

# Mobilità pendolare sostenibile tra centri urbani e periferie

Si va avanti, con l'azione locale cruciale per arrivare a meta



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

## Paragrafo

### 01 - 24 | **Principali messaggi**

01 - 05 | Perché questo tema è importante

06 - 24 | Costatazioni e raccomandazioni della Corte

### 25 - 108 | **Le osservazioni della Corte in dettaglio**

25 - 59 | **I continui sforzi profusi dalla Commissione per rafforzare il quadro dell'UE per la mobilità urbana sono stati in parte proficui**

29 - 44 | Il raggiungimento di un consenso sul rafforzamento del quadro giuridico dell'UE ha richiesto tempo e gli obiettivi in materia di mobilità urbana rimangono generici

45 - 51 | Nonostante alcune sovrapposizioni, le città hanno apprezzato le numerose iniziative di sostegno della Commissione

52 - 59 | Il monitoraggio della Commissione è stato limitato, in parte perché la comunicazione dei dati sulla mobilità urbana sarà obbligatoria solo a partire da fine 2027

60 - 94 | **La maggior parte dei PUMS sottoposti ad audit includeva misure pertinenti, ma presentava lacune in termini di copertura territoriale e di monitoraggio**

64 - 68 | Nella maggior parte dei PUMS, l'insufficiente copertura territoriale ha comportato l'esclusione di una determinata quota dei flussi di pendolari

69 - 86 | La maggior parte dei PUMS sottoposti ad audit comprende misure in materia di accessibilità e riduzione delle emissioni; sono invece meno numerose le misure volte a scoraggiare l'uso delle auto

87 - 94 | L'attuazione e il monitoraggio dei PUMS sottoposti ad audit non sono assicurati

**95 - 108 | I progetti sottoposti ad audit hanno sostenuto gli obiettivi dei PUMS, sebbene non tutti abbiano avuto effetti significativi in termini di soddisfacimento dei bisogni dei pendolari**

96 - 99 | Nonostante alcune carenze nelle procedure di selezione, tutti i progetti sottoposti ad audit erano allineati ai PUMS

100 - 108 | Quasi tutti i progetti sottoposti ad audit hanno prodotto le realizzazioni previste, ma sono stati molti meno quelli che hanno avuto effetti significativi in termini di soddisfacimento dei bisogni dei pendolari

## **Allegati**

**Allegato I – L’audit**

**Allegato II – Elenco dei progetti sottoposti ad audit**

**Allegato III – Esempi di iniziative di sostegno della Commissione**

**Allegato IV – Flussi di pendolari**

**Allegato V – Obiettivi in materia di mobilità sostenibile**

**Allegato VI – Problemi che incidono sulla significatività delle indagini sulla mobilità**

**Allegato VII – Mappe relative all’accessibilità in 45 minuti**

**Allegato VIII – Mappe relative al tempo di percorrenza dalle aree suburbane a un luogo di lavoro pertinente**

## **Acronimi**

## **Glossario**

## **Risposte della Commissione**

## **Cronologia**

## **Team di audit**

# 01

## Principali messaggi

### Perché questo tema è importante

- 01** La mobilità urbana, ossia la circolazione di persone e merci nelle aree urbane, interessa circa il 75 % della popolazione dell'UE. Le aree urbane attraggono occupazione e attività economiche, generando un intenso traffico di pendolari. Rispetto ai centri urbani, la crescita demografica è più rapida nelle zone di pendolarismo circostanti, segno di una tendenza alla suburbanizzazione<sup>1</sup>.
- 02** La mobilità urbana è gestita principalmente a livello locale. Il quadro per la mobilità urbana stilato dalla Commissione nel 2021<sup>2</sup> definisce la mobilità sostenibile nelle aree urbane considerando diverse dimensioni chiave (*figura 1*). Secondo tale quadro, occorre puntare a sistemi di trasporto urbano multimodale incentrati sulle persone che garantiscano una mobilità attiva, collettiva e condivisa, fondata su soluzioni a basse e a zero emissioni.

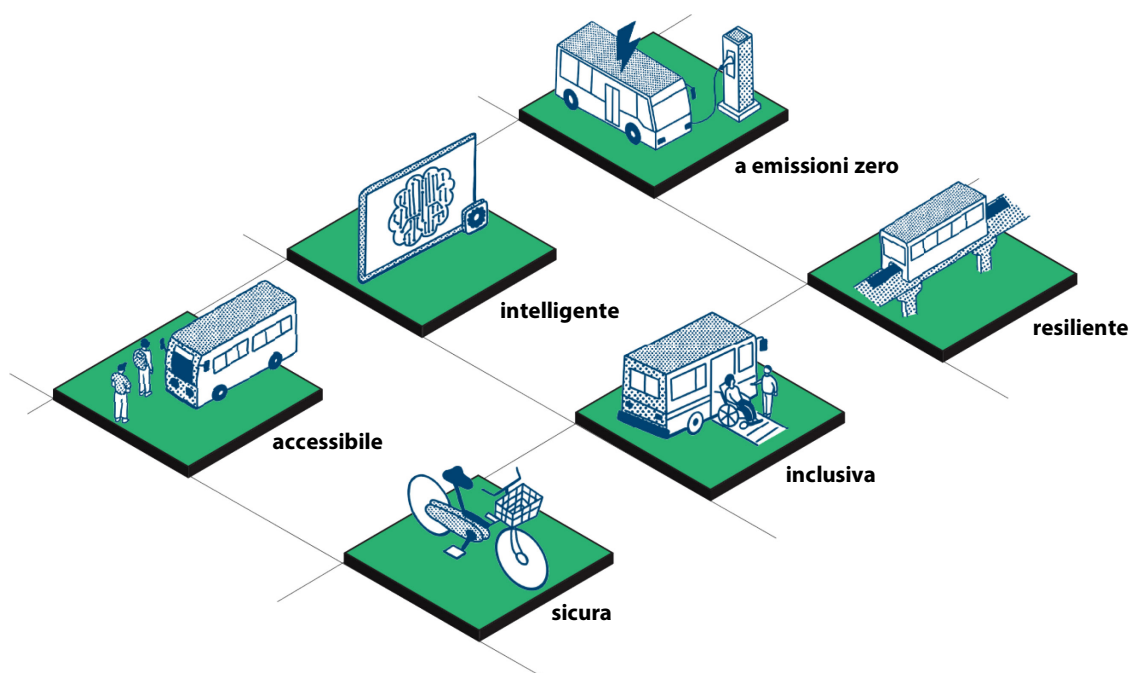
---

<sup>1</sup> OCSE, *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, 2012, Parigi.

<sup>2</sup> COM(2021) 811.



**Figura 1 | Principali caratteristiche di una mobilità sostenibile nelle aree urbane**



*Fonte:* Corte dei conti europea, adattamento del nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana della Commissione (2021).

- 03** Un potenziamento della mobilità urbana sostenibile comporta diversi vantaggi, tra cui la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, una minore congestione del traffico e tempi di percorrenza più brevi, nonché una migliore qualità dell'aria e della vita. Una delle principali sfide è offrire alternative attrattive all'uso dell'auto.
- 04** Per potenziare la mobilità sostenibile, la Commissione ha promosso il concetto di **piani urbani di mobilità sostenibile (PUMS)**, che sono definiti come piani strategici di mobilità volti a migliorare in modo sostenibile l'accessibilità alla zona urbana funzionale e la mobilità al suo interno per le persone, le imprese e le merci. A fini statistici, per "zona urbana funzionale" (detta anche "area urbana funzionale") s'intende a livello UE una città con la rispettiva zona di pendolarismo, ovvero l'area circostante in cui almeno il 15 % dei residenti occupati lavora all'interno della città in questione.

- 05** L'obiettivo dell'audit era valutare le azioni intraprese dalla Commissione e dalle autorità competenti degli Stati membri per favorire il trasporto sostenibile dei pendolari nelle grandi aree metropolitane. A tal fine, la Corte ha valutato: i) se le azioni legislative, strategiche e di sostegno della Commissione fossero idonee a garantire un trasporto pendolare efficace; ii) se la definizione, l'attuazione e il monitoraggio dei PUMS da parte delle autorità competenti nei sei Stati membri inclusi nel campione (Cechia, Spagna, Francia, Ungheria, Polonia, Portogallo) fossero idonei allo scopo; iii) se la selezione, l'attuazione e i risultati dei 21 progetti finanziati dall'UE inclusi nel campione siano risultati efficaci ai fini del pendolarismo sostenibile. La Corte auspica che le proprie osservazioni tornino utili alla Commissione nel valutare i progressi della politica d'intervento adottata, in vista di futuri aggiornamenti e orientamenti in materia. Per maggiori informazioni generali e dettagli sull'estensione e approccio dell'audit, cfr. [allegato I](#).

## Constatazioni e raccomandazioni della Corte

- 06** Nel complesso, la Corte conclude che i continui sforzi profusi dalla Commissione hanno rafforzato il quadro giuridico dell'UE in materia di mobilità urbana, che attualmente prevede, in particolare, l'elaborazione di piani urbani di mobilità sostenibile per 431 aree urbane. Tuttavia, la Corte ha individuato diverse carenze che minano l'efficacia dei piani; queste attengono soprattutto alla copertura dei flussi di pendolari e al livello di ambizione nel promuovere nuove abitudini di trasporto diverse dall'uso dell'auto. I futuri miglioramenti dipenderanno principalmente dall'azione a livello locale.

### **I continui sforzi profusi dalla Commissione per rafforzare il quadro dell'UE per la mobilità urbana sono stati in parte proficui**

- 07** Nel settore dei trasporti, qualsiasi azione a livello UE deve rispettare il principio di sussidiarietà: ciò significa che l'UE dovrebbe intervenire solo quando gli obiettivi possono essere conseguiti meglio attraverso un'azione dell'UE che non attraverso l'intervento dei singoli Stati membri.
- 08** La pianificazione della mobilità urbana è diventata obbligatoria per 431 aree urbane ("nodi") con l'adozione del regolamento rivisto sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) nel 2024, vent'anni dopo che la Commissione ne aveva riconosciuto i vantaggi. In tale lasso di tempo, prima di ottenere dagli Stati membri un appoggio sufficiente rispetto a tale obbligo, la Commissione aveva promosso attivamente l'elaborazione dei PUMS.

**09** Il regolamento, pur avendo rafforzato il quadro normativo, non ha tuttavia:

- imposto agli Stati membri di fare in modo che i PUMS siano conformi agli orientamenti UE;
- incluso gli indicatori suggeriti dalla Commissione (come la quota modale), conferendo invece a quest'ultima il potere di definire: i) un numero limitato di indicatori di mobilità urbana e ii) una metodologia per la raccolta e la presentazione dei dati da parte degli Stati membri. Ciò ha comportato ritardi, dato che l'atto di esecuzione non è ancora stato adottato. Inoltre, non vi è ad oggi alcuna certezza che il quadro includerà indicatori che misurino le variazioni della quota modale, sebbene ciò sia fondamentale per valutare se la mobilità urbana stia diventando più sostenibile (paragrafi [25-35](#) e [55](#)).

**10** La maggiore enfasi posta sulla mobilità urbana sostenibile si riflette anche nelle norme e negli accordi che disciplinano i programmi di finanziamento dell'UE (fondi della politica di coesione, meccanismo per collegare l'Europa e dispositivo per la ripresa e la resilienza) (paragrafi [36-37](#)).

**11** Il quadro strategico dell'UE per la mobilità urbana mira a sostenere gli obiettivi climatici vincolanti dell'UE promuovendo un trasporto sostenibile e contribuendo in tal modo a ridurre le emissioni. Il diritto dell'UE ha fissato valori-obiettivo nazionali vincolanti per la riduzione complessiva delle emissioni di gas a effetto serra, senza tuttavia prevedere valori-obiettivo distinti per il solo settore dei trasporti. È quindi lasciata agli Stati membri la facoltà di scegliere quali misure adottare nei vari settori. Di conseguenza, non sono stati fissati valori-obiettivo né a livello di città, né per la sola mobilità urbana. Analogamente, il diritto dell'UE non ha fissato alcun valore-obiettivo in materia di trasferimento modale (passaggio dei pendolari a modi di trasporto più sostenibili), nonostante l'importanza che questo aspetto ricopre per la performance ambientale e l'efficienza dei trasporti. Nel complesso, gli obiettivi strategici dell'UE per la mobilità urbana non erano molto specifici (paragrafi [38-44](#)).

**12** Per sostenere le città, la Commissione ha adottato le seguenti misure.

- Ha introdotto numerose iniziative di sostegno (sviluppo delle capacità, condivisione delle pratiche e orientamenti) che, seppur apprezzate dalle autorità locali, si sovrappongono in parte, dando luogo a uno scenario complesso, che per esse può risultare difficile da navigare (paragrafi [45-50](#)).
- Ha pubblicato orientamenti per l'elaborazione dei PUMS, integrati da oltre 30 guide su argomenti specifici. Poiché queste ultime non trattano ancora tutti gli aspetti pertinenti e mancano in parte di informazioni aggiornate o di allineamento con gli orientamenti PUMS di cui al regolamento TEN-T, la Commissione sta lavorando per razionalizzarle e aggiornarle (paragrafi [51](#) e [83](#)).

**13** A parte alcune valutazioni svolte in preparazione di future decisioni strategiche, la Commissione non ha ancora monitorato l'effetto della politica d'intervento adottata, in quanto la comunicazione dei dati sulla mobilità urbana sarà obbligatoria per gli Stati membri solo a partire dalla fine del 2027. La rendicontazione si baserà su indicatori e su una metodologia che deve ancora essere definita dalla Commissione attraverso un atto di esecuzione (paragrafi [52-59](#)).



### **Raccomandazione 1**

#### **Rafforzare il sostegno alle autorità degli Stati membri**

La Commissione dovrebbe:

- a) integrare gli orientamenti attualmente forniti sui PUMS trattando tutti gli aspetti pertinenti che tali piani devono affrontare, fra cui in particolare il modo migliore per applicare i) il concetto di zone urbane funzionali e ii) la mobilità condivisa nelle aree suburbane, nonché le modalità per integrare al meglio la pianificazione del territorio e dello spazio con la pianificazione della mobilità;
- b) istituire uno sportello unico per guidare le autorità degli Stati membri tra le opportunità offerte dalle varie iniziative di sostegno disponibili (come i finanziamenti o lo sviluppo delle capacità).

**Termine di attuazione: quarto trimestre 2027.**





## Raccomandazione 2

### Monitorare la quota modale

Nel predisporre l'atto di esecuzione sugli indicatori, la Commissione dovrebbe, di concerto con gli Stati membri, definire un indicatore relativo alla quota modale (che costituisce un elemento fondamentale di qualsiasi politica di mobilità sostenibile), da basare su una metodologia uniforme di raccolta dei dati.

**Termine di attuazione: quarto trimestre 2026.**

## La maggior parte dei PUMS sottoposti ad audit includeva misure pertinenti, ma presentava lacune in termini di copertura territoriale e di monitoraggio

- 14** La definizione dell'area coperta da un PUMS è fondamentale per l'efficacia del piano: essa dovrebbe comprendere tutti i pertinenti flussi di pendolari. Il regolamento TEN-T prevede che i PUMS coprano una "zona urbana funzionale" in cui rientrano le zone di pendolarismo presenti nell'area urbana in questione o nelle sue vicinanze. Ciò presuppone la collaborazione e il coordinamento tra autorità nazionali e locali e al di là dei confini amministrativi (paragrafi [60-64](#)).
- 15** Tutti i sei PUMS sottoposti ad audit, tranne uno, hanno definito le aree sulla base dei confini amministrativi anziché dei flussi di pendolari, di cui è stata così trascurata una percentuale talvolta consistente, compresa tra il 4 % e il 64 % per i PUMS sottoposti ad audit. Il motivo è da ricondurre principalmente all'insufficiente coordinamento tra le autorità comunali e alla mancanza di poteri di tali autorità oltre i confini di propria competenza (paragrafi [65-68](#)).



### Raccomandazione 3

#### Promuovere un'adeguata copertura geografica nei PUMS

La Commissione dovrebbe vegliare affinché i PUMS ricevuti coprano le zone urbane funzionali delle città in questione, come definite nel regolamento TEN-T. Qualora i PUMS non coprano dette zone, la Commissione dovrebbe interagire con le autorità degli Stati membri (in particolare i punti di contatto per i PUMS) al fine di porre rimedio a tale situazione.

**Termine di attuazione: quarto trimestre 2028.**

- 16** La maggior parte dei PUMS sottoposti ad audit includeva misure e/o valori-obiettivo riguardanti vari aspetti della mobilità sostenibile, tra cui:
- una migliore accessibilità per tutti gli utenti (accesso a beni e servizi essenziali e ai posti di lavoro) attraverso soluzioni innovative quali la multimodalità, il trasporto su richiesta e la mobilità condivisa;
  - la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dal settore dei trasporti attraverso la promozione di modi di trasporto sostenibili, ad esempio mediante l'istituzione di zone a basse emissioni e la promozione della mobilità attiva, come gli spostamenti in bicicletta o a piedi (paragrafi [69-79](#)).
- 17** Nei PUMS controllati erano stati fissati valori-obiettivo relativi alla riduzione delle emissioni nelle corrispondenti aree urbane che, nella maggior parte dei casi, non erano pienamente allineati né comparabili a quelli stabiliti a livello nazionale. A questa situazione hanno contribuito la totale assenza di processi atti a garantire tale allineamento e le diverse tempistiche per la preparazione o l'aggiornamento dei rispettivi documenti (paragrafi [80-81](#)).
- 18** Nonostante alcuni esempi positivi, i PUMS spesso non includevano misure volte a scoraggiare l'uso delle auto private. Sebbene per la maggior parte prevedessero misure di gestione dei parcheggi (quali restrizioni di parcheggio in determinate aree), solo la metà contemplava misure su altri aspetti, come la pianificazione del territorio e dello spazio nonché la gestione della mobilità del personale da parte dei datori di lavoro (paragrafi [82-86](#)).

