



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 5 ottobre 2009 (06.10)
(OR. en)**

**14030/09
ADD 2**

**TRANS 371
ENV 630
TELECOM 197
RECH 307**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 2 ottobre 2009
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
Piano d'azione sulla mobilità urbana
Valutazione d'impatto – Sintesi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2009) 1212 definitivo.

All.: SEC(2009) 1212 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.9.2009
SEC(2009) 1212 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Piano d'azione sulla mobilità urbana

VALUTAZIONE D'IMPATTO – SINTESI

{COM(2009) 490}
{SEC(2009) 1211}

1. INTRODUZIONE

Il piano d'azione sulla mobilità urbana fa seguito all'adozione del Libro verde sulla mobilità urbana¹ il 25 settembre 2007 e si iscrive nel programma di lavoro della Commissione con il riferimento 2008/TREN/036.

Il Libro verde ha individuato cinque sfide principali nel campo della mobilità urbana e ha avviato un dibattito sul valore aggiunto dell'azione a livello UE a sostegno delle iniziative delle autorità locali, regionali e nazionali per far fronte a tali sfide. Per quanto i primi responsabili in questo settore siano le autorità locali, regionali e nazionali, vengono adottate decisioni in materia di mobilità urbana anche nell'ambito della politica e della normativa UE, che possono quindi incidere sull'ambiente generale e sulla libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi all'interno dell'Unione. La valutazione d'impatto esamina quale potrebbe essere esattamente il valore aggiunto dell'azione UE.

La valutazione d'impatto è stata realizzata dalla direzione generale "Energia e trasporti" della Commissione europea, con la partecipazione di un gruppo interservizi composto da rappresentanti dei vari servizi della Commissione interessati al piano d'azione. Si è utilizzato anche uno studio esterno. Il comitato per la valutazione d'impatto ha espresso un parere sui progetti di valutazione d'impatto in data 23 luglio 2008, 1° ottobre 2008 e 4 novembre 2008.

Il piano d'azione sulla mobilità urbana fornisce un quadro di lavoro per futuri interventi a livello UE e annuncia misure non legislative volte ad accrescere le conoscenze, promuovere il dialogo, condividere le migliori pratiche e offrire incentivi alle città. Tali misure aiuteranno i responsabili a prendere decisioni più informate, nonché a migliorare le scelte politiche e quelle relative alla mobilità urbana a tutti i livelli. Non è semplice valutare l'impatto di tali misure in termini quantitativi o qualitativi.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La consultazione delle parti interessate prevedeva due fasi. La prima fase è consistita in una consultazione, realizzata nei primi sei mesi del 2007, finalizzata alla preparazione del Libro verde sulla mobilità urbana. La seconda fase ha seguito l'adozione del Libro verde e si è svolta fra il 25 settembre 2007 e il 15 marzo 2008.

Il Libro verde sulla mobilità urbana conteneva 25 quesiti destinati a orientare la consultazione e a inquadrare le risposte delle parti interessate. Le parti in causa e gli interessati sono stati inoltre invitati a rispondere a questioni generali sollevate nel Libro verde. In totale sono pervenuti 431 contributi scritti, che sono stati esaminati accuratamente. I risultati della consultazione sono stati resi pubblici² e sono confluiti nella valutazione d'impatto.

¹ Verso una nuova cultura della mobilità urbana, COM(2007) 551.

² Vedi: http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/green_paper_en.htm

Inoltre, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sul Libro verde il 9 luglio 2008³, nonché una relazione d'iniziativa riguardante un piano d'azione sulla mobilità urbana il 23 aprile 2009⁴. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il proprio parere sul Libro verde il 29 maggio 2008⁵, e il Comitato delle regioni ha fatto altrettanto il 9 aprile 2008⁶. Il Comitato delle regioni ha adottato il proprio parere sulla relazione del Parlamento europeo il 21 aprile 2009⁷. Anche il Consiglio ha discusso la questione in termini informali⁸.

La conclusione generale della consultazione è che esiste un ampio consenso fra le parti in causa e gli interessati sull'importanza di un intervento dell'UE nel campo della mobilità urbana sotto forma di azioni a sostegno delle autorità, degli operatori e delle altre parti in causa e degli interessati a livello locale, regionale e nazionale. Sono state espresse opinioni diverse circa le azioni specifiche, a livello UE, che potrebbero portare un valore aggiunto, e nel contempo la consultazione ha permesso di individuare un punto d'incontro.

