilità urbana sostenibile porteranno a una riduzione della congestione. Sarà più facile prevedere i tempi di percorrenza e si perderanno meno ore per passeggero e per tonnellata di merce, consentendo alle famiglie, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese di risparmiare tempo e denaro.

#### *6.3.2. La rete TEN-T*

Dato che il traffico nelle città è strettamente interconnesso al traffico sulle circonvallazioni e sui passanti, i piani di mobilità urbana sostenibile avranno una ricaduta anche sulla rete di trasporto delle zone circostanti. Grazie ai piani di mobilità urbana sostenibile la riduzione della congestione del traffico delle aree urbane avrà un effetto positivo sulla logistica della rete TEN-T, migliorando l'accesso alle autostrade, i collegamenti con i principali snodi portuali e aeroportuali ubicati nelle aree urbane e l'organizzazione della logistica urbana in generale.

#### *6.3.3. Trasferimento modale*

L'introduzione di piani di mobilità urbana sostenibile che promuovono gli spostamenti a piedi, in bicicletta e con i mezzi pubblici, avrà un effetto benefico sul trasferimento modale.

#### *6.3.4. La ricerca e l'innovazione, lo sviluppo economico e la competitività dell'industria dell'UE*

Sviluppare un quadro per i piani di mobilità urbana sostenibile a livello dell'UE conferisce all'Europa un ruolo di guida nella pianificazione integrata della mobilità urbana, rafforzando la competitività dell'industria dell'Unione. Il quadro per i piani di mobilità urbana sostenibile, inoltre, può generare un ulteriore effetto positivo sulla competitività dell'industria dell'UE, poiché uno degli obiettivi dei piani è migliorare l'efficienza e l'efficacia in termini di costi del trasporto delle persone e delle merci.

#### *6.3.5. Piccole e medie imprese*

I piani di mobilità urbana sostenibile dovrebbero avere un impatto generale positivo sulle PMI grazie alla riduzione dei costi generati principalmente dal traffico che gravano sulle imprese situate in città. Anche se è impossibile quantificare l'impatto complessivo dei piani di mobilità urbana sostenibile sulle PMI, i vantaggi dovrebbero compensare i costi, grazie alla riduzione della congestione e al miglioramento dell'accessibilità e dell'attrattiva delle città dotate di un piano di mobilità urbana sostenibile.

#### *6.3.6. Incidenza sul bilancio*

##### Costi amministrativi

Per lo sviluppo e l'attuazione di un piano di mobilità urbana sostenibile graveranno sugli enti locali, regionali e nazionali costi amministrativi più elevati rispetto ai costi dei piani tradizionali dei trasporti e delle infrastrutture. L'attuazione dei piani di mobilità urbana sostenibile potrebbe comportare oneri amministrativi supplementari, come ad esempio la concessione di ulteriori autorizzazioni ai fornitori di servizi logistici per entrare nelle zone ad accesso regolamentato di una determinata città.

##### Risparmi sui costi

D'altro canto, gli enti locali, regionali e nazionali beneficeranno di una riduzione della spesa grazie allo sviluppo e all'attuazione di un insieme di misure più coordinato, efficace ed efficiente nel quadro di un piano di mobilità urbana sostenibile. I risultati della prima tornata di piani di trasporto locale nel Regno Unito dimostrano che i vantaggi di un sistema di trasporto integrato superano considerevolmente i costi, garantendo un buon ritorno dell'investimento.

### **6.4. Principali impatti sociali**

#### *6.4.1. Sicurezza stradale*

Nel quadro di un piano di mobilità urbana sostenibile l'adozione di misure dirette ad accrescere la sicurezza stradale riduce gli ingenti costi degli incidenti che gravano sulla società e sugli individui. Salvare vite umane e ridurre le lesioni gravi è un buon investimento sotto il profilo dei costi, considerando che oggi la spesa complessiva nell'UE per gli incidenti stradali gravi è pari al 2% circa del PIL dell'UE<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> "World Report on Road Traffic Injury Prevention" (relazione mondiale sulla prevenzione degli incidenti stradali), OMS, 2004.

#### 6.4.2. *Salute*

L'attuazione di un piano di mobilità urbana sostenibile e delle relative misure, come le zone ad accesso regolamentato, avrà un impatto sulle emissioni di inquinanti atmosferici. Una migliore qualità dell'aria porterà alla riduzione delle malattie respiratorie e cardiache provocate dall'inquinamento atmosferico, diminuendo così la spesa sanitaria. L'adozione di misure come la limitazione della velocità e l'isolamento acustico nel quadro di un piano di mobilità urbana sostenibile porterà alla riduzione dell'esposizione al rumore, diminuendo la spesa sanitaria, poiché l'eccessivo rumore accresce il rischio di malattie cardiovascolari. Le misure intese a promuovere un trasferimento modale incentivando gli spostamenti a piedi e in bicicletta contribuiranno inoltre a uno stile di vita più attivo e a una riduzione dei livelli di obesità.

#### 6.4.3. *Occupazione e inclusione sociale*

Nell'ambito di un piano di mobilità urbana sostenibile gli investimenti finalizzati a migliorare l'accessibilità dei centri economici avranno ricadute positive sull'inclusione sociale dei cittadini che vivono nelle zone periurbane, agevolando il loro accesso ai trasporti pubblici e avvicinandoli alle potenziali mete delle attività economiche. Migliorerà inoltre l'inclusione sociale dei cittadini che non possiedono un'automobile garantendo loro diversi modi di trasporto alternativi. L'accesso ai servizi e alle opportunità migliora la qualità della vita delle persone.