- 19** Le autorità nazionali e regionali dei sei Stati membri visitati non monitorano l'attuazione dei PUMS. Tuttavia, dei sei PUMS sottoposti ad audit, due sono monitorati dalle autorità locali competenti e altre due autorità locali intendono provvedere in tal senso. Per quanto riguarda i due PUMS attualmente monitorati, la loro efficace attuazione è stata ostacolata dalla mancanza di poteri da parte delle autorità locali e da vincoli di finanziamento. Sebbene un finanziamento sufficiente sia un elemento essenziale per una buona riuscita, solo i due PUMS attualmente monitorati fornivano dettagli sul fabbisogno di finanziamenti, peraltro indicando soltanto possibili fonti per assicurarne la copertura (paragrafi [87-91](#)).
- 20** Non erano disponibili dati di monitoraggio in merito all'impatto complessivo che i PUMS attuati hanno esercitato sul pendolarismo sostenibile e sulla quota modale. Le autorità competenti dei sei Stati membri hanno svolto indagini periodiche sulla mobilità, la cui utilità però è risultata ridotta per problemi di tempistica e di copertura (paragrafi [92-94](#)).

### **I progetti sottoposti ad audit hanno sostenuto gli obiettivi dei PUMS, sebbene non tutti abbiano avuto effetti significativi sui bisogni dei pendolari**

- 21** Per quanto riguarda il campione dei 21 progetti sottoposti ad audit, la Corte ha riscontrato che (paragrafi [95-96](#), [99](#) e [103-105](#)):
- tutti i progetti erano coerenti con il PUMS corrispondente o con un'altra strategia di mobilità pertinente, anche se le autorità di selezione dei progetti non sempre hanno valutato questo criterio;
  - la maggior parte dei progetti poggiava su una valutazione delle esigenze;
  - la stragrande maggioranza dei progetti completati ha prodotto tutte le realizzazioni previste;
  - tutti i 12 progetti per i quali erano disponibili dati sufficienti per una valutazione hanno contribuito in parte a rispondere alle esigenze dei pendolari, anche se in diversa misura: la metà di essi ha avuto effetti positivi significativi, mentre l'altra metà ha avuto effetti più moderati a causa di debolezze a livello di pianificazione e attuazione dei progetti stessi.

**22** Nei controlli effettuati dalle autorità di selezione dei progetti, la Corte ha riscontrato le seguenti debolezze (paragrafo [97](#)).

- Per quanto riguarda i progetti finanziati dal meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti, la valutazione dell'allineamento ai PUMS corrispondenti è iniziata solo con i progetti finanziati nel periodo 2021-2027.
- Per quanto concerne i progetti finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, nei due Stati membri sottoposti ad audit la verifica dell'allineamento ai corrispondenti PUMS non è stata eseguita o mancavano elementi che la comprovassero.

**23** Per diversi progetti (otto su 21), in particolare quelli finanziati dal meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti e dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, non erano stati definiti indicatori di risultato. In due Stati membri in cui i progetti disponevano di un indicatore per misurare le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra, il calcolo della riduzione si basava su metodologie inadeguate. Non è stata definita alcuna metodologia a livello UE (paragrafi [100-102](#)).

**24** La Corte ha effettuato una simulazione del potenziale impatto che un progetto per ciascuno Stato membro sottoposto ad audit ha avuto sulla riduzione del tempo di spostamento dei pendolari. Tale simulazione ha evidenziato, seppur con alcune riserve, che gli spostamenti con i trasporti pubblici erano più rapidi di quelli in auto nelle ore di punta in due casi su sei, il che indica che sono possibili ulteriori miglioramenti (paragrafi [106-108](#)).



#### **Raccomandazione 4**

##### **Fornire una metodologia solida per misurare le variazioni delle emissioni di gas a effetto serra**

Per il quadro finanziario pluriennale post-2027, la Commissione dovrebbe sviluppare una metodologia adeguata per misurare le variazioni delle emissioni di gas a effetto serra, tale da poter essere utilizzata dai beneficiari di progetti nel settore dei trasporti finanziati con fondi UE per comunicare dati attendibili riguardo ai relativi indicatori.

**Termine di attuazione: quarto trimestre 2028.**



## Le osservazioni della Corte in dettaglio

**I continui sforzi profusi dalla Commissione per rafforzare il quadro dell'UE per la mobilità urbana sono stati in parte proficui**

- 25** La responsabilità della politica dei trasporti è condivisa tra l'UE e gli Stati membri<sup>3</sup>. Pertanto, qualsiasi azione a livello UE in questo settore deve rispettare il principio di sussidiarietà sancito dal trattato sull'Unione europea<sup>4</sup>. Ciò significa che l'UE dovrebbe intervenire soltanto quando gli obiettivi possono essere conseguiti meglio attraverso un'azione dell'UE che non attraverso l'intervento dei singoli Stati membri.
- 26** La mobilità urbana, che è un aspetto della politica dei trasporti, è gestita a livello nazionale, regionale e locale. È strettamente legata all'obiettivo vincolante della Commissione di rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050. La normativa europea sul clima del 2021<sup>5</sup>, che stabilisce tale obiettivo, fissa anche un valore-obiettivo vincolante per il 2030, vale a dire una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % (rispetto al 1990).
- 27** Ogni politica e strategia dovrebbe fondarsi su una solida analisi, per la quale è necessario disporre di un insieme di dati pertinenti ed attendibili. Gli stessi dati servono per valutare i progressi e condividere le migliori pratiche.

---

<sup>3</sup> Articolo 4 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

<sup>4</sup> Articolo 5 del [trattato sull'Unione europea](#).

<sup>5</sup> [Regolamento \(UE\) 2021/1119](#).

**28** La Corte ha esaminato se:

- i documenti strategici e gli atti giuridici dell'UE comprendessero disposizioni adeguate per promuovere l'allineamento delle città agli obiettivi dell'UE per la mobilità urbana;
- le iniziative di sostegno della Commissione (sviluppo delle capacità, condivisione delle pratiche, orientamenti) fossero idonee allo scopo;
- la Commissione monitorasse adeguatamente i progressi in materia di mobilità urbana.

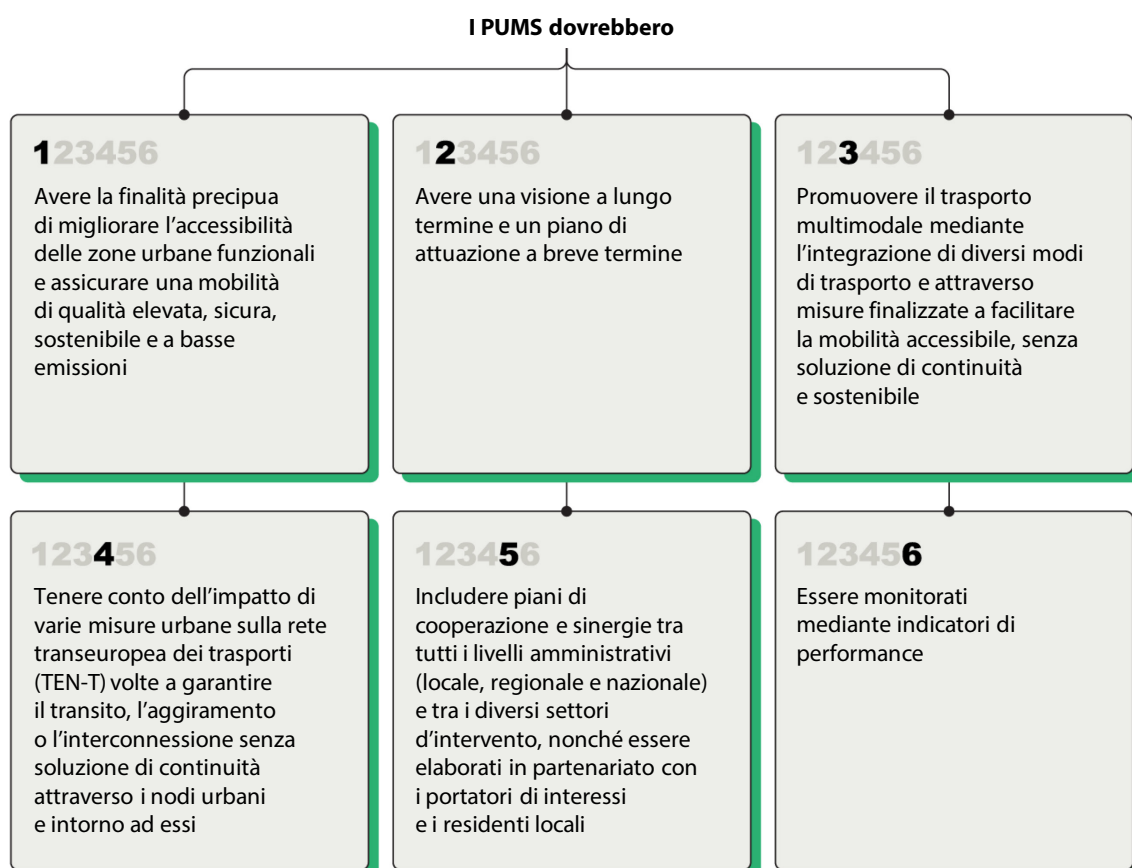
**Il raggiungimento di un consenso sul rafforzamento del quadro giuridico dell'UE ha richiesto tempo e gli obiettivi in materia di mobilità urbana rimangono generici**

- 29** La mobilità urbana e suburbana svolge un ruolo fondamentale nel conseguimento dei valori-obiettivo dell'UE in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. La pianificazione della mobilità urbana sostenibile è uno strumento che consente alle città di affrontare in modo organico le questioni concernenti l'utilizzo del territorio, nonché le abitudini e le infrastrutture di trasporto, al fine di migliorare la sostenibilità, la sicurezza e l'efficienza dei trasporti.
- 30** La Corte ha valutato le modifiche apportate al quadro strategico e giuridico dell'UE per quanto riguarda la pianificazione della mobilità urbana, le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti e i relativi obiettivi.

## Ci sono voluti 20 anni per rendere obbligatoria la pianificazione della mobilità urbana sostenibile per molte aree urbane, ma l'allineamento agli orientamenti UE rimane facoltativo

**31** Già nel 2004, nell'ambito di una strategia sull'ambiente urbano<sup>6</sup>, la Commissione aveva individuato la necessità di imporre alle capitali e alle città con oltre 100 000 abitanti di adottare e attuare piani per un trasporto urbano sostenibile (comprendenti la pianificazione dell'utilizzo del territorio e dei trasporti, la fissazione di valori-obiettivo a livello locale e l'impiego di sistemi di monitoraggio dei progressi compiuti). Tale obbligo è stato formalizzato in un atto giuridico solo nel 2024, precisamente nel regolamento rivisto sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)<sup>7</sup>. Nel frattempo, i piani per un trasporto urbano sostenibile si erano evoluti abbracciando un nuovo concetto, quello dei piani urbani di mobilità sostenibile (PUMS). Le principali caratteristiche di un PUMS sono descritte nella *figura 2*.

**Figura 2 | Piani urbani di mobilità sostenibile: caratteristiche principali**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'allegato V del regolamento TEN-T.

<sup>6</sup> COM(2004) 60.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) 2024/1679 (regolamento TEN-T).

- 32** Nei 20 anni intercorsi tra i due documenti menzionati, la Commissione aveva valutato periodicamente la possibilità di imporre alle città di adottare e attuare i PUMS, ma era giunta alla conclusione che mancava il sostegno degli Stati membri a tal fine. Di conseguenza, i documenti strategici pertinenti (*figura 1* dell'*allegato I*) adottati tra il 2006 e il 2020 prevedevano solo che la Commissione promuovesse l'adozione di tali piani (ad esempio diffondendo informazioni e orientamenti).
- 33** Nel 2021 due valutazioni della Commissione<sup>8</sup> hanno concluso che era necessaria un'azione più incisiva a livello UE. Nella proposta di modifica del regolamento TEN-T formulata dalla Commissione nel 2021<sup>9</sup> si prevedeva pertanto l'obbligo per gli Stati membri di provvedere, entro il 2025, a far adottare i PUMS per i nodi urbani individuati dal regolamento TEN-T. La Commissione considera i PUMS uno strumento per incoraggiare flussi di traffico fluidi e senza soluzione di continuità da, verso e attraverso i nodi urbani. Inoltre, in base a una proposta della Commissione, il regolamento TEN-T del 2024 comprendeva un numero significativamente più elevato di nodi urbani rispetto al regolamento TEN-T del 2013<sup>10</sup> (431 contro 79).
- 34** Durante i negoziati tra la Commissione e i colegislatori dell'UE (Parlamento europeo e Consiglio), il termine proposto dalla Commissione è stato prorogato dal 2025 al 2027 ed è stato soppresso l'obbligo proposto, in base al quale gli Stati membri avrebbero dovuto provvedere ad assicurare la conformità dei PUMS a norme definite. Il regolamento infine adottato nel 2024 sottolinea invece che le autorità locali dovrebbero adoperarsi per allineare i PUMS agli orientamenti di cui all'allegato V<sup>11</sup>.
- 35** Per agevolare l'adozione e l'attuazione dei PUMS nei nodi urbani, il regolamento TEN-T del 2024 imponeva agli Stati membri di elaborare programmi di sostegno entro luglio 2025.

---

<sup>8</sup> SWD(2021) 47 e SWD(2021) 117.

<sup>9</sup> COM(2021) 812.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) n. 1315/2013.

<sup>11</sup> Articolo 41, paragrafo 2, del regolamento TEN-T.



**36** La maggiore attenzione alla mobilità urbana sostenibile si riflette anche nelle norme che disciplinano i regimi dell'UE volti a finanziare progetti relativi alla mobilità (*allegato I*).

- Finanziamenti della politica di coesione per il periodo 2014-2020: sebbene non si trattasse di un obbligo giuridico, bensì del risultato della linea adottata dalla Commissione durante la negoziazione dei programmi nazionali e regionali di attuazione della politica di coesione, tutti i programmi nell'ambito dei quali sono stati finanziati i progetti sottoposti ad audit (*allegato II*) prevedevano che i progetti dovessero essere inclusi in un quadro strategico per i progetti di mobilità urbana, ad esempio un PUMS o una strategia di *investimento territoriale integrato*, oppure dovessero essere allineati a un siffatto quadro. In Ungheria, tuttavia, per i due progetti del periodo 2014-2020 sottoposti ad audit, il PUMS al quale i progetti avrebbero dovuto allinearsi poteva essere completato entro la fine di questi ultimi anziché in fase di selezione dei progetti; ciò ha ridotto l'efficacia dell'obbligo relativo ai PUMS.
- Finanziamenti della politica di coesione per il periodo 2021-2027: come per il periodo 2014-2020, tutti i programmi sottoposti ad audit richiedevano che gli investimenti nella mobilità urbana fossero allineati a un PUMS o, in sua assenza, a una strategia di mobilità comparabile. La Commissione ha però compiuto anche un ulteriore passo avanti insistendo, durante la negoziazione degli accordi di partenariato (tra la Commissione e ciascuno Stato membro) e dei programmi nazionali e regionali di attuazione della politica, affinché l'assegnazione dei finanziamenti fosse allineata ai suoi obiettivi strategici, in particolare la transizione dalle infrastrutture stradali a una mobilità sostenibile e intelligente.
- Meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti: nel 2019 la Commissione ha modificato il programma di lavoro 2014-2020<sup>12</sup> che stabilisce le condizioni per la concessione delle sovvenzioni e ha aggiunto l'obbligo per cui le azioni finanziate dall'UE che realizzano infrastrutture di trasporto in nodi della rete centrale TEN-T, inclusi i nodi urbani, devono essere coerenti con i PUMS, ove applicabile. Il programma di lavoro 2021-2027 ha compiuto un ulteriore passo avanti specificando che le misure finanziate dall'UE relative ai "nodi passeggeri multimodali" devono far parte di un PUMS, stabilito conformemente agli orientamenti UE, o di un piano equivalente<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> C(2019) 7303, *allegato*, pag. 10.

<sup>13</sup> C(2021) 5763, *allegato*, pag. 13.

**37** Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito nel 2021, consente di effettuare investimenti nelle strade (principalmente sulla rete TEN-T), ma questi investimenti non sono conteggiati ai fini degli obiettivi climatici del dispositivo stesso. Di fatto, il 37 % della dotazione finanziaria totale di ciascun piano nazionale dovrebbe sostenere gli obiettivi climatici. Gli investimenti nei trasporti sostenibili (come le infrastrutture ciclabili o le infrastrutture a sostegno del materiale rotabile a emissioni zero) sono invece conteggiati ai fini dei suddetti obiettivi. I piani nazionali per la ripresa e la resilienza di tutti e sei gli Stati membri comprendevano obiettivi, misure o investimenti volti a migliorare la mobilità urbana e suburbana sostenibile.

**La normativa dell'UE sulle emissioni connesse ai trasporti ha lasciato agli Stati membri la libertà di scegliere i propri obiettivi di riduzione e le relative misure di attuazione**

**38** Nella comunicazione del 2020 su un futuro a impatto climatico zero<sup>14</sup>, la Commissione ha sottolineato che l'aumento della quota modale di trasporto pubblico, mobilità attiva e mobilità multimodale, unitamente a norme più rigorose in materia di emissioni per i veicoli, avrebbe ridotto drasticamente l'inquinamento provocato dai trasporti, soprattutto nelle città.