La consultazione ha rispettato i requisiti minimi per la consultazione degli interessati⁹.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Perché c'è bisogno di un piano d'azione sulla mobilità urbana a livello UE? Perché molte città dell'UE devono affrontare problemi comuni relativi alla mobilità urbana sostenibile, ad esempio gli elevati livelli di traffico e di congestione, le emissioni dannose e lo sviluppo squilibrato con effetti sull'esclusione sociale e sulla crescita economica. Si tratta di problemi significativi che vengono affrontati a livello locale, regionale e nazionale secondo il principio di sussidiarietà.

I responsabili politici degli Stati membri che hanno aderito all'UE negli ultimi anni si trovano ad affrontare sfide specifiche. Lo sviluppo economico sta favorendo la rapida crescita dell'acquisto e dell'utilizzo delle automobili. La carenza di strumenti sufficientemente adeguati implica che i progressi nel trasporto urbano non sempre soddisfano i requisiti minimi richiesti per lo sviluppo sostenibile e per la coesione sociale.

Osservando le iniziative prese a livello locale in tutta l'UE, emerge un quadro di politiche diversificate e di soluzioni d'azione e finanziamento di cui le autorità si avvalgono per affrontare i problemi della mobilità e del trasporto urbani. Oltre alla frammentazione degli approcci, anche l'inazione o le azioni inadeguate possono avere un'influenza al di là delle frontiere. Tutto ciò potrebbe inoltre dare luogo ad una costosa duplicazione degli sforzi.

³ INI/2008/2041.

⁴ INI/2008/2217.

⁵ TEN/320 - CESE 982/2008.

⁶ CdR 236/2007.

⁷ CdR 417/2008.

⁸ www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-01.09.2008/Informelle_Transports.

⁹ COM(2002) 704 definitivo.

I consumatori si trovano di fronte a sistemi di informazione frammentari e soluzioni non ottimizzate. Le persone a mobilità ridotta non hanno sempre accesso al trasporto urbano al pari delle altre persone.

Il trasporto urbano è un elemento critico anche per la catena di trasporto in generale, sia per quanto riguarda le merci che i passeggeri (il problema "ultimo miglio" e la necessità di avere nodi intermodali efficienti spesso localizzati nelle aree urbane o nelle vicinanze). L'efficacia delle politiche di mobilità urbana sviluppate a livello locale, regionale e nazionale ha perciò un impatto su tutto il sistema di trasporti europeo, mentre le autorità non sono necessariamente in grado o interessate a prendere in considerazione questa dimensione.

Senza uno scambio e una diffusione adeguati di buone pratiche testate, i responsabili politici potrebbero sviluppare soluzioni a costi eccessivamente elevati, realizzare politiche che non tengono conto in maniera adeguata delle esperienze effettuate altrove o proporre soluzioni potenzialmente in conflitto con i principi e con la normativa UE.

4. IL DIRITTO DI AGIRE DELL'UE

I trattati delimitano i poteri dell'UE. Il tema della mobilità e del trasporto urbani rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 70 del trattato che prevede una politica comune dei trasporti¹⁰. L'articolo 71, lettera (c) e (d) riguarda la mobilità e il trasporto urbani. Essi stabiliscono che, per l'attuazione dell'articolo 70, il Consiglio e il Parlamento europeo dovranno adottare misure per migliorare la sicurezza dei trasporti e qualsiasi altra disposizione necessaria. La responsabilità del trasporto è ripartita tra l'UE e gli Stati membri. Le questioni indicate di seguito dimostrano che il problema non può essere risolto in maniera ottimale con la sola azione degli Stati membri (parametro della necessità) e che gli obiettivi possono essere raggiunti in maniera ottimale a livello UE (parametro del valore aggiunto).

Il diritto di agire a livello UE nel campo della mobilità urbana nasce dall'obbligo della Commissione di raggiungere e tutelare gli obiettivi fondamentali stabiliti nel trattato. La normativa UE e gli strumenti finanziari incidono direttamente sulle decisioni a livello locale, regionale e nazionale nel campo della mobilità urbana. La Commissione è pertanto autorizzata a garantire che tali decisioni siano conformi alla normativa UE. Essa deve inoltre aiutare le autorità ad attuare le politiche UE e ad utilizzare al meglio i finanziamenti UE. Inoltre, le azioni prese nel campo della mobilità urbana a livello locale, regionale e nazionale incidono direttamente sugli operatori del trasporto merci e sui viaggiatori provenienti da altri paesi. Questo impatto transfrontaliero giustifica l'azione dell'UE volta a garantire il buon funzionamento del mercato interno e la corretta attuazione delle politiche e della normativa UE, ad esempio nel campo dell'ambiente, degli aiuti di stato, dell'agenda sociale o della ricerca e sviluppo.