### **6.5. Principali impatti ambientali**

#### 6.5.1. *Qualità dell'aria*

L'attuazione di un piano di mobilità urbana sostenibile e delle relative misure, come le zone ad accesso regolamentato, avrà un impatto sulle emissioni di inquinanti atmosferici. Una migliore qualità dell'aria riduce i danni ambientali e la spesa sanitaria.

#### 6.5.2. *I consumi energetici, le emissioni di gas a effetto serra dei trasporti e loro effetti sul territorio*

L'attuazione di un piano di mobilità urbana sostenibile e delle relative misure, quali la promozione di modi di trasporto non motorizzati e delle alternative all'automobile e un buon accesso ai trasporti pubblici, potrebbe frenare (la crescita dei) consumi energetici e ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>. Il Centro comune di ricerca ha condotto una valutazione d'impatto a livello dell'UE, con particolare attenzione alla dimensione territoriale. Prendendo in considerazione tutte le potenziali misure strategiche previste da un piano di mobilità urbana sostenibile, la valutazione quantifica tra il 7% e l'8,8% la possibile riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> a livello europeo entro il 2030, rispetto alle proiezioni formulate sulla base delle tendenze e delle politiche attuali.

## **7. CONFRONTO TRA LE OPZIONI**

### **7.1. Efficacia**

Poiché incoraggiano l'adozione di piani di mobilità urbana sostenibile, tutte le altre opzioni strategiche saranno più efficaci dello scenario di base (opzione 0B) nel liberare il potenziale delle aree urbane per contribuire a un sistema di trasporti più competitivo e più efficiente sul



piano delle risorse. Gli effetti delle opzioni strategiche vincolanti (2A e 3A) saranno tuttavia più importanti rispetto a quelli dell'opzione 1B che introdurrebbe raccomandazioni non vincolanti sui piani di mobilità urbana sostenibile, in quanto si presume che sarà adottato un maggior numero di piani con le opzioni 2A e B rispetto all'opzione 1B.

## **7.2. Efficienza**

Tutte le opzioni strategiche sono efficienti dal punto di vista del rapporto tra costi (denaro) e benefici (efficacia). Su questo equilibrio non incide in modo significativo la differenza tra piani di mobilità urbana sostenibile che presentano un quadro strategico con requisiti essenziali (opzione 2A e 3A) e quelli con un quadro che impone requisiti generali (opzione 1B). Tuttavia, dal momento che l'approccio su base volontaria lascia alle città maggiore libertà nella scelta del quadro più adatto, le parti interessate sostengono che esso potrebbe indurre una riduzione degli oneri amministrativi derivanti dall'eventuale ridondanza di requisiti normativi, senza perdere efficacia. Pertanto, l'opzione 1B è probabilmente più efficiente delle opzioni 2A e 3A.

## **7.3. Coerenza**

Tutte le opzioni sono coerenti con gli obiettivi generali della politica dell'Unione, generando vantaggi evidenti sul piano economico, sociale e ambientale. Le opzioni 2A e 3A assicureranno inoltre un quadro coerente per i piani di mobilità urbana sostenibile in quanto alcune città saranno obbligate ad attuare questo quadro di riferimento. Nell'opzione 1B il quadro di riferimento funge soltanto da orientamento, senza obbligare le città ad attuarne tutte le parti. Si può pertanto concludere che, sebbene tutte le opzioni strategiche siano coerenti, le opzioni 2A e 3A sono leggermente più coerenti rispetto all'opzione 1B.

## **7.4. Sostegno delle parti interessate**

Coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica sono in larga misura a favore delle misure di sostegno dell'UE previste dall'opzione 0, mentre soltanto il 29% degli interessati si è dichiarato a favore di un quadro vincolante per i piani di mobilità urbana sostenibile delle città dell'UE (opzioni 2 e 3). È stato espresso sostegno a favore di un'impostazione non normativa anche durante le consultazioni con le parti interessate e i membri del Comitato delle regioni.

## **8. OPZIONE PRESCELTA**

Alla luce dell'analisi dell'impatto e del confronto tra le alternative proposte, si è deciso di scegliere l'opzione 1B (raccomandazioni non vincolanti sui piani di mobilità urbana sostenibile con un quadro strategico recante requisiti generali), poiché ha riportato la migliore valutazione complessiva in termini di efficacia, efficienza, coerenza e sostegno delle parti interessate. Sono molteplici i vantaggi delle raccomandazioni non vincolanti rispetto a un approccio normativo. Le città potranno beneficiare di orientamenti più dettagliati, con il risultato di maggiore flessibilità e maggiore efficienza. Inoltre, è più probabile che l'opzione su base volontaria raccolga l'adesione di tutte le diverse tipologie di soggetti interessati. Alla luce della grande diversità di approcci alla mobilità urbana a livello degli Stati membri e della limitata disponibilità di dati comparabili e di statistiche, in questo momento le raccomandazioni non vincolanti per lo sviluppo e l'attuazione dei piani di mobilità urbana sostenibile rappresentano la scelta più giusta per il futuro.

## **9. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

I servizi della Commissione controlleranno l'attuazione e l'efficacia di questa iniziativa tramite una serie di strumenti, tra cui la futura piattaforma europea sui piani di mobilità urbana sostenibile. Essi valuteranno l'adozione di approcci integrati alla mobilità urbana nell'UE fino al 2020 e, sulla base di questi elementi, stabiliranno la necessità di ulteriori azioni.