**39** Per conseguire il valore-obiettivo generale di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (paragrafo 26), il regolamento sulla condivisione degli sforzi del 2018<sup>15</sup> ha fissato per ciascuno Stato membro un valore-obiettivo di riduzione delle emissioni prodotte da una serie di settori, compreso il trasporto interno (escluso tuttavia il trasporto aereo). Con i propri valori-obiettivo nazionali, gli Stati membri dovevano contribuire collettivamente a ridurre le emissioni a livello UE, nei settori specificati nel regolamento, del 40 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005. Gli Stati membri erano liberi di scegliere le misure da attuare nei diversi settori per conseguire i propri valori-obiettivo.

**40** Considerata l'importanza delle emissioni dei trasporti, la Commissione ha inserito nella strategia per una mobilità sostenibile e intelligente del 2020 un obiettivo non vincolante dell'UE: ridurre del 90 % le emissioni del settore dei trasporti entro il 2050 (rispetto ai livelli del 1990). Così come il regolamento sulla condivisione degli sforzi non ha fissato valori-obiettivo a livello di singolo Stato membro per il solo settore dei trasporti, allo stesso modo il valore-obiettivo del 90 % non è stato ripartito per Stato membro.

---

<sup>14</sup> COM(2020) 562.

<sup>15</sup> Regolamento (UE) 2018/842.

- 41** Analogamente, e conformemente al principio di sussidiarietà, non sono stati fissati valori-obiettivo a livello di città. Tuttavia, la Commissione ha proposto obblighi normativi più rigorosi in relazione ad aspetti della mobilità urbana e dei trasporti per i quali riteneva che tali interventi avessero un chiaro valore aggiunto europeo. Si inserisce in questo quadro la fissazione di limiti di emissione per autovetture, furgoni e veicoli pesanti a livello UE al fine di evitare norme divergenti tra gli Stati membri. Inoltre, a partire dal 2027, il trasporto su strada sarà incluso nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE, concepito per ridurre le emissioni attraverso l'aumento del costo dei combustibili fossili e la promozione di alternative di trasporto più pulite.
- 42** Allo stesso modo, gli Stati membri sono anche liberi di scegliere gli obiettivi che intendono perseguire nel settore della mobilità urbana e del pendolarismo. I principali obiettivi dei documenti strategici dell'UE sono i seguenti.
- La strategia del 2020 per una mobilità sostenibile e intelligente<sup>16</sup> comprende solo obiettivi generici, come rendere tutti i modi di trasporto più sostenibili e promuovere un sistema di trasporto multimodale.
  - Il nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana del 2021<sup>17</sup> comprende i tre obiettivi seguenti, non specifici e non misurabili: i) transizione verso una mobilità sicura, accessibile, inclusiva, intelligente, resiliente e a emissioni zero ("mobilità urbana sostenibile"); ii) aumento dell'uso di soluzioni di trasporto sostenibili; iii) connettività efficiente tra le aree rurali, periurbane e urbane tramite opzioni di mobilità sostenibile (cfr. anche [figura 1](#) dell'[allegato I](#)).
- 43** Sebbene nel settore del trasporto di viaggiatori l'UE punti a un trasferimento modale a favore del trasporto pubblico e degli spostamenti in bicicletta e a piedi, a livello UE non sono stati fissati valori-obiettivo in materia di ripartizione modale. Come nel caso dei valori-obiettivo in materia di emissioni (paragrafo [41](#)), la valutazione d'impatto che accompagna il piano d'azione del 2009 sulla mobilità urbana ha concluso che imporre alle città di fissare valori-obiettivo di ripartizione modale non sarebbe in linea con il principio di sussidiarietà, mentre lo sarebbe il monitoraggio di tali valori-obiettivo.

---

<sup>16</sup> COM(2020) 789.

<sup>17</sup> COM(2021) 811.

- 44** Uno studio del Parlamento europeo<sup>18</sup> e il gruppo di esperti sulla mobilità urbana<sup>19</sup> hanno raccomandato alla Commissione e agli Stati membri di fissare valori-obiettivo in materia di evoluzione della ripartizione modale nel tempo. Il gruppo di esperti ha specificato che gli Stati membri dovrebbero includere tali valori-obiettivo e strumenti nelle rispettive politiche nazionali in materia di trasporti. Il trasferimento modale è un elemento fondamentale di qualsiasi quadro strategico per i trasporti e la mobilità, in quanto contribuisce direttamente a migliorare la performance ambientale e l'efficienza dei trasporti, nonché la salute pubblica.

## **Nonostante alcune sovrapposizioni, le città hanno apprezzato le numerose iniziative di sostegno della Commissione**

- 45** La Commissione ha messo a punto un ampio portafoglio di iniziative di sostegno di cui possono usufruire le città e altri portatori di interessi. La Corte ha analizzato: i) le iniziative di sviluppo delle capacità e di condivisione delle pratiche; ii) i documenti pubblicati dalla Commissione per orientare le città nella preparazione dei PUMS.
- 46** In termini di sviluppo delle capacità, l'UE ha messo a disposizione finanziamenti principalmente: i) nell'ambito della politica di coesione; ii) attraverso lo strumento di sostegno tecnico; iii) attraverso il sostegno al programma di consulenza per l'assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee (JASPERS) (un'iniziativa congiunta della Commissione europea e della Banca europea per gli investimenti).
- 47** JASPERS offre alle autorità consulenza sulla pianificazione strategica e sulla preparazione dei progetti. Organizza inoltre seminari e corsi di formazione. Nel contesto di incarichi assunti verso singoli paesi o più paesi, ha fornito tale consulenza ai fini della preparazione dei PUMS e dei programmi nazionali di sostegno ai PUMS. Sia le autorità nazionali che le autorità locali interpellate dagli auditor della Corte hanno particolarmente apprezzato questo tipo di sostegno.
- 48** Lo strumento di sostegno tecnico fornisce agli Stati membri dell'UE competenze tecniche su misura per progettare e attuare le riforme. Gli Stati membri devono richiedere tale sostegno mediante inviti a presentare proposte. A metà del 2024 otto Stati membri avevano ricevuto sostegno da questo strumento per incarichi relativi alla mobilità urbana sostenibile.

---

<sup>18</sup> Parlamento europeo, *Modal shift in European transport: a way forward*, 2018.

<sup>19</sup> Gruppo di esperti sulla mobilità urbana, *Inclusive and sustainable future of urban mobility in Europe*, 2025.



- 49** Inoltre, la Commissione ha individuato<sup>20</sup> più di 50 iniziative che prevedono attività di sviluppo delle capacità e di condivisione delle pratiche, anche in relazione alla mobilità urbana. Alcune sono state proposte dalla Commissione (*allegato III*), mentre altre sono state messe a punto da città o altri portatori di interessi. Nel 2025 la Commissione ha annunciato l'iniziativa *Agenda dell'UE per le città*, che prevede piani per ovviare allo scenario frammentario in materia di sostegno, in cui può risultare difficile per le città districarsi. In risposta all'invito a presentare contributi pubblicato dalla Commissione per preparare questa iniziativa, la rete POLIS<sup>21</sup> (che riunisce 123 città, regioni e le relative autorità) ha chiesto<sup>22</sup> un quadro unificato dell'UE per lo sviluppo delle capacità. Ha proposto l'istituzione di un apposito strumento di sostegno tecnico per le città incentrato in particolare sulla mobilità urbana. Nel frattempo, consapevoli di alcune sovrapposizioni nella portata e nelle attività di queste iniziative, la Commissione e alcune delle iniziative stesse hanno introdotto misure volte a migliorare il coordinamento e la complementarità di queste ultime.
- 50** Le autorità nazionali, regionali e locali interpellate dagli auditor della Corte erano a conoscenza delle iniziative della Commissione, hanno partecipato a quelle ritenute utili per le loro esigenze specifiche e sono rimaste generalmente soddisfatte del sostegno e delle attività offerti. Tuttavia, alcune hanno anche segnalato sovrapposizioni nelle informazioni, una situazione di confusione dovuta al proliferare delle piattaforme e la necessità di un migliore coordinamento e di una piattaforma unificata dell'UE per migliorare l'accessibilità e l'efficacia.
- 51** Per quanto riguarda gli orientamenti, la Commissione ha pubblicato i primi orientamenti per la preparazione dei PUMS nel 2013, aggiornandoli poi nel 2019. Questi sono stati integrati da oltre 30 guide tematiche su argomenti specifici, quali l'accessibilità, la mobilità condivisa e la gestione dei parcheggi. Il gruppo di esperti sulla mobilità urbana ha concluso che alcune di esse non presentavano informazioni sufficientemente aggiornate o non erano in linea con gli orientamenti sui PUMS. Nel nuovo quadro per la mobilità urbana stilato dalla Commissione nel 2021 figurava anche un impegno a integrare e razionalizzare l'insieme degli orientamenti sui PUMS al fine di mantenerne alto il livello di qualità e pertinenza, ma non è stato fissato un termine al riguardo. A settembre 2025 i lavori erano in corso.

---

<sup>20</sup> Commissione europea, *Invito a presentare contributi — Ares (2025)3030877*, 2025, Portico, *Urban initiatives and organisations*, consultato il 16 ottobre 2025.

<sup>21</sup> Sito web di POLIS.

<sup>22</sup> POLIS, *EU policy agenda for cities: A framework to deliver accessible, affordable, and sustainable urban mobility*, 2025.

## **Il monitoraggio della Commissione è stato limitato, in parte perché la comunicazione dei dati sulla mobilità urbana sarà obbligatoria solo a partire da fine 2027**

- 52** La Commissione è responsabile dell'applicazione, dell'attuazione e del rispetto efficaci del diritto dell'UE<sup>23</sup>. Secondo gli orientamenti per legiferare meglio, è importante monitorare sistematicamente gli effetti dell'attuazione e dell'applicazione della legislazione al fine di consentire agli Stati membri e alla Commissione di effettuare una valutazione pregnante degli interventi in un determinato momento futuro<sup>24</sup>.
- 53** La Commissione ha effettuato valutazioni della propria politica in preparazione delle nuove decisioni strategiche (paragrafi **33** e **43**). Tuttavia, un monitoraggio periodico della mobilità urbana non è ancora possibile a causa della mancanza di dati.
- 54** Già nel 2009 la Commissione aveva ravvisato un chiaro valore aggiunto nelle misure adottate a livello UE per garantire la raccolta di dati armonizzati sulla mobilità urbana. Da allora la Commissione ha condotto studi e ha collaborato con le città per individuare gli indicatori per i quali fosse ragionevolmente possibile raccogliere dati senza sostenere eccessivi costi amministrativi. Il processo di armonizzazione dei dati e degli indicatori relativi alla mobilità urbana richiede molto tempo, in parte a causa di un approccio alla raccolta dei dati molto diverso tra Stati membri e tra città.
- 55** Nella proposta di revisione del regolamento TEN-T avanzata nel 2021, la Commissione ha incluso disposizioni in merito alla raccolta di dati selezionati sulla mobilità urbana per ciascun nodo urbano<sup>25</sup> (ad esempio, le emissioni di gas a effetto serra e la quota modale). Tuttavia, il regolamento TEN-T rivisto del 2024 non contiene riferimenti a indicatori specifici, bensì conferisce alla Commissione il potere di adottare, entro il 19 luglio 2025, un atto di esecuzione "che definisce, in numero limitato, gli indicatori da utilizzare per la raccolta dei dati" sulla mobilità urbana riguardanti i settori della sostenibilità, della sicurezza e dell'accessibilità e "che stabilisce una metodologia per la raccolta e la presentazione di tali dati"<sup>26</sup>. La Commissione non ha ancora adottato l'atto di esecuzione, ma prevede di farlo nel 2026.

---

<sup>23</sup> Articolo 17, paragrafo 1, del [trattato sull'Unione europea](#).

<sup>24</sup> [SWD\(2021\) 305](#).

<sup>25</sup> Articolo 40, lettera b), punto ii), del documento [COM\(2021\) 812 final](#).

<sup>26</sup> Articolo 41, paragrafo 2, del [regolamento TEN-T](#).

- 56** Il ritardo è dovuto principalmente all'ampio processo di consultazione degli Stati membri circa la definizione dei dati e degli indicatori da rilevare. A causa di questo differimento, sarà più difficile per le città e gli Stati membri comunicare i dati entro dicembre 2027 come previsto dal regolamento TEN-T.
- 57** Sulla base dell'esame svolto dalla Corte sui lavori preparatori per la definizione degli indicatori, risulta improbabile che la metodologia che verrà stabilita dalla Commissione per la raccolta e la presentazione dei dati imponga requisiti molto stringenti. Ciò potrebbe complicare il consolidamento dei dati raccolti a livello UE e ostacolare la capacità della Commissione di monitorare e valutare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di mobilità urbana (compresa quella suburbana).
- 58** Per quanto riguarda l'adozione dei PUMS e il loro allineamento agli orientamenti dell'UE, il regolamento TEN-T impone agli Stati membri di presentare tali piani alla Commissione, senza conferire a quest'ultima un esplicito ruolo di monitoraggio. Di conseguenza, la Commissione non valuta l'allineamento dei PUMS agli orientamenti dell'UE<sup>27</sup>. È quindi un'occasione persa per valutare con sufficiente anticipo la probabilità che il nuovo obbligo relativo all'adozione e all'attuazione dei PUMS (paragrafi 33-34) produca l'impatto desiderato. Una valutazione del regolamento TEN-T è prevista per il 2033; sarà allora troppo tardi per adottare le azioni correttive eventualmente necessarie.
- 59** L'osservatorio UE della mobilità urbana della Commissione gestisce attualmente una banca dati delle città dell'UE sui PUMS contenente informazioni sui 431 nodi urbani (paragrafo 33) e su altre città dell'UE con una popolazione superiore a 50 000 abitanti che si trovano in fasi diverse di sviluppo dei piani urbani di mobilità sostenibile. Secondo la piattaforma, almeno 358 dei 431 nodi urbani (83 %) avevano già adottato piani di mobilità prima che ciò diventasse obbligatorio per legge. Tuttavia, solo nel 65 % circa dei casi tali piani sono stati considerati come PUMS (vale a dire in linea con gli orientamenti UE) dalle città che hanno trasmesso le informazioni. Inoltre, le informazioni contenute nella piattaforma potrebbero non essere del tutto esatte in quanto si basano su autocertificazioni.

---

<sup>27</sup> Articoli 41 e 42 e allegato V del regolamento TEN-T.

# La maggior parte dei PUMS sottoposti ad audit includeva misure pertinenti, ma presentava lacune in termini di copertura territoriale e di monitoraggio

- 60** Il regolamento TEN-T impone agli Stati membri di provvedere affinché, entro dicembre 2027, le autorità locali adottino PUMS ben concepiti per ciascun nodo urbano e ne assicurino il monitoraggio. Tali piani dovrebbero essere in linea con gli orientamenti UE (*figura 2*). Gli orientamenti inclusi nel regolamento TEN-T del 2024 hanno un contenuto simile a quello dei precedenti orientamenti pubblicati dalla Commissione nel 2013 e nel 2019. Come obiettivo generale, essi stabiliscono che un piano migliori la mobilità urbana sostenibile nelle zone urbane funzionali (paragrafo *04*). Diversi aspetti che la Commissione riteneva importanti per un PUMS sono stati evidenziati anche nelle sue raccomandazioni o guide tematiche su argomenti specifici.
- 61** Le aree urbane sottoposte ad audit hanno elaborato i PUMS prima che fossero resi obbligatori dal regolamento TEN-T del 2024 (paragrafo *34*). La *tabella 1* indica le date dei piani attuali e di quelli precedenti. La Corte ha analizzato i piani in vigore al gennaio 2025.

**Tabella 1 | I PUMS delle aree urbane sottoposte ad audit**

Area urbana	PUMS valutato (attuale)	Piano di mobilità precedente
Budapest	2023	2019 e 2015
Katowice	2023	2016
Lille	2023	2011 e 2000
Lisbona	2019 <sup>1</sup>	2016
Praga	2024 <sup>2</sup>	2019
Siviglia	2021	2006

<sup>1</sup> Nuovo PUMS approvato nel settembre 2025, dopo la conclusione del lavoro di audit della Corte.  
<sup>2</sup> Nel 2024 è stato aggiornato il piano d'azione che accompagna il PUMS, ma non il documento principale.

Fonte: Corte dei conti europea.

- 62** Conformemente al regolamento TEN-T, un PUMS dovrebbe comprendere valori-obiettivo e indicatori alla base della performance attuale e futura del sistema di trasporto urbano; inoltre, la sua attuazione dovrebbe essere monitorata mediante indicatori di performance. Gli Stati membri devono provvedere affinché tale monitoraggio abbia luogo.

**63** La Corte ha quindi esaminato:

- se i PUMS delle sei aree urbane incluse nel campione (in sei Stati membri) fossero in linea con gli orientamenti sui PUMS in termini di copertura geografica;
- se i PUMS delle sei aree urbane incluse nel campione fossero in linea con gli orientamenti sui PUMS in termini di contenuto;
- se il monitoraggio dei PUMS da parte delle autorità degli Stati membri fosse adeguato.