I fallimenti del mercato nel campo della mobilità urbana rendono necessari interventi pubblici volti a risolvere i problemi di congestione, inquinamento e sviluppo squilibrato.

¹⁰ La Commissione può fare altresì proposte specifiche sulla base di articoli diversi dall'articolo 70. Ad esempio, per affrontare problemi specifici relativi alla mobilità e al trasporto urbani, potrebbe adottare gli articoli riguardanti la politica ambientale (174 e 175) o la coesione economica e sociale (158).

L'UE ha il diritto di garantire che questi interventi pubblici siano conformi alla normativa UE e coerenti con le politiche UE. In passato, le politiche UE in altre aree come l'ambiente, la politica regionale o l'energia, hanno adottato misure relative alla mobilità urbana. Non si è tenuto sufficientemente conto del possibile impatto di queste politiche sulla mobilità e sul trasporto urbani. In certi casi, non erano disponibili gli strumenti adeguati per sostenere le autorità, oppure non sono stati utilizzati. In altri casi ancora, tali strumenti non hanno preso in sufficiente considerazione le questioni relative alla mobilità urbana. È perciò importante, in casi specifici, proporre azioni per rafforzare la coerenza e per promuovere l'attuazione delle iniziative UE passate e presenti.

L'UE ha inoltre il diritto di agire per affrontare i problemi in cui l'intervento pubblico a livello UE porta un valore aggiunto. Senza interferire con i poteri delle autorità locali, regionali o nazionali competenti, l'UE può fornire un valore aggiunto all'azione locale in diversi modi¹¹. L'UE può offrire alle autorità una serie di strumenti con soluzioni testate per affrontare i rischi provocati dalla frammentazione degli approcci locali, regionali e nazionali. L'UE può aiutare a correggere le imperfezioni normative, ad esempio sotto forma di raccolta e condivisione insufficiente di dati di mercato, che impediscono il monitoraggio completo delle tendenze. L'UE può inoltre favorire lo scambio di dati e informazioni, offrire supporto finanziario e avviare attività di ricerca e sviluppo tecnologico (RST) a livello UE. Può aiutare a promuovere l'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche, evitando ad esempio di scoprire cose già note o unendo le forze in materia di disposizioni di valutazioni comparative, appalti o fornitura d'informazioni. Può infine aiutare a promuovere l'innovazione e gli standard, nonché creare mercati per le imprese.

5. OBIETTIVI

I principali obiettivi del piano d'azione sulla mobilità urbana sono due:

- offrire incentivi e sostegno alle città e alle autorità regionali e nazionali affinché sviluppino e mettano in atto politiche di mobilità urbana per raggiungere gli obiettivi comuni quali la lotta al cambiamento climatico, la realizzazione di un mercato interno a beneficio delle imprese e dei consumatori e la promozione di un efficiente sistema di trasporti europeo, coesione sociale e benessere;
- migliorare le conoscenze dei responsabili a tutti i livelli affinché sviluppino e mettano in atto politiche integrate, debitamente informate e innovative che si rivelano oggi necessarie per affrontare le questioni complesse e multidimensionali relative alla mobilità urbana.

¹¹ La base dell'azione UE nelle aree urbane è rafforzata dalla Strategia tematica sull'ambiente urbano (COM(2005) 718), affidata dal Consiglio e dal Parlamento europeo attraverso il Sesto programma d'azione a favore dell'ambiente.

6. OPZIONI STRATEGICHE

Per raggiungere questi due obiettivi principali, sono state prese in considerazione numerose opzioni strategiche. La selezione e la valutazione di tali opzioni è iniziata con la compilazione di una lista di 31 opzioni possibili, tratte da fonti diverse. Tali fonti includono i contributi ricevuti per promuovere la preparazione del Libro verde sulla mobilità urbana e durante la consultazione delle parti in causa sul Libro verde sulla mobilità urbana, i lavori effettuati nel quadro delle trascorse attività di RST finanziate dall'UE, i programmi di scambio delle migliori pratiche, le discussioni sul Libro verde svoltesi nelle istituzioni dell'UE e i suggerimenti forniti dai servizi della Commissione.

Tale approccio di ampia portata ha permesso la revisione di una vasta gamma di opzioni che spaziano da quelle più strategiche a quelle più pratiche. La lista comprende anche opzioni che possono sembrare poco realiste o auspicabili, ma che sono state proposte dalle parti in causa. Ciò significa che alcune opzioni strategiche potrebbero sembrare problematiche per via del principio di sussidiarietà oppure perché risultano inefficienti o inefficaci. Ad ogni modo, per ragioni di trasparenza, non sono state escluse a priori.