**Nella maggior parte dei PUMS, l'insufficiente copertura territoriale ha comportato l'esclusione di una determinata quota dei flussi di pendolari**

**64** La definizione dell'area coperta da un PUMS è fondamentale per l'efficacia del piano: essa dovrebbe comprendere tutti i flussi di pendolari pertinenti. Il regolamento TEN-T del 2024<sup>28</sup> prevede che i PUMS coprano l'intera zona urbana funzionale di una città, che spesso si estende oltre i confini amministrativi della città stessa. La cooperazione al di là di tali confini è in effetti uno dei principi cardine indicati dall'UE per la preparazione dei PUMS<sup>29</sup>. Questo soprattutto perché la governance dei trasporti è una dimensione complessa, in quanto coinvolge più livelli (autorità nazionali, regionali e locali, nonché fornitori pubblici e privati), ciascuno con responsabilità e priorità distinte.

<sup>28</sup> Articolo 3, punto 13), del regolamento TEN-T.

<sup>29</sup> *SUMP guidelines*, 2019.

**65** Le autorità degli Stati membri possono definire autonomamente la zona urbana funzionale oppure applicare l'attuale definizione dell'UE (paragrafo 04).

- In tutti i casi salvo Praga, l'area coperta era circoscritta ai confini amministrativi comunali o regionali, in linea con gli orientamenti nazionali (*tabella 2*). Secondo le autorità nazionali e locali interpellate, tale scelta è dovuta principalmente alla mancanza di poteri, da parte del comune o del soggetto che elabora il PUMS, nei confronti degli altri comuni circostanti, o alla difficoltà di coordinamento tra le varie autorità.
- Sebbene gli orientamenti ungheresi forniscano una definizione adeguata, il PUMS per l'area urbana di Budapest non era basato su tale definizione: il piano non teneva conto dei pendolari provenienti da aree esterne ai confini urbani.
- Nessuno dei PUMS sottoposti ad audit ha applicato la definizione dell'UE.

**Tabella 2 | Differenze in termini di copertura raccomandata per i PUMS**

Stato membro/UE	Area che deve essere coperta dal PUMS
<b>Orientamenti dell'UE</b>	<b>Zona urbana funzionale quale definita dal diritto dell'UE<sup>30</sup> (definizione statistica) (paragrafo 04)</b>
Cechia Orientamenti	Area definita dalla circolazione del traffico anziché dai confini amministrativi, calcolata utilizzando la metodologia propria della Cechia (l'80 % degli spostamenti dei pendolari deve aver luogo o avere origine/concludersi nel territorio selezionato).
Spagna Orientamenti	Aree amministrative di competenza dell'autorità o delle autorità che hanno preparato il PUMS.
Francia Atto giuridico	Area amministrativa di competenza dell'autorità responsabile dei trasporti pubblici.
Ungheria Orientamenti	Zone urbane funzionali concepite tenendo conto della zona di pendolarismo pertinente anziché dei confini amministrativi, calcolata utilizzando la metodologia propria dell'Ungheria.
Polonia Sulla base della prassi nazionale; non esistono orientamenti nazionali	Area designata principalmente entro i confini amministrativi regionali, tenendo conto del flusso di pendolari, sulla base della metodologia propria della Polonia.
Portogallo Orientamenti	Aree amministrative di competenza dell'autorità o delle autorità che hanno preparato il PUMS.

Fonte: Corte dei conti europea.

- 66** In conseguenza di quanto sopra, i PUMS sottoposti ad audit non tenevano conto di una determinata percentuale dei flussi di pendolari (compresa tra il 4 % e il 64 %). La percentuale era particolarmente significativa a Siviglia (64 %, pari a 294 440 spostamenti) e a Budapest (46 %, pari a 694 615 spostamenti) ([piattaforma interattiva](#) creata da Eurostat per questo audit e [allegato IV](#)). L'esclusione di una quota significativa dei flussi di pendolari, in particolare quelli provenienti dalle zone più lontane dal centro città, dove l'utilizzo dell'auto è più intenso, riduce la pertinenza e l'utilità di un PUMS. Ostacola la capacità del piano di affrontare in modo globale le sfide in materia di mobilità e di conseguire gli obiettivi di mobilità sostenibile là dove serve di più intervenire.

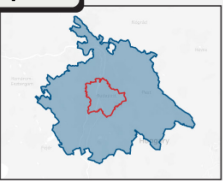
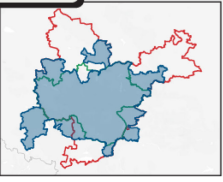
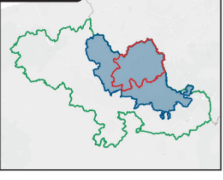
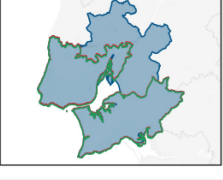
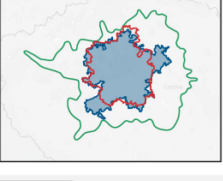
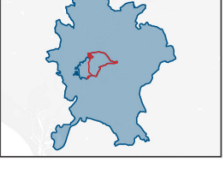
<sup>30</sup> Regolamento (CE) n. 1059/2003 e relativo [regolamento di esecuzione \(UE\) 2019/1130](#) (allegato).



**67** Sulla base delle analisi effettuate sulle sei aree urbane incluse nel campione, la Corte ha altresì riscontrato quanto segue (*figura 3*).

- In quattro casi, vi erano organi sovracomunali responsabili della pianificazione dei trasporti oltre i confini amministrativi. In due casi, ciò ha comportato che l'area limitata coperta dai PUMS non ha avuto alcun impatto sulla pianificazione dei trasporti pubblici, in quanto la pianificazione dei trasporti riguardava aree più ampie.
- In tre casi, le aree non coperte dai corrispondenti PUMS (ma comunque situate all'interno della zona urbana funzionale) erano meno, se non per nulla, servite dai trasporti pubblici urbani, nonostante almeno il 15 % dei residenti occupati di tali aree avesse necessità di recarsi in città per motivi di lavoro.

**Figura 3 | Aree coperte dai PUMS rispetto alla zona urbana funzionale (ZUF) e implicazioni per la pianificazione e la disponibilità dei trasporti pubblici**

Area urbana coperta <div> <span style="color: blue;">■</span> dalla zona urbana funzionale  <span style="color: red;">—</span> dal PUMS  <span style="color: green;">—</span> da un organo sovracomunale che gestisce la mobilità </div>	Copertura PUMS rispetto alla ZUF <div> <span style="color: blue;">↙</span> Minore  <span style="color: blue;">↗</span> Maggiore </div>	Trasporti pubblici nelle aree esterne a quella del PUMS appartenenti alla zona urbana funzionale	
		pianificazione <div>✓ Sì ✗ No</div>	disponibilità
<b>Budapest</b> 	<div>↙</div> Il PUMS copre la città di Budapest (8 % della zona urbana funzionale)	<div>✓</div> Il sistema di trasporto pubblico copre le aree suburbane, in quanto era stato così previsto anni prima dell'introduzione del concetto di PUMS.	Buona disponibilità di trasporti pubblici al di fuori dell'area del PUMS.
<b>Katowice</b> 	<div>↗</div> Tuttavia vi sono aree della zona urbana funzionale non coperte dal PUMS	<div>✗</div> "Metropolia", l'area gestita da un organo sovracomunale, è più piccola della ZUF e dell'area del PUMS.	La disponibilità di trasporti pubblici al di fuori dell'area del PUMS è inferiore.
<b>Lille</b> 	<div>↙</div> 40 % della zona urbana funzionale <sup>1</sup>	<div>✓</div> Il "Bassin de mobilité", l'area gestita da un organo sovracomunale, è quasi tre volte più grande della ZUF.	Buona disponibilità di trasporti pubblici al di fuori dell'area del PUMS.
<b>Lisbona</b> 	<div>↙</div> 66 % della zona urbana funzionale	<div>✗</div> L'"Area metropolitana", gestita da un organo sovracomunale, coincide con l'area del PUMS.	La disponibilità di trasporti pubblici al di fuori dell'area del PUMS è molto inferiore.
<b>Praga</b> 	<div>↙</div> 86 % della zona urbana funzionale	<div>✓</div> Il "trasporto integrato di Praga", l'area gestita da un organo sovracomunale, è quasi tre volte più grande della ZUF.	Buona disponibilità di trasporti pubblici al di fuori dell'area del PUMS.
<b>Siviglia</b> 	<div>↙</div> Il PUMS copre la città di Siviglia (3 % della zona urbana funzionale)	<div>✗</div> Nessuna pianificazione integrata dei trasporti in un'area più ampia del PUMS.	La disponibilità di trasporti pubblici al di fuori dell'area del PUMS è molto inferiore.

<sup>1</sup> Le mappe mostrano le zone urbane funzionali situate all'interno dei confini nazionali. I dati sui flussi di pendolari dal Belgio a Lille non sono disponibili e pertanto non sono riportati nella mappa.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della zona urbana funzionale calcolata da Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#)).

- 68** Diverse aree urbane dell'UE registrano flussi di pendolari che attraversano i confini nazionali: secondo una comunicazione della Commissione<sup>31</sup> sulle regioni frontaliere, nell'UE vi sono circa 2 milioni di pendolari transfrontalieri. Sebbene Lille sia interessata da tale fenomeno, il suo PUMS non copriva la zona transfrontaliera belga. Uno studio della Commissione<sup>32</sup> ha individuato servizi di trasporto pubblico transfrontaliero non ottimali tra il Belgio e la Francia a causa di collegamenti mancanti: la maggior parte delle linee di autobus si ferma alla frontiera e le linee transfrontaliere non soddisfano la domanda effettiva.

### **La maggior parte dei PUMS sottoposti ad audit comprende misure in materia di accessibilità e riduzione delle emissioni; sono invece meno numerose le misure volte a scoraggiare l'uso delle auto**

- 69** La Corte ha valutato se i PUMS sottoposti ad audit comprendessero misure volte a migliorare l'accessibilità per tutti gli utenti e a ridurre le emissioni dei trasporti.
- 70** L'attuazione dei PUMS dovrebbe comportare un miglioramento della connettività e della disponibilità dei trasporti pubblici, con conseguente miglioramento dell'accessibilità (accesso a beni e servizi essenziali). Le modalità di trasporto pubblico comprendono, fra l'altro, autobus, treni, metropolitane, tram e funicolari<sup>33</sup>.
- 71** Secondo uno studio della Commissione<sup>34</sup>, la scarsa disponibilità e la scarsa accessibilità, anche economica, dei trasporti sono gli elementi principali responsabili della "povertà dei trasporti". Rientrano nel concetto di povertà dei trasporti l'impossibilità di raggiungere destinazioni importanti o il fatto di impiegare troppo tempo per raggiungerle. Sulla base dei dati del Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione<sup>35</sup>, la Corte osserva che all'interno delle sei aree urbane incluse nel campione la povertà dei trasporti era più marcata nelle aree suburbane che nei centri città.

---

<sup>31</sup> COM(2017) 534.

<sup>32</sup> Commissione europea, *Study on providing public transport in cross-border regions – mapping of existing services and legal obstacles*, 2021.

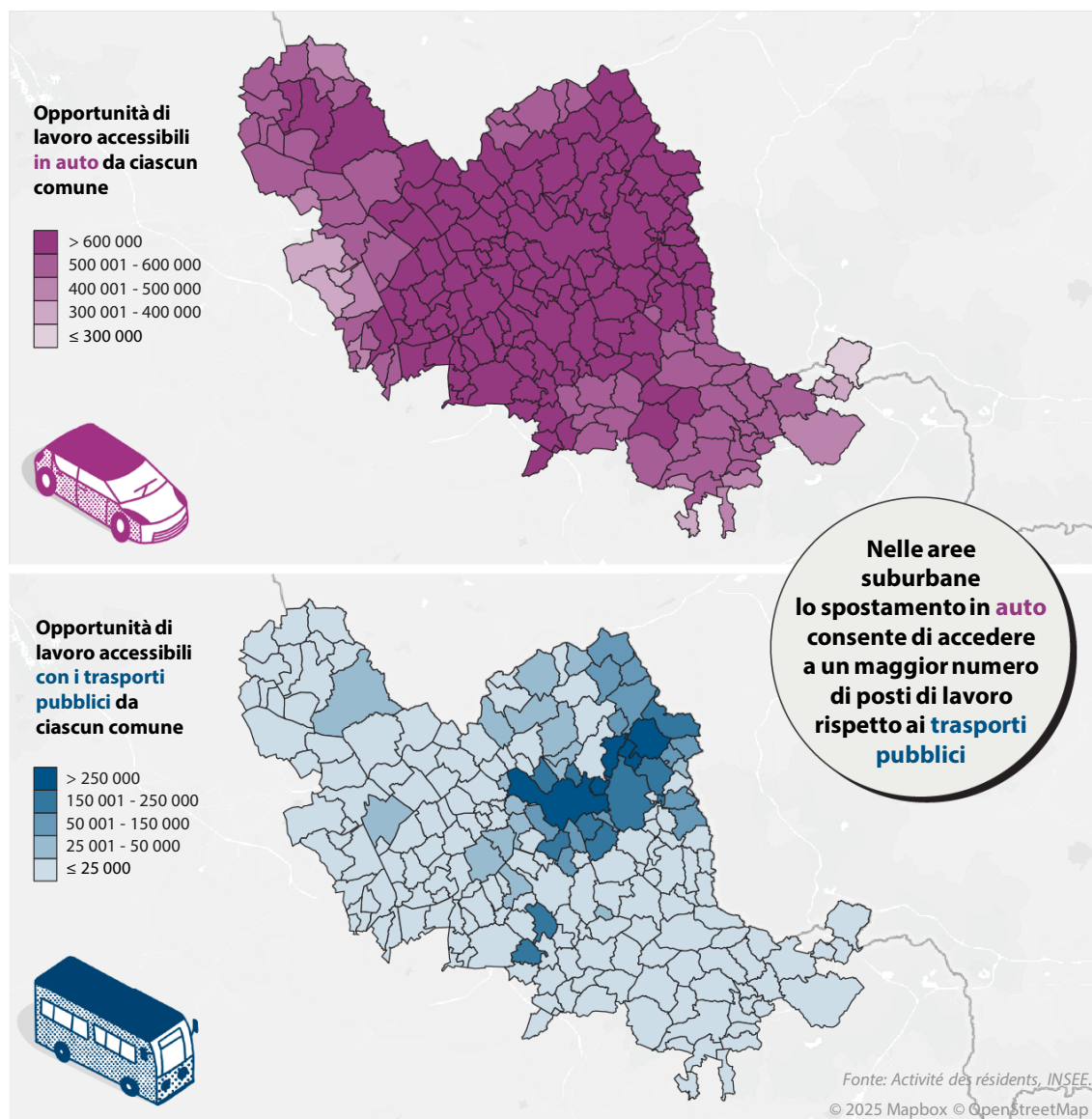
<sup>33</sup> Gruppo di esperti sulla mobilità urbana, *The Context of Public Transport in Europe*, 2022.

<sup>34</sup> Commissione europea, *Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies*, 2024.

<sup>35</sup> Dati del JRC, disponibili in parte nella [piattaforma dell'UE sulla povertà dei trasporti](#).

**72** L'importanza dell'accessibilità per i pendolari è illustrata dall'esempio di Lille. Basandosi sui dati pubblicamente disponibili, gli auditor della Corte hanno confrontato l'accessibilità dei posti di lavoro tramite i trasporti pubblici e in auto e hanno osservato che il numero totale dei posti di lavoro accessibili nell'arco di 45 minuti dalle aree suburbane diminuisce drasticamente quando la modalità di spostamento utilizzata è il trasporto pubblico invece dell'auto (*figura 4*).

**Figura 4 | Zona urbana funzionale di Lille: accessibilità dei posti di lavoro tramite i trasporti pubblici (in 45 minuti)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati INSEE.

**73** Per garantire una connettività sufficiente dei trasporti pubblici per le aree e per le persone, comprese quelle con disabilità, occorrono una rete di trasporto pubblico completa e ben integrata e nodi multimodali. Inoltre, il trasporto pubblico su richiesta può essere una soluzione di trasporto efficace sotto il profilo dei costi per collegare le aree suburbane che presentano una densità demografica non sufficiente a giustificare servizi di linea regolari con orari e fermate prestabiliti. Anche la mobilità condivisa (ad esempio il *car sharing* o il *bike sharing*), spesso offerta da imprese private, può costituire un'alternativa alla rete di trasporto pubblico o colmare le lacune di quest'ultima. Altri fattori che migliorano l'accessibilità sono infine le informazioni sugli spostamenti multimodali e la biglietteria integrata (l'emissione di un biglietto unico che consente ai passeggeri di accedere a più servizi di trasporto).

**74** Dall'analisi svolta dalla Corte sui sei PUMS sottoposti ad audit è emerso che quasi tutti includevano misure relative alle questioni menzionate nel paragrafo precedente (*tabella 3*).

**Tabella 3 | Misure previste nei PUMS per migliorare l'accessibilità per tutti gli utenti**

I PUMS comprendono misure in materia di:	Numero di PUMS (su 6)
Trasporti pubblici (ad esempio migliore rete, più infrastrutture)	6
Nodi multimodali	5
Accessibilità per le persone con disabilità e a mobilità ridotta	6
Biglietteria integrata	5 (quello rimanente non prevede misure in quanto esiste già un sistema di biglietteria integrata)
Trasporto su richiesta	4
Mobilità condivisa	6 (tutti, tranne uno, limitati ai centri città e non molto dettagliati)

Fonte: Corte dei conti europea.

**75** Tutte le aree urbane incluse nel campione applicavano già tariffe integrate. Ciascuna di esse disponeva di una propria applicazione di viaggio, anche se solo quattro di queste consentivano ai passeggeri di acquistare direttamente i biglietti. In alcuni casi, la biglietteria integrata è stata introdotta nonostante non fosse inclusa nei PUMS, sulla scorta di decisioni adottate a livello nazionale o regionale.

- 76** Il trasporto su richiesta può essere considerato un servizio di trasporto pubblico ai sensi del regolamento relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri<sup>36</sup>. Ciò significa che, a determinate condizioni, gli operatori di trasporto pubblico possono ottenere compensazioni o diritti di esclusiva dalle autorità pubbliche a fronte della prestazione di servizi di trasporto pubblico che sono di interesse generale ma che altrimenti non sarebbero sostenibili dal punto di vista commerciale. La legislazione nazionale di Spagna, Francia, Ungheria, Portogallo e (dal luglio 2025) Cechia riconosce il trasporto su richiesta come un servizio di trasporto pubblico. In Polonia il trasporto su richiesta non è ancora regolamentato dalla legge che disciplina i trasporti pubblici.
- 77** La mobilità condivisa non è considerata un servizio di trasporto pubblico ai sensi del regolamento relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri. Vi è pertanto il rischio che questo tipo di mobilità non sia reso disponibile nelle aree suburbane per motivi di sostenibilità commerciale. Solo il PUMS di Lille comprendeva azioni di mobilità condivisa nelle aree suburbane.
- 78** Oltre a migliorare l'accessibilità, l'attuazione dei PUMS dovrebbe contribuire a ridurre le emissioni dei trasporti. Le azioni possibili per conseguire tale obiettivo sono diverse, ad esempio: i) ridurre l'uso delle auto, aumentando la quota di modi di trasporto sostenibili; ii) utilizzare veicoli che producono meno emissioni.
- 79** Dall'analisi svolta dalla Corte sui sei PUMS sottoposti ad audit è emerso che tutti i piani comprendono valori-obiettivo o misure volti a promuovere modi di trasporto sostenibili (*tabella 4*).

---

<sup>36</sup> Regolamento (CE) n. 1370/2007.

**Tabella 4 | Valori-obiettivo e misure previsti dai PUMS per promuovere modi di trasporto sostenibili**

I PUMS comprendono:	Numero di PUMS
Valori-obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra	5
Valori-obiettivo in materia di quota modale (ossia aumento della quota dei modi di trasporto diversi dalle auto)	5 Non tutti fanno riferimento a modi specifici, a parte indicare l'obiettivo di riduzione dell'uso delle auto ( <i>allegato V</i> )
Valori-obiettivo di decarbonizzazione del parco veicoli del trasporto pubblico	4
Misure volte a decarbonizzare il parco veicoli del trasporto pubblico (ad esempio sostituzione dei veicoli ad alte emissioni con veicoli a basse emissioni)	5
Misure volte a favorire la mobilità attiva (spostamenti a piedi e in bicicletta) (ad esempio nuove infrastrutture)	6

Fonte: Corte dei conti europea.

**80** In quanto responsabili di una quota considerevole delle emissioni di gas a effetto serra, le aree urbane sono determinanti per il conseguimento degli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di limitazione dell'uso dell'auto a favore di modi di trasporto alternativi (paragrafo **03** dell'*allegato I*). Gli auditor della Corte hanno confrontato tali obiettivi nazionali con gli obiettivi dei sei PUMS sottoposti ad audit (*allegato V*) e hanno rilevato che:

- in due casi, gli obiettivi non erano comparabili (Budapest, Katowice);
- in tre casi, gli obiettivi non erano allineati o non lo erano pienamente (Lisbona, Praga, Siviglia);
- in un caso, il PUMS aveva obiettivi simili o più ambiziosi (Lille).

**81** Di fatto, non sempre è posto in essere un processo per garantire l'allineamento tra gli obiettivi stabiliti a livello nazionale e quelli fissati a livello di città. Inoltre, la preparazione delle strategie nazionali e la preparazione dei PUMS non sono necessariamente soggette alle stesse tempistiche.



- 82** Una relazione del 2019 sul futuro del trasporto su strada<sup>37</sup> ha evidenziato che le politiche volte a potenziare il trasporto multimodale dovrebbero essere integrate da politiche che, limitando l'accesso delle automobili, scoraggino l'uso delle auto private. Tali politiche possono interessare: i) la gestione dei parcheggi<sup>38</sup>; ii) la concessione di incentivi finanziari; iii) la pianificazione del territorio e dello spazio; iv) la gestione della mobilità<sup>39</sup> del personale da parte di imprese, organizzazioni e istituzioni; v) la norme sull'accesso dei veicoli.
- 83** Dall'analisi svolta dalla Corte sui sei PUMS sottoposti ad audit è emerso che la maggior parte dei piani comprende misure di gestione dei parcheggi, ma che solo la metà, o meno, affronta gli altri aspetti menzionati nel paragrafo precedente (*tabella 5* e *riquadro 1* per gli esempi di buone pratiche). In tale contesto, la Corte osserva che:
- uno studio di ricerca sul trasferimento modale<sup>40</sup>, pubblicato dal Parlamento europeo nel 2018, ha rilevato che uno dei principali ostacoli al conseguimento di una transizione significativa a modi di trasporto più sostenibili nelle aree urbane è la pianificazione territoriale che favorisce l'uso dei veicoli motorizzati privati rispetto ad altri modi di trasporto;
  - la Commissione non ha ancora pubblicato orientamenti specifici su come collegare i PUMS alla pianificazione del territorio e dello spazio.

---

<sup>37</sup> Commissione (Centro comune di ricerca), *The future of road transport*, 2019.

<sup>38</sup> Guida tematica della Commissione, *Parking and SUMP. Using parking management to achieve SUMP objectives effectively and sustainably*, 2022, e raccomandazione del Gruppo di esperti sulla mobilità urbana, *Increasing the positive impact of parking policies on the city*, 2024.

<sup>39</sup> Guida tematica intitolata *Integrating mobility management for public and private organisations into SUMPs*, 2023.

<sup>40</sup> Parlamento europeo, *Modal shift in European transport: a way forward*, 2018.

**Tabella 5 | Misure previste nei PUMS per scoraggiare l'uso delle auto private**

I PUMS comprendono misure in materia di:	Numero di PUMS
Gestione dei parcheggi	5
Incentivi finanziari	1
Pianificazione del territorio e dello spazio	3
Gestione della mobilità da parte dei datori di lavoro	3
Zone a basse emissioni o norme sull'accesso dei veicoli	3

Fonte: Corte dei conti europea.

## Riquadro 1

### Esempi di buone pratiche (Lille)

Incentivi finanziari: la città metropolitana di Lille ha introdotto un sistema teso a ridurre l'uso delle auto private nelle ore di punta riconoscendo un compenso ai conducenti per ogni viaggio in auto evitato su determinati corridoi.

Collegamento tra il PUMS e la pianificazione dello spazio: la città metropolitana di Lille ha elaborato un documento quadro ("*Charte de l'espace public*") per indirizzare la trasformazione degli spazi pubblici nei 95 comuni che la compongono. Adottato per la prima volta nel 2007 e aggiornato nel 2021, il documento comprende obiettivi comuni e orientamenti operativi per assicurare un approccio coerente e coordinato alla progettazione degli spazi pubblici.

Stabilisce una serie di impegni obbligatori che ogni progetto è tenuto a onorare e prevede che le valutazioni dei progetti debbano soddisfare livelli minimi di performance su questioni quali la mobilità sostenibile e la qualità ambientale.

Gestione della mobilità da parte dei datori di lavoro: la città metropolitana di Lille, che ha elaborato il PUMS, dispone di un organo responsabile della gestione della mobilità che coordina le azioni attuate in materia di mobilità dai datori di lavoro. Tra le altre cose, promuove un sistema facoltativo, introdotto nel 2020 dalla legge francese sull'orientamento delle mobilità ("*Loi d'orientation des mobilités*"), in base al quale i datori di lavoro sovvenzionano l'uso di modi di trasporto sostenibili per i dipendenti. Questo sistema si aggiunge all'obbligo giuridico, istituito nel 2009, che impone ai datori di lavoro di coprire il 50 % del costo degli abbonamenti ai trasporti pubblici (ad esempio tessere mensili o annuali) dei propri dipendenti.

- 84** La Corte ha riscontrato che, a prescindere dai PUMS, tutte le città incluse nel campione, ad eccezione di Katowice, hanno introdotto **norme sull'accesso dei veicoli** ad alcune zone, utilizzando criteri diversi per definire le zone e le condizioni applicabili. In tre casi, le restrizioni non contribuiscono a imprimere cambiamenti duraturi in termini di abitudini dei pendolari o di trasferimento modale, in quanto si applicano solo in periodi di elevato inquinamento atmosferico (Siviglia) o riguardano solo pullman e autocarri (Budapest, Praga).
- 85** Per le aree amministrative delle sei città, la Corte ha inoltre analizzato i **requisiti in materia di parcheggi** per i nuovi progetti edilizi quale elemento chiave del rapporto tra pianificazione dello spazio e mobilità sostenibile. La ricerca ha dimostrato che la disponibilità di parcheggi incoraggia i cittadini a possedere un'auto e a utilizzarla, con conseguenze sulla quota modale<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Christiansen e al., *Parking facilities and the built environment: Impacts on travel behaviour*, 2017; McAslan, D., Sprei, F., *Minimum parking requirements and car ownership: An analysis of Swedish municipalities*, 2023.

**86** Le autorità locali sono di fronte alla sfida di trovare un punto di equilibrio tra due obiettivi: da un lato, imporre un numero minimo di parcheggi per soddisfare le esigenze dei proprietari di auto e, dall'altro, limitare i parcheggi per scoraggiare l'utilizzo dell'auto a favore di modi di trasporto sostenibili e migliorare l'uso degli spazi urbani e la qualità della vita nelle città. Questa tensione tra i due obiettivi si riflette nelle normative delle città.

- A Lille e a Lisbona, per i nuovi edifici costruiti nelle zone più vicine alle stazioni di trasporto pubblico è stato diminuito il numero di posti auto realizzabili, in modo da incoraggiare il trasferimento modale verso i trasporti pubblici.
- D'altro canto, i regolamenti urbanistici di tutte le città stabiliscono requisiti minimi in termini di posti auto per i nuovi edifici residenziali e, in cinque casi, anche per gli edifici adibiti a uffici. A Praga, ad esempio, il numero minimo obbligatorio di posti auto totali per un edificio residenziale avente una superficie lorda di 1 000 m<sup>2</sup> e contenente 12 appartamenti varia da 5 nel centro città a 28 nelle aree suburbane. Solo Katowice applica un tetto massimo per gli edifici residenziali composti da più unità abitative, mentre Lille e Lisbona lo applicano per gli uffici. La normativa nazionale ungherese, che interessa anche Budapest, è cambiata nel 2025: con le nuove disposizioni, è aumentato il numero minimo di posti auto richiesti negli edifici residenziali e in quelli adibiti a uffici.
- In metà delle città incluse nel campione (Katowice, Praga, Lille) la normativa autorizza più posti auto sia nelle aree suburbane che nel centro città, favorendo in tal modo il possesso di automobili e l'espansione delle aree urbane verso le zone circostanti a bassa densità. Tale espansione ha ripercussioni di carattere ambientale, economico e sociale, come un maggiore utilizzo dell'auto e una dilatazione dei tempi di spostamento, con conseguente aumento delle emissioni di gas a effetto serra<sup>42</sup>.

## **L'attuazione e il monitoraggio dei PUMS sottoposti ad audit non sono assicurati**

**87** Solo le autorità nazionali ceche e polacche valutano la conformità dei PUMS agli orientamenti nazionali e/o UE, senza tuttavia valutare la pertinenza delle misure proposte.

**88** Inoltre, nessuna delle autorità nazionali o regionali monitora l'attuazione dei PUMS. Di conseguenza, gli Stati membri non sono in grado di stabilire se i piani conseguiranno gli effetti auspicati.

---

<sup>42</sup> *Urban sprawl in Europe*, relazione congiunta AEA-FOEN, 2016.

**89** Per monitorare gli effetti sono utilizzati indicatori. La Corte ha riscontrato che tutti i PUMS esaminati, tranne uno (Siviglia), includevano indicatori di performance (anche se, in un caso, soltanto per la riduzione delle emissioni). Per quanto riguarda il monitoraggio da parte delle autorità locali, la Corte ha riscontrato quanto segue.

- A gennaio 2025 solo le autorità delle aree urbane di Budapest e Praga monitoravano il livello di attuazione delle singole misure. In entrambi i casi, la prevista attuazione delle misure incluse nei PUMS aveva incontrato ostacoli dovuti principalmente a vincoli di finanziamento.
- Le autorità delle aree urbane di Lisbona e Siviglia non monitoravano l'attuazione del piano.
- I PUMS di Katowice e Lille sono stati approvati solo di recente (rispettivamente nel 2023 e nel 2024) e non sono ancora stati oggetto di monitoraggio, sebbene le autorità di entrambe le città abbiano previsto meccanismi di monitoraggio e di valutazione.

**90** Un elemento essenziale per assicurare l'efficace attuazione di un PUMS è la disponibilità di finanziamenti adeguati. La Corte ha riscontrato che solo i PUMS di Budapest e Praga comprendevano stime della spesa necessaria per l'attuazione delle misure proposte e un'indicazione di possibili fonti di finanziamento. Se l'importo dei finanziamenti disponibili non è chiaro, non vi è garanzia che i piani possano essere effettivamente attuati come previsto.

**91** Un altro fattore che può incidere sull'attuazione dei PUMS è la ripartizione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo stabilita nei quadri giuridici nazionali. Il PUMS di Praga comprendeva una misura volta a introdurre un sistema di pedaggio per ridurre il traffico automobilistico. La misura, tuttavia, non è stata attuata, in parte a causa dell'insufficiente sostegno politico e in parte perché i comuni non hanno il potere di introdurre pedaggi.

**92** La mobilità urbana è un sistema dinamico nel quale una componente incide sull'altra<sup>43</sup>. La Corte non è stata in grado di valutare l'impatto complessivo dell'attuazione dei PUMS sul pendolarismo sostenibile e sulla quota modale nelle aree urbane incluse nel campione in quanto, al momento dell'audit, non erano disponibili dati pertinenti.

---

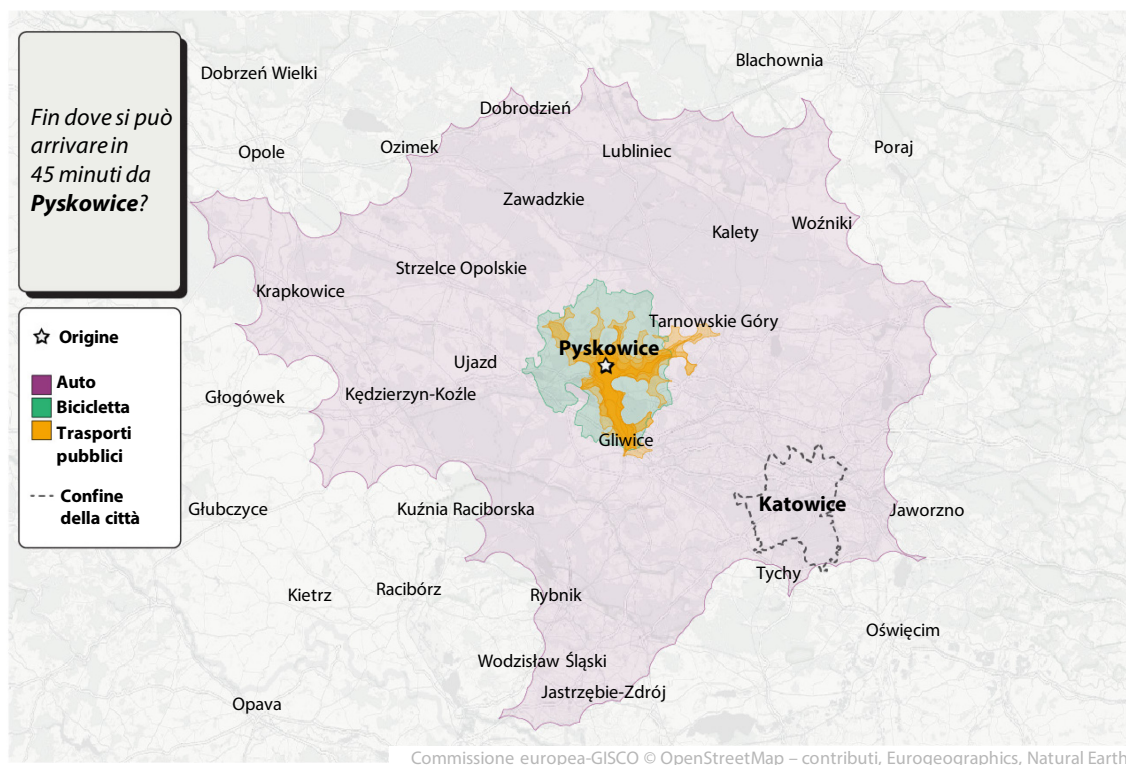
<sup>43</sup> Punto 461 del documento [SWD\(2020\) 331](#).