Sono stati individuati otto possibili strumenti che potrebbero essere utilizzati a livello UE per l'attuazione di un'opzione strategica, ad esempio il monitoraggio dell'autoregolamento, la diffusione di informazioni, la preparazione di linee guida, l'offerta di incentivi finanziari e l'attuazione di misure regolative.

Ogni opzione strategica, unitamente agli strumenti che possono essere utilizzati per l'attuazione, è stata inizialmente oggetto di un'analisi in funzione della sussidiarietà. Se la valutazione era negativa, l'opzione veniva abbandonata in via definitiva. Se invece era positiva, l'opzione veniva valutata sulla base dei criteri di efficienza, efficacia e coerenza. L'analisi riguardante la sussidiarietà, l'efficienza, l'efficacia e la coerenza ha ridotto il numero dell'opzioni da 31 a 18.

Il passo successivo è consistito nell'individuazione del possibile impatto delle restanti 18 opzioni strategiche. Gli indicatori utilizzati per la valutazione riguardano la mobilità, la congestione, l'energia, l'ambiente, le questioni economico-sociali e le scelte politiche. In seguito, sono stati scelti gli strumenti più adatti per attuare ciascuna delle 18 opzioni. Questa analisi si è basata sull'efficacia dei costi, sulla proporzionalità, sulla coerenza con le altre iniziative e sull'onere amministrativo.

Infine, sono stati elaborati 20 suggerimenti per possibili azioni a livello UE sfruttando le sinergie tra le opzioni e quelle tra gli strumenti. Inoltre, sono state messe a punto l'identità, la visibilità e la trattabilità delle azioni possibili. Non sono state incluse proposte per azioni legislative immediate. È bene tener presente che questo processo di selezione e di valutazione delle azioni possibili non pregiudica in alcun modo i contenuti del piano d'azione, né l'esito delle valutazioni d'impatto che potrebbero essere effettuate per scopi specifici.

7. SETTORI DI AZIONE

Di seguito sono riportate le azioni potenzialmente attuabili attraverso il piano d'azione:

Nel 2009:

- studio sulle norme di accesso alle aree verdi;
- guida internet sui veicoli puliti e a basso consumo energetico;
- portale web per migliorare l'accesso alle informazioni sui trasporti pubblici;
- progetto di dimostrazione riguardante i veicoli puliti;
- scambio di informazioni sui meccanismi di fissazione dei prezzi per i trasporti urbani;
- guida internet sulla legislazione, i finanziamenti e le migliori pratiche;
- istituzione di un osservatorio per la mobilità urbana;
- accelerazione dei tempi di sottoscrizione di piani di mobilità urbana sostenibili.

Nel 2010:

- dialogo sui diritti dei passeggeri nel trasporto pubblico urbano;
- preparazione di fonti di finanziamento future;
- istituzione di un forum sulla mobilità urbana;
- integrazione della guida efficiente sotto il profilo del consumo energetico nella formazione alla guida;
- aggiornamento di dati e statistiche;
- campagna sui comportamenti che consentono una mobilità sostenibile;
- sostegno a favore del dialogo internazionale e scambio di informazioni.

Nel 2011:

- guida alla sicurezza dei pedoni e dei ciclisti;
- guida alla mobilità urbana sostenibile e la politica regionale;
- studio sugli aspetti urbani dell'internalizzazione dei costi esterni.

Nel 2012:

- guida ai sistemi di trasporto intelligenti (STI) per la mobilità urbana;
- guida al trasporto merci urbano.

Questi suggerimenti costituiscono la base per la preparazione del piano d'azione sulla mobilità urbana. Durante i preparativi del piano d'azione, le azioni sono state ulteriormente specificate, rese prioritarie e convalidate a livello politico, tenendo conto altresì delle risorse disponibili.

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

L'impatto e il successo generale del piano d'azione dipenderanno dal coinvolgimento attivo e dalla sottoscrizione da parte di operatori e di altre parti in causa o soggetti interessati a livello locale, regionale e nazionale. La Commissione controllerà lo sviluppo della mobilità e del trasporto urbani nell'UE e le prestazioni delle azioni UE intraprese nel quadro del piano d'azione. Verrà inoltre avviato un piano di revisione nel 2012. In seguito, la Commissione valuterà l'impatto del piano d'azione e la necessità di revisionarlo o di avviare ulteriori azioni.