- 93** In tutte le aree urbane incluse nel campione le autorità hanno realizzato indagini sulla mobilità per stimare le quote modali e valutare la soddisfazione dei passeggeri. Tuttavia, problemi di tempistica e di copertura ne hanno compromesso la significatività (*allegato VI*). Inoltre, le metodologie delle indagini e la comunicazione dei relativi risultati, seppur sostanzialmente conformi alle raccomandazioni di Eurostat<sup>44</sup>, variavano a seconda della città e nel tempo. È quindi difficile o impossibile confrontare i risultati delle indagini o le variazioni della quota modale nel tempo.
- 94** Nella *relazione speciale 06/2020* sulla mobilità urbana sostenibile la Corte ha rilevato che solo le destinazioni ubicate in piccole aree centrali di alcune delle città visitate potevano essere raggiunte più velocemente con i trasporti pubblici che in auto. Per il presente audit, al fine di valutare la situazione nelle aree suburbane, la Corte ha selezionato, sulla base dei flussi di pendolari, un punto di origine nella zona di pendolarismo di ciascuna delle aree urbane incluse nel campione e ha analizzato l'area che poteva essere raggiunta in 45 minuti con i trasporti pubblici, in auto o in bicicletta. La Corte ha rilevato che le auto erano in grado di raggiungere un numero molto maggiore di aree, anche in presenza di ingorghi nelle ore di punta, come illustra la *figura 5* relativamente a un'area suburbana appartenente alla zona urbana funzionale di Katowice (per le illustrazioni relative alle altre cinque aree urbane, cfr. anche l'*allegato VII*, stilato sulla base della *piattaforma interattiva*).

---

<sup>44</sup> Eurostat guidelines on passenger mobility statistics, 2021.

**Figura 5 | Bacino di utenza riguardante gli spostamenti in auto, con trasporti pubblici e in bicicletta in un'area suburbana appartenente alla zona urbana funzionale di Katowice**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva sulle mappe isocrone](#)).

**I progetti sottoposti ad audit hanno sostenuto gli obiettivi dei PUMS, sebbene non tutti abbiano avuto effetti significativi in termini di soddisfacimento dei bisogni dei pendolari**

**95** La Corte ha esaminato se:

- le procedure di selezione dei progetti applicate dalle autorità responsabili della gestione dei fondi dell'UE (comprese la selezione e l'attuazione dei progetti) fossero adeguate;
- i 21 progetti sottoposti ad audit ([allegato II](#)) abbiano prodotto gli effetti attesi.

## **Nonostante alcune carenze nelle procedure di selezione, tutti i progetti sottoposti ad audit erano allineati ai PUMS**

- 96** La Corte ha esaminato se le procedure di selezione dei progetti facessero sì che i progetti beneficiari dei finanziamenti dell'UE fossero allineati al PUMS della relativa area urbana e basati su una valutazione delle esigenze di mobilità. Tale valutazione contribuisce ad assicurare l'efficacia dei progetti e l'uso efficiente delle risorse.
- 97** La Corte ha riscontrato che tutti i progetti sottoposti ad audit erano coerenti con il PUMS corrispondente o con un'altra strategia di mobilità pertinente, anche se le autorità di selezione dei progetti non sempre hanno valutato tale criterio.
- Meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti (tre progetti): per il periodo 2014-2020, l'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA), che era il soggetto responsabile, non ha verificato la coerenza dei progetti con i rispettivi PUMS, sebbene tale allineamento fosse diventato obbligatorio nel 2019. Questo aspetto è stato invece verificato per il periodo 2021-2027 (paragrafo 36).
  - Dispositivo per la ripresa e la resilienza (due progetti): in uno Stato membro (Portogallo) la Corte non è stata in grado di ricostruire le modalità adottate dalle autorità nazionali competenti per la selezione del progetto. In un altro Stato membro (Spagna) le autorità nazionali competenti non hanno controllato se, nel quadro dell'invito a presentare proposte sottoposto ad audit, i progetti fossero allineati al PUMS approvato, sebbene tale allineamento fosse un requisito espressamente previsto dall'invito.
- 98** Dall'audit effettuato sui 16 progetti finanziati nel quadro della politica di coesione è emerso inoltre che le autorità di gestione hanno selezionato tutti i progetti, tranne uno, attraverso inviti a presentare proposte di tipo non competitivo (prevalentemente tramite accettazione continua delle candidature di progetti). In Ungheria, solo i progetti decisi per decreto a livello governativo potevano candidarsi in risposta a un invito a presentare proposte. Le procedure di selezione di tipo non competitivo non garantiscono necessariamente la scelta dei progetti in grado di contribuire maggiormente agli obiettivi di mobilità urbana sostenibile dell'UE o di assicurare l'uso più efficiente possibile delle risorse (paragrafo 02). La Corte riconosce, tuttavia, che questo sistema può essere meno oneroso rispetto a quello degli inviti a presentare proposte su base competitiva (in cui le candidature devono essere presentate entro una data scadenza, valutate e inserite in una graduatoria).



**99** Per quanto riguarda la considerazione data dalle proposte di progetto alle esigenze di mobilità (compresi aspetti quali la domanda futura, la fattibilità e il rapporto costi/benefici), la Corte ha riscontrato quanto segue.

- La maggior parte dei progetti (13 su 21, ossia il 62 %) poggiava su una valutazione delle esigenze.
- Sei progetti erano privi di una tale valutazione e per un progetto la valutazione era solo parziale (analisi delle opzioni per soddisfare le esigenze individuate). A titolo di esempio, tale circostanza ha fatto sì che nell'ambito di un progetto, in Francia, si costruisse un nuovo parcheggio di scambio (*park-and-ride* o "P+R") che, a più di tre anni dall'apertura, presentava un tasso di utilizzo dei posti disponibili inferiore al 15 %, il che fa sorgere dubbi sulla necessità e sulle dimensioni della struttura.
- Per un progetto (nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, Portogallo), il beneficiario ha preparato un'analisi della domanda e uno studio di fattibilità solo dopo che il progetto era stato incluso nel piano nazionale per la ripresa e la resilienza. La Corte osserva che nel maggio 2025 le autorità nazionali competenti hanno espunto il progetto da tale piano per i ritardi accumulati a vario titolo, che ne hanno reso impossibile il completamento entro la fine del periodo di attuazione del piano stesso.

### **Quasi tutti i progetti sottoposti ad audit hanno prodotto le realizzazioni previste, ma sono stati molti meno quelli che hanno avuto effetti significativi in termini di soddisfacimento dei bisogni dei pendolari**

**100** Per misurare i risultati ottenuti con gli interventi dell'UE è necessario disporre di dati di monitoraggio. Gli indicatori sono uno strumento che serve per misurare le realizzazioni (ad esempio: la lunghezza in km di una nuova linea tranviaria) e i risultati (ad esempio: la riduzione della durata del viaggio).

**101** Per i progetti sottoposti ad audit, la Corte ha riscontrato differenze in termini di selezione e definizione degli indicatori correlati alla fonte di finanziamento dell'UE utilizzata e ai relativi atti giuridici (*tabella 6*).

**Tabella 6 | Indicatori di realizzazione e di risultato**

Fondi UE	Gli indicatori di realizzazione sono definiti?	Gli indicatori di risultato sono definiti?	Commenti
Fondi della politica di coesione	Sì  15 progetti su 16	Sì  13 progetti su 16	La base giuridica dell'UE <sup>45</sup> definisce indicatori comuni di realizzazione e di risultato, alcuni dei quali sono potenzialmente applicabili ai progetti di mobilità urbana sostenibile. Impone inoltre alle autorità responsabili dell'attuazione dei programmi di definire ulteriori indicatori di realizzazione e di risultato.
Dispositivo per la ripresa e la resilienza	Non a livello di progetto  Tuttavia, entrambi i progetti sottoposti ad audit hanno contribuito agli obiettivi fissati nei corrispondenti piani nazionali per la ripresa e la resilienza (ad esempio: obiettivi in materia di dotazione di bilancio spesa o di progetti completati che promuovono la mobilità sostenibile).	No	La base giuridica non richiede la definizione di indicatori di risultato.
Meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti	No  Le convenzioni di sovvenzione specificano tuttavia i risultati tangibili e i target intermedi.	No	Né la base giuridica né gli inviti a presentare progetti richiedono la definizione di indicatori.

Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>45</sup> Per il periodo 2014-2020: [regolamento \(UE\) n. 1301/2013](#), allegato I, e [regolamento \(UE\) n. 1300/2013](#), allegato I; per il periodo 2021-2027: [regolamento \(UE\) 2021/1058](#), allegato I.

**102** Nei progetti che li prevedevano, gli indicatori di risultato riguardavano l'aumento del numero di passeggeri o di utenti, nonché la riduzione dei tempi di percorrenza e delle emissioni. Per i progetti nel settore dei trasporti finanziati a titolo dei programmi della politica di coesione, gli indicatori di risultato che misurano la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra erano facoltativi nel periodo 2014-2020, mentre nel periodo 2021-2027 sono obbligatori per gli interventi che comprendono tra i propri obiettivi la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra<sup>46</sup>. Le metodologie da applicare per stimare la riduzione delle emissioni sono state lasciate alla discrezione delle autorità competenti, in quanto non esiste una metodologia stabilita a livello UE. Ne consegue che le metodologie osservate nei progetti sottoposti ad audit erano diverse tra loro; inoltre, in quattro casi su sette non si basavano su ipotesi motivate. Nel riquadro 2 sono riportati esempi dei metodi di calcolo.

## Riquadro 2

### Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra – metodi di calcolo

Gli esempi che seguono illustrano la differenza a livello qualitativo dei sistemi per calcolare la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

- 1) Metodologia valida: le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra sono state stimate utilizzando i dati sui pendolari, il consumo medio di carburante dei veicoli e i chilometri di viaggio evitati grazie al progetto.
- 2) Metodologie inadeguate: i) è stato utilizzato un tasso uniforme di riduzione della CO<sub>2</sub> per euro speso, indipendentemente dalle caratteristiche specifiche o dall'effettivo potenziale di riduzione delle emissioni dei vari progetti; ii) è stato ipotizzato che tutti i potenziali utenti delle piste ciclabili avrebbero abbandonato il trasporto individuale in automobile; iii) in un PUMS sono stati fissati valori-obiettivo di riduzione delle emissioni per ciascun comune. Ciascun valore-obiettivo comunale è stato quindi diviso per la lunghezza delle piste ciclabili di cui era prevista la realizzazione in tale comune. Tale approccio non ha tenuto conto dell'uso effettivo o potenziale delle piste: sarebbe bastato costruirle per raggiungere i valori-obiettivo.

**103** La Corte ha riscontrato che, dei 16 progetti sottoposti ad audit che erano già stati completati al momento dell'audit, solo due non hanno **prodotto tutte le realizzazioni previste** (esprese sotto forma di indicatori o altrimenti descritte) ([riquadro 3](#) e [riquadro 5](#)).

<sup>46</sup> SWD(2025) 61 final, indicatore 29, pag. 74.

### Riquadro 3

#### Progetto di nodo multimodale che non ha prodotto quanto previsto

Il progetto mirava a creare in Ungheria un nuovo nodo multimodale, compresa una tangenziale urbana.

A causa del notevole aumento dei costi, sono stati rinviati a tempo indeterminato importanti elementi del progetto legati alla mobilità sostenibile (ammodernamento della stazione ferroviaria, migliore accesso ai marciapiedi e ai binari) nonché la costruzione di un sottopassaggio che doveva collegare i due lati della stazione ferroviaria (e della città). Sebbene alcuni degli elementi di mobilità sostenibile previsti siano stati realizzati (aree di scambio *park-and-ride* e *bike-and-ride*, fermate d'autobus ricostruite, percorsi pedonali e piste ciclabili di collegamento), la maggior parte dei finanziamenti è stata utilizzata per la costruzione di strade e per il ricollocamento dell'area di carico ferroviaria.



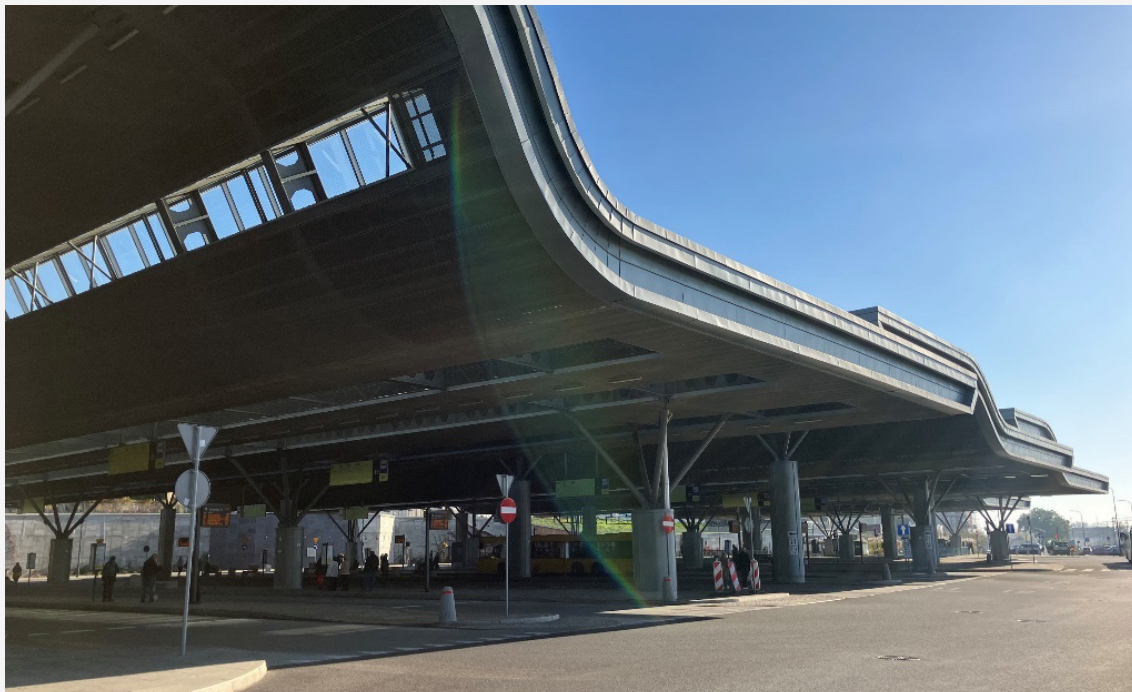
*Nota:* strada che doveva proseguire in un sottopassaggio.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

- 104** Tutti i 12 progetti per i quali vi erano dati disponibili hanno contribuito in parte a rispondere alle esigenze dei pendolari e a migliorare la mobilità sostenibile, anche se ognuno in misura diversa. Sei progetti hanno prodotto effetti positivi significativi (ad esempio: l'aumento dell'operatività delle linee di autobus o il raggiungimento del numero-obiettivo di utenti e passeggeri ([riquadro 4](#))), mentre per gli altri sei gli effetti sono stati più modesti. La Corte non è stata in grado di valutare nove progetti per mancanza di indicatori e di dati di monitoraggio (paragrafo [101](#)) e/o perché i progetti erano ancora in corso.

## Riquadro 4

### Nodo multimodale con effetti positivi significativi



Progettazione architettonica: Grzegorz Raczek/Progettista generale: Mostostal Zabrze Biprohut S.A. ©Tutti i diritti riservati.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

Il progetto prevedeva la costruzione di un nodo multimodale in Polonia che riunisse quattro modi di trasporto: autobus, treno, auto (con aree di scambio *park-and-ride*) e bicicletta. Nel suo primo anno di attività (2023) è stato utilizzato da quasi 850 000 passeggeri. La stazione ferroviaria si trova a 150 metri dal nodo, a cui è collegata tramite una galleria. Prima del progetto, le fermate degli autobus locali e regionali erano sparse in diversi punti, distanti fino a 650 metri dalla stazione ferroviaria.

La costruzione del nodo ha reso il trasporto mediante autobus più accessibile e pratico per le persone che vivono nella regione. Il numero di operatori di autobus che effettuano collegamenti regionali e internazionali è aumentato da 22, prima del progetto, a 32 nel 2023. Per i passeggeri, inoltre, sono notevolmente diminuiti i tempi di trasbordo.

- 105** Alcuni fattori, relativi i) alla pianificazione, progettazione e selezione dei progetti nonché ii) alla loro attuazione spiegano perché sei dei progetti hanno avuto effetti più modesti (*riquadro 5*).



## Riquadro 5

### Fattori che spiegano gli effetti modesti di alcuni progetti

#### Pianificazione, progettazione e selezione dei progetti (tre progetti)

- La mancata effettuazione di un'analisi del fabbisogno si è tradotta in un sottoutilizzo di un parcheggio di scambio *park-and-ride*, mentre un altro è rimasto privo di accesso diretto alla metropolitana, rendendo così necessario il trasferimento in autobus navetta. I conducenti possono parcheggiare in quest'ultima struttura anche se non proseguono il viaggio con i mezzi pubblici.
- Una pista ciclabile risulta inadatta agli spostamenti pendolari (si veda l'immagine seguente): è un percorso panoramico con tratti sinuosi e ad anello (con tanto di rotonda a fini ricreativi), è costruito con tavole di legno e non prevede corsie distinte per i pedoni e i ciclisti, il che significa che non risponde alle esigenze di sicurezza o di mobilità pendolare.

#### Attuazione – realizzazioni mancanti (due progetti)

- Nel caso di un progetto non sono state realizzate importanti componenti della mobilità sostenibile (*riquadro 3*).
- Un sistema di informazione sui viaggi e sui biglietti è stato completato con un notevole ritardo di quattro anni e mezzo. Non presenta ancora dati in tempo reale, a differenza di quanto era stato previsto inizialmente, e richiede un dispositivo supplementare per l'acquisto dei biglietti (in media solo sette biglietti al giorno sono stati acquistati nel 2023 e 12 nel 2024).

#### Attuazione – coordinamento tra autorità confinanti (un progetto)

- Una pista ciclabile che avrebbe dovuto collegare una periferia alla città e far parte del piano di rete ciclistica regionale rimane scollegata dalla città e dalla rete ciclistica regionale in quanto dal 2018 le autorità regionali e quelle cittadine non riescono a trovare un accordo (si veda l'immagine in appresso). La pista, sebbene costruita solo di recente, mostra già segni di deterioramento ed è priva di elementi essenziali quali l'illuminazione e aree ombreggiate.



Fonte: Corte dei conti europea.

**106** Inoltre, per ognuna delle sei aree urbane sottoposte ad audit, la Corte si è concentrata su un progetto e ne ha analizzato i potenziali effetti sui tempi di percorrenza (*allegato VIII*). A tal fine, gli auditor hanno confrontato gli scenari di viaggio, in automobile e con i trasporti pubblici, con e senza l'utilizzo dell'infrastruttura del progetto, prefigurabili per un ipotetico pendolare di periferia che potrebbe potenzialmente beneficiare del progetto. Hanno scelto il punto di destinazione in una zona della città con un'elevata concentrazione di posti di lavoro.

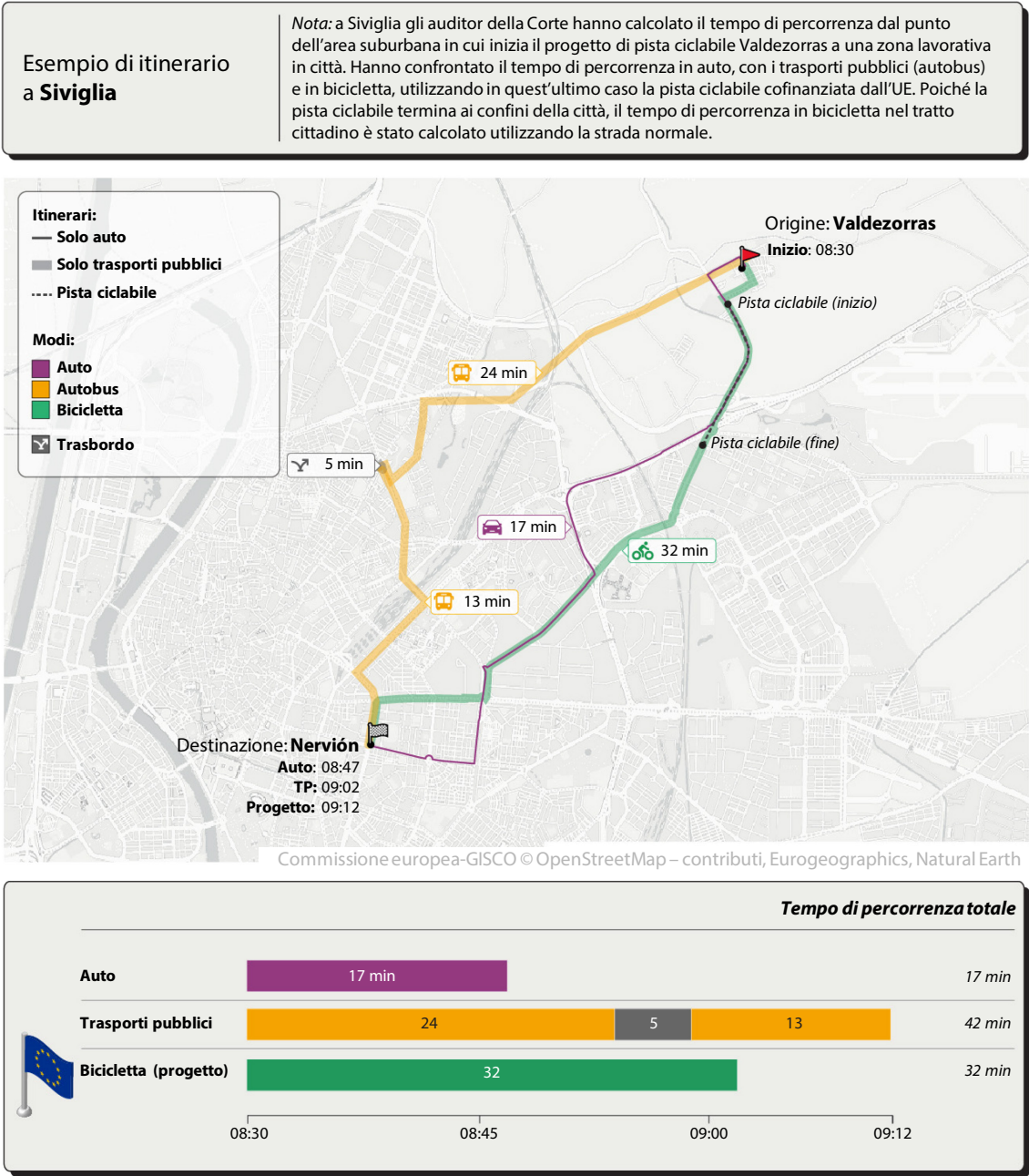
**107** In tal modo la Corte ha valutato se il progetto abbia migliorato la competitività dei trasporti pubblici rispetto all'uso dell'auto. L'analisi è soggetta alle limitazioni seguenti.

- I risultati rappresentano un'istantanea della situazione all'inizio del 2025. È probabile che i tempi di percorrenza cambino man mano che verranno attuati i PUMS.
- Altri scenari avrebbero potuto produrre risultati diversi.
- Sebbene la competitività del trasporto individuale in auto sia influenzata in misura considerevole dalla disponibilità di parcheggi nelle destinazioni degli spostamenti pendolari e dalle norme che disciplinano l'accesso dei veicoli, negli scenari che prevedevano il trasporto individuale in auto non è stato considerato il tempo necessario per parcheggiare, in quanto questo può variare notevolmente da caso a caso (paragrafi *82-84*).

**108** La Corte ha osservato che in due casi lo spostamento con il trasporto pubblico poteva competere con quello in auto in termini di tempo, mentre in altri quattro era vero il contrario.

- Budapest e Praga: i tempi di spostamento con i trasporti pubblici erano competitivi rispetto a quelli in auto nelle ore di punta.
- Katowice, Lille, Lisbona e Siviglia: i trasporti pubblici non erano competitivi rispetto all'auto. A Siviglia, tuttavia, la bicicletta risultava essere una migliore alternativa all'auto rispetto ai trasporti pubblici (*figura 6*). Gli auditor della Corte hanno calcolato il tempo di percorrenza in bicicletta sulla base di una velocità costante, ma poiché la pista ciclabile si interrompe ai confini della città (*riquadro 5*), i ciclisti devono proseguire il viaggio sulla strada, il che rende il tragitto più lento e meno sicuro.

Figura 6 | Confronto tra i tempi di percorrenza a Siviglia

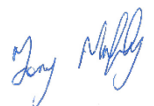


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe degli itinerari](#)).



La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 10 dicembre 2025.

*Per la Corte dei conti europea*



Tony Murphy  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – L’audit

### La mobilità urbana e il quadro strategico dell’UE

- 01** Nell’UE tre cittadini su quattro vivevano in aree urbane nel 2020 e si prevede che questa incidenza aumenti fino all’85 % entro il 2050. Le aree urbane sono spesso caratterizzate da un’elevata concentrazione dell’attività economica e dell’occupazione, elemento che genera un notevole flusso giornaliero di pendolari. La mobilità urbana fa riferimento alla circolazione di persone e merci all’interno delle aree urbane ed è una componente importante della vita nelle città.
- 02** Secondo l’OCSE, le zone di pendolarismo hanno registrato una crescita demografica più rapida rispetto alle città, a indicazione di una comune tendenza alla “suburbanizzazione”. Gli incrementi demografici più cospicui sono stati osservati nelle zone di pendolarismo attorno alle grandi aree metropolitane<sup>1</sup>.
- 03** Le popolazioni che vivono nelle aree suburbane spesso dipendono dalle auto private per gli spostamenti e questo causa congestione del traffico e inquinamento. Secondo le stime, la congestione urbana costa circa 180 miliardi di euro all’anno<sup>2</sup> e al trasporto urbano è riconducibile circa un quarto delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> prodotte nell’UE dai trasporti<sup>3</sup>, che a loro volta rappresentano un quarto delle emissioni totali dell’UE<sup>4</sup>. Secondo la normativa europea sul clima<sup>5</sup>, le aree urbane possono contribuire in modo significativo al conseguimento degli obiettivi vincolanti del Green Deal europeo di ridurre le emissioni del 55 % entro il 2030 e di rendere l’UE climaticamente neutra entro il 2050.

---

<sup>1</sup> OCSE; *Redefining urban areas in OECD countries*, 2012.

<sup>2</sup> Commissione, *Handbook on the external costs of transport*, 2019.

<sup>3</sup> Commissione, *EU urban mobility state of play*, SWD(2021) 470.

<sup>4</sup> *EEA greenhouse gases — data viewer*.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) 2021/1119.

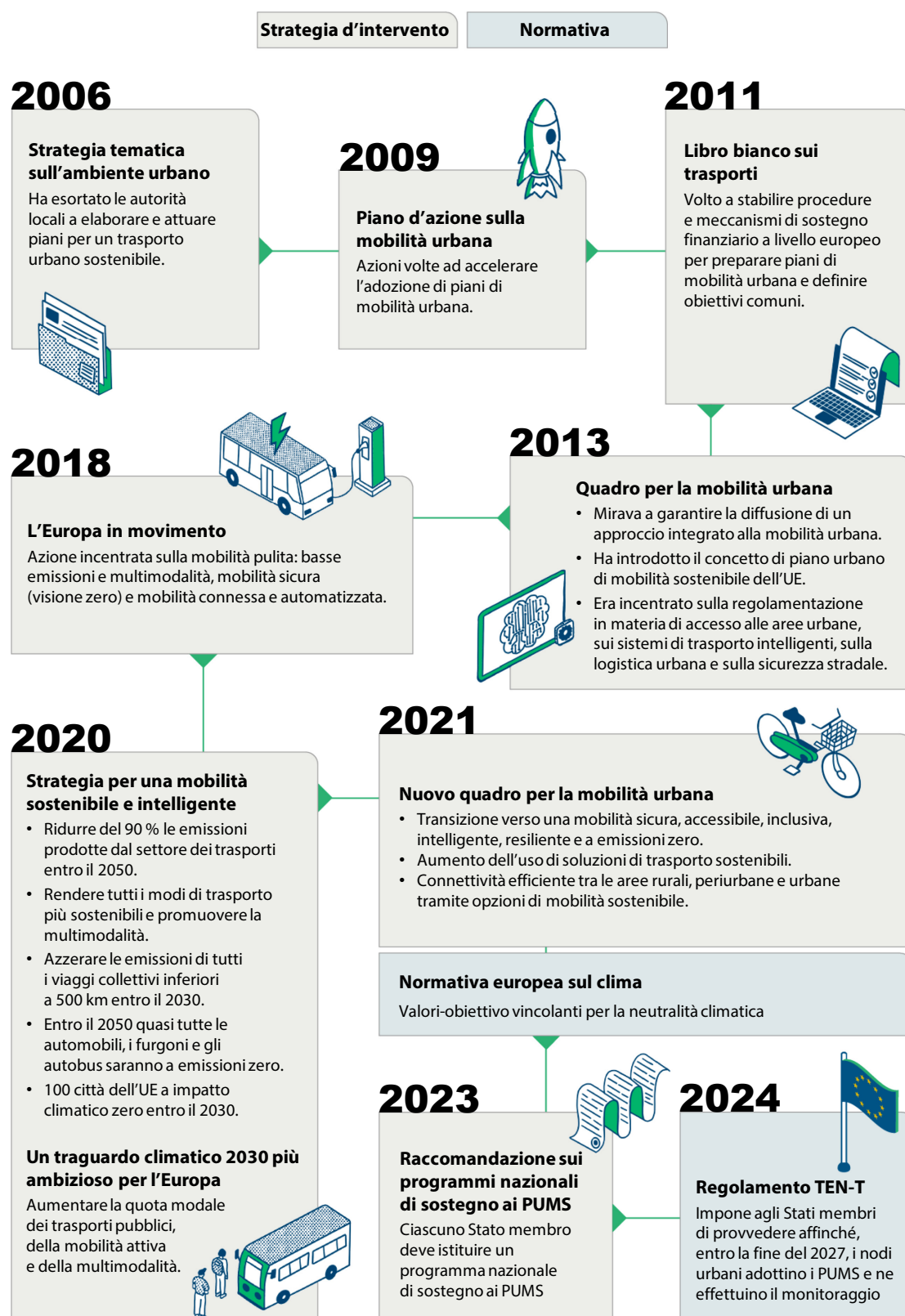
**04** Una strategia globale su come organizzare la mobilità in un'area urbana è fondamentale per forgiare lo sviluppo urbano in molti modi, ad esempio migliorando l'accessibilità ai posti di lavoro, ai servizi e ai beni e riducendo i livelli di inquinamento. Nel 2006 la Commissione ha caldamente raccomandato alle autorità locali di elaborare e attuare piani per un trasporto urbano sostenibile<sup>6</sup>. Da allora ha presentato una serie di documenti strategici non vincolanti ("comunicazioni") e alcuni atti giuridici che illustrano visioni e obiettivi per una mobilità urbana sostenibile (*figura 1*). Il trasporto sostenibile è stato definito per la prima volta come obiettivo dal Consiglio nel 2001<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> COM(2005) 718.

<sup>7</sup> Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Göteborg, 2001.

**Figura 1 | Evoluzione del quadro giuridico e strategico dell'UE in materia di mobilità urbana**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti della Commissione.

## Ruoli e responsabilità

- 05** I trasporti e la mobilità urbana sono settori di competenza concorrente tra la Commissione e gli Stati membri. I ruoli e le responsabilità sono elencati nella [figura 2](#).

### Figura 2 | Ruoli e responsabilità



#### Commissione

L'elaborazione e l'attuazione della politica dei trasporti dell'UE è prevalentemente competenza della direzione generale (DG) MOVE. In questo ambito rientra anche la progettazione della rete TEN-T, che comprende le infrastrutture di trasporto nei nodi urbani.

Le fonti di finanziamento dell'UE sono gestite da diverse DG secondo modalità di gestione differenti: la DG MOVE e l'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA) gestiscono il meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti (gestione diretta); la DG REGIO è responsabile della politica di coesione (gestione concorrente); la DG ECFIN e SG RECOVER (task force sotto l'egida del Segretariato generale) sono responsabili dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (gestione diretta).

Nel 2022 la Commissione ha istituito il [gruppo di esperti sulla mobilità urbana](#), composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, città selezionate e organizzazioni pertinenti sotto il profilo tematico. Il gruppo assiste la Commissione nell'elaborazione e nell'attuazione delle normative e delle politiche nel settore della mobilità urbana sostenibile.



#### Stati membri (autorità locali, regionali e/o nazionali)

Le autorità locali, regionali o nazionali si occupano della connettività verso i nodi urbani e all'interno di essi, nonché delle problematiche di mobilità urbana (anche attraverso l'attuazione di strategie, come i piani di mobilità urbana).

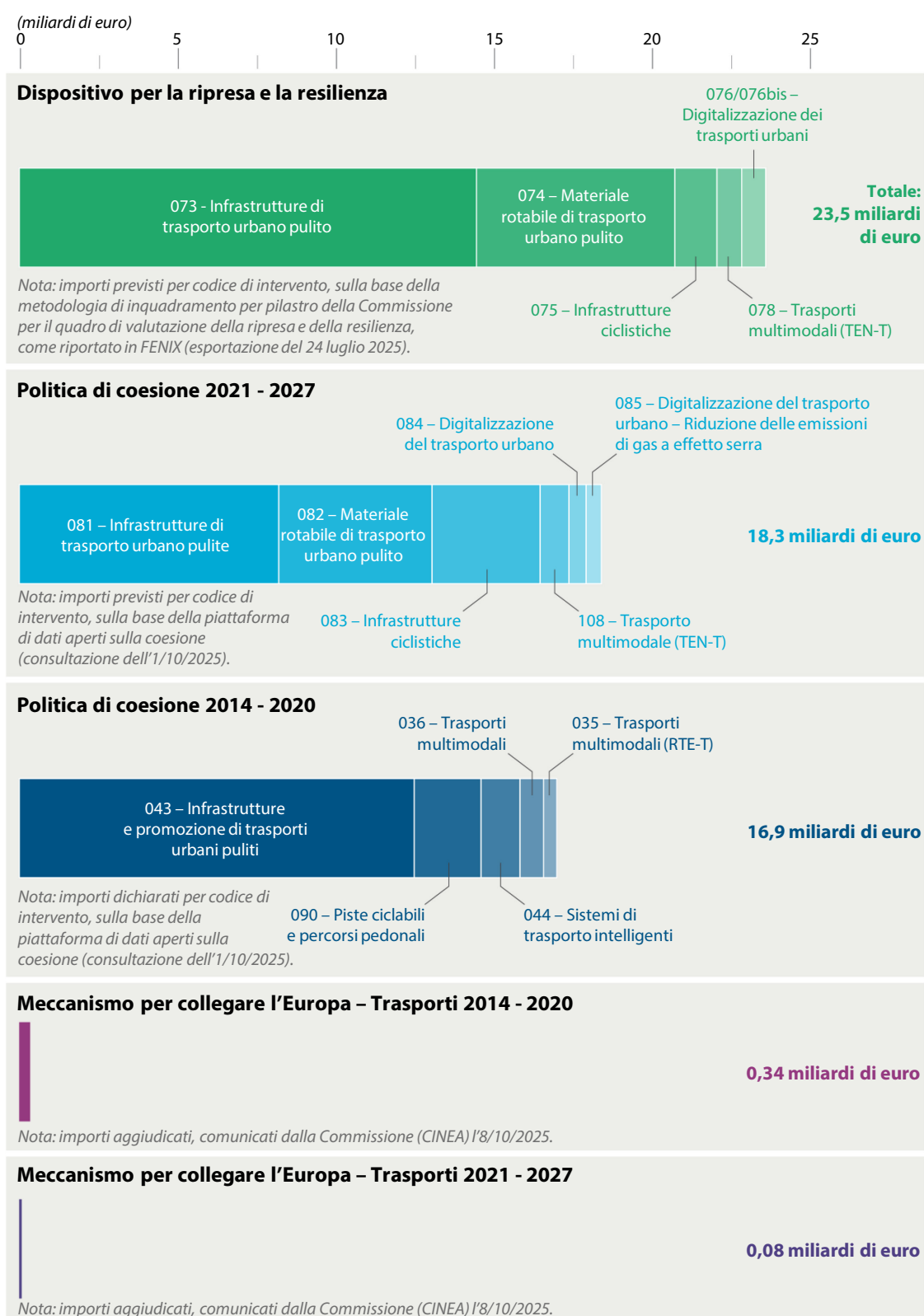
Le autorità locali, regionali o nazionali attuano i fondi dell'UE (come quelli della politica di coesione). Nel caso dei fondi della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza avviene a questo livello anche la selezione dei progetti da (co)finanziare con fondi dell'UE.

Fonte: Corte dei conti europea.

## Informazioni finanziarie chiave

- 06** Le principali fonti di finanziamento dell'UE per gli investimenti nella mobilità e nei trasporti urbani sono i fondi della politica di coesione, il meccanismo per collegare l'Europa e il dispositivo per la ripresa e la resilienza ([figura 3](#)).

**Figura 3 | Programmi di finanziamento dell'UE – Investimenti nella mobilità urbana**



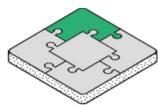
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

## Estensione e approccio dell'audit

- 07** La presente relazione valuta le azioni intraprese dalla Commissione e dalle autorità competenti degli Stati membri per favorire il trasporto sostenibile dei pendolari nelle grandi aree metropolitane. A tal fine, la Corte ha valutato in che misura:
- le azioni legislative, strategiche e di sostegno della Commissione fossero idonee a garantire un trasporto pendolare efficace;
  - la progettazione, l'attuazione e il monitoraggio dei PUMS da parte delle autorità competenti nei sei Stati membri sottoposti ad audit fossero idonei allo scopo;
  - la selezione, l'attuazione e i risultati di 21 progetti finanziati dall'UE sottoposti ad audit siano stati efficaci ai fini di un pendolarismo sostenibile.
- 08** L'audit della Corte ha riguardato il periodo dal 2004 al 2024 per quanto riguarda lo sviluppo delle politiche e il periodo dal 2014 al 2025 per quanto concerne le fonti di finanziamento dell'UE a sostegno dei progetti di mobilità urbana. La Corte ha analizzato elementi probatori provenienti da una serie di fonti elencate nella [figura 4](#). La [metodologia di audit](#) è conforme ai principi internazionali di audit dell'[Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo \(INTOSAI\)](#).

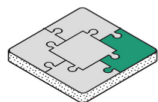
## Figura 4 | Fonti degli elementi probatori

### Documenti



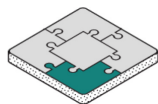
Normative, documenti programmatici, relazioni, orientamenti e linee guida (nazionali, regionali e locali), nonché relazioni e studi pubblicati da organismi di ricerca, associazioni ed esponenti del mondo accademico.

### Dati



Dati provenienti da fonti diverse, principalmente dalla Commissione, da Eurostat, dalla piattaforma di dati aperti sulla politica di coesione (Cohesion Open Data Platform) e dalle autorità nazionali, regionali e locali. In collaborazione con Eurostat, la Corte ha utilizzato i sistemi di informazione geografica per l'analisi spaziale e la visualizzazione di aspetti della mobilità suburbana riguardanti le aree urbane incluse nel campione, quali i flussi di pendolari ([allegato IV](#)), l'accessibilità ([allegato VII](#)) e il potenziale impatto dei progetti selezionati sul tempo di percorrenza dei pendolari ([allegato VIII](#)).

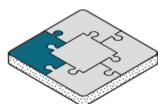
### Visite di audit in sei aree urbane di sei Stati membri



Negli Stati membri la Corte si è concentrata sulle aree urbane di Budapest (Ungheria), Katowice (Polonia), Lille (Francia), Lisbona (Portogallo), Praga (Cechia) e Siviglia (Spagna). La Corte ha analizzato i piani nazionali, regionali e locali in materia di trasporti e mobilità, i documenti legislativi e programmatici, il sostegno finanziario, ecc.

La Corte ha estratto questo campione di aree urbane su base discrezionale, muovendo da criteri quali la popolazione totale e la percentuale della popolazione che vive nelle aree suburbane, la rilevanza dei fondi dell'UE assegnati alla mobilità sostenibile e la quota modale (ad esempio la percentuale di spostamenti casa-lavoro effettuati in auto), includendo sia le aree con buone prestazioni che quelle con prestazioni meno brillanti.

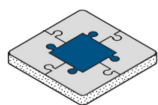
### 21 progetti



La Corte ha esaminato un campione di 21 progetti: 16 finanziati dai fondi della politica di coesione, due dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e tre dal meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti ([allegato II](#)). Ha analizzato la documentazione di riferimento, concentrandosi sull'assegnazione dei fondi dell'UE nonché sull'impostazione dei progetti e sul processo di selezione di questi ultimi, sulla loro attuazione e sui risultati conseguiti.

*La Corte ha selezionato su base discrezionale i progetti cofinanziati nell'ambito dei fondi della politica di coesione, del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti. Diciannove progetti erano ubicati nelle sei aree urbane incluse nel campione; altri due progetti (finanziati dal meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti) erano ubicati ad Amsterdam e a Parigi. La Corte ha selezionato progetti pertinenti per la mobilità dei pendolari e che riguardavano diverse tipologie di investimenti (ad esempio progetti sulle infrastrutture di trasporto e sui sistemi di trasporto intelligenti).*

### Colloqui

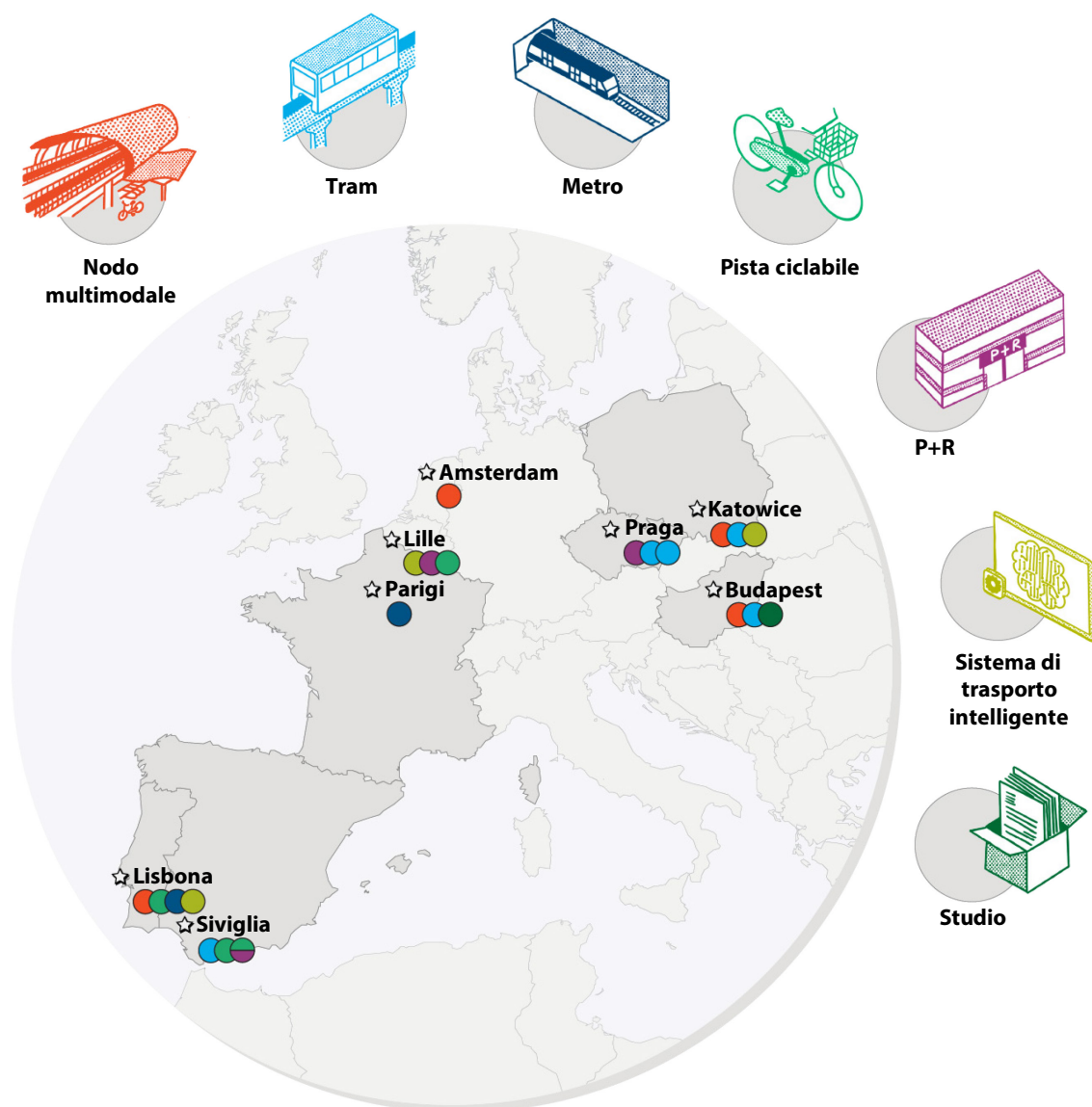


Colloqui con il personale delle direzioni generali della Commissione, le autorità nazionali, regionali e locali, i beneficiari dei finanziamenti dell'UE e i portatori di interessi che operano a livello locale o UE.



**09** La **figura 5** mostra l'ubicazione dei progetti sottoposti ad audit e il tipo di investimenti.

**Figura 5 | Ubicazione e tipologia dei progetti sottoposti ad audit**



Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato II – Elenco dei progetti sottoposti ad audit

Nodo urbano	Fonte di finanziamento	Denominazione del progetto	Totale dei costi ammissibili previsti (euro)	Finanziamenti UE previsti (euro)
Amsterdam	Meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti 2021-2027	Nodo di mobilità intelligente per Amsterdam	29 117 889	8 735 366
Budapest	Politica di coesione 2014-2020	Prolungamento della linea tranviaria 1 fino a piazza Etele	26 014 139	20 425 075
Budapest	Politica di coesione 2014-2020	Sviluppo di collegamenti di trasbordo intermodale presso la stazione ferroviaria di Bicske e realizzazione di parcheggi P+R	34 433 914	29 268 827
Budapest	Politica di coesione 2021-2027	Collegamento delle linee H5-H6/H7 (studio)	18 918 000	16 080 300
Katowice	Politica di coesione 2014-2020	Porta occidentale dell'area metropolitana della Slesia – centro di trasbordo a Gliwice	46 241 813	31 137 890
Katowice	Politica di coesione 2014-2020	Sistema dinamico d'informazione per i passeggeri II	8 475 284	6 356 463
Katowice	Politica di coesione 2014-2020	Progetto integrato per l'ammodernamento e lo sviluppo dell'infrastruttura tranviaria dell'area metropolitana di Śląsko-Zagłębiowska e l'acquisto di materiale rotabile tranviario – Fase I	143 357 046	90 421 210

<b>Nodo urbano</b>	<b>Fonte di finanziamento</b>	<b>Denominazione del progetto</b>	<b>Totale dei costi ammissibili previsti (euro)</b>	<b>Finanziamenti UE previsti (euro)</b>
Lille	Politica di coesione 2014-2020	P+R Tourcoing	3 470 672	1 735 336
Lille	Politica di coesione 2014-2020	Sistema unificato di informazioni su viaggi e biglietti della regione Nord-Pas de Calais — SMIRT Central	8 740 261	4 370 130
Lille	Politica di coesione 2021-2027	Aménagement cyclable Boulevard Carnot	2 014 395	1 007 197
Lisbona	Dispositivo per la ripresa e la resilienza <sup>1</sup>	Metropolitana leggera Odivelas-Loures	250 000 000	N/A – prestito
Lisbona	Politica di coesione 2014-2020	Parque Intermodal da Venda do Pinheiro	497 442	248 721
Lisbona	Politica di coesione 2014-2020	Loures Ciclável-Eixo Ribeirinho de Ligação Vila Franca de Xira/Loures/Lisboa	2 785 128	1 392 564
Lisbona	Meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti 2014-2020	MOBIL.T	20 979 190	4 195 838
Parigi	Meccanismo per collegare l'Europa – Trasporti 2014-2020	Linea per l'aeroporto e l'area di ricerca – LARA	319 485 000	63 897 000
Praga	Politica di coesione 2014-2020	Prolungamento della linea tranviaria Divoká Šárka–Sídliště Na Dědině	31 933 928	27 143 839

Nodo urbano	Fonte di finanziamento	Denominazione del progetto	Totale dei costi ammissibili previsti (euro)	Finanziamenti UE previsti (euro)
Praga	Politica di coesione 2014-2020	Costruzione P+R Černý Most	13 280 353	6 640 177
Praga	Politica di coesione 2021-2027	Prolungamento della linea tranviaria Sídliště Barrandov–Holyně–Slivenec, 2ª fase (tratta Holyně–Slivenec)	9 861 155	8 381 982
Siviglia	Politica di coesione 2014-2020	1ª fase del prolungamento della linea tranviaria	24 510 000	19 608 000
Siviglia	Politica di coesione 2014-2020	Pista ciclabile che collega Valdezorras–Vecchio aeroporto–Alcosa	1 481 005	1 184 804
Siviglia	Dispositivo per la ripresa e la resilienza	Agrupación de Sevilla	21 952 628	18 142 667

<sup>1</sup> Investimento TC-C15-i03: la linea di trasporto ferroviario leggero Odivelas-Loures è stata espunta dal piano nazionale per la ripresa e la resilienza del Portogallo nell'ambito della [modifica](#) adottata dal Consiglio il 13 maggio 2025.

Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato III – Esempi di iniziative di sostegno della Commissione

Iniziativa	Ambito	Attività	Anno di creazione	Fonte di finanziamento dell'UE (periodo 2021-2027)
<b>Osservatorio europeo sulla mobilità urbana (ELTIS)</b>	Mobilità urbana sostenibile	Sviluppo delle capacità (repertorio di orientamenti, osservatorio)	1998	Meccanismo per collegare l'Europa
<b>Settimana europea della mobilità</b>	Mobilità urbana sostenibile	Campagna di sensibilizzazione	2002	Bilancio proprio della DG MOVE
<b>CIVITAS</b>	Mobilità urbana sostenibile	Sviluppo delle capacità, condivisione delle pratiche, ricerca, innovazione e coordinamento, con particolare attenzione alle città e agli esperti della mobilità urbana Conferenza del Forum CIVITAS, che si alterna ogni anno con le giornate della mobilità urbana	2002	Orizzonte Europa
<b>Giornate della mobilità urbana</b>	Mobilità urbana sostenibile	Conferenza sulla politica in materia di mobilità urbana, che si alterna ogni anno con il Forum CIVITAS	2020, preceduta dalla conferenza europea sui piani urbani di mobilità sostenibile (2014-2019)	Meccanismo per collegare l'Europa
<b>EIT Mobilità urbana</b>	Mobilità urbana sostenibile	Sviluppo delle capacità, condivisione delle pratiche, ricerca e innovazione, con particolare attenzione alle start-up, alle imprese, alle università, agli istituti di ricerca e al settore pubblico	2019	Orizzonte Europa (finanziamenti UE pari all'80 %)
<b>URBACT</b>	Sviluppo urbano sostenibile, di cui un obiettivo tematico è il trasporto sostenibile	Condivisione delle pratiche, sviluppo delle capacità	2002	URBACT IV (finanziamenti UE pari all'80 % circa)
<b>Iniziativa urbana europea</b>	Sviluppo urbano sostenibile, di cui un tema è la mobilità	Sviluppo delle capacità, condivisione delle conoscenze e delle pratiche, sostegno all'innovazione Conferenza biennale del Forum delle città	2021, sulla base delle azioni urbane innovative (2014-2020)	Fondo europeo di sviluppo regionale

Iniziativa	Ambito	Attività	Anno di creazione	Fonte di finanziamento dell'UE (periodo 2021-2027)
<b>Patto europeo dei sindaci per il clima e l'energia</b>	Clima ed energia, compresa la mobilità sostenibile (ad esempio nell'ambito della "Coalizione dei volenterosi per la mobilità sostenibile")	Impegno ad attuare gli obiettivi dell'UE in materia di clima ed energia, condivisione delle pratiche	2008	Orizzonte Europa
<b>Missione dell'UE per città intelligenti e a impatto climatico zero</b>	Clima, compresa la mobilità sostenibile	Sviluppo delle capacità, condivisione delle pratiche, ricerca e innovazione	2021	Orizzonte Europa

Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato IV – Flussi di pendolari

- 01** Per le sei aree urbane incluse nel campione, la [tabella 1](#) confronta gli spostamenti pendolari che iniziano e terminano all'interno della zona urbana funzionale con quelli che iniziano e terminano all'interno dell'area del PUMS.

**Tabella 1 | Confronto tra i flussi di pendolari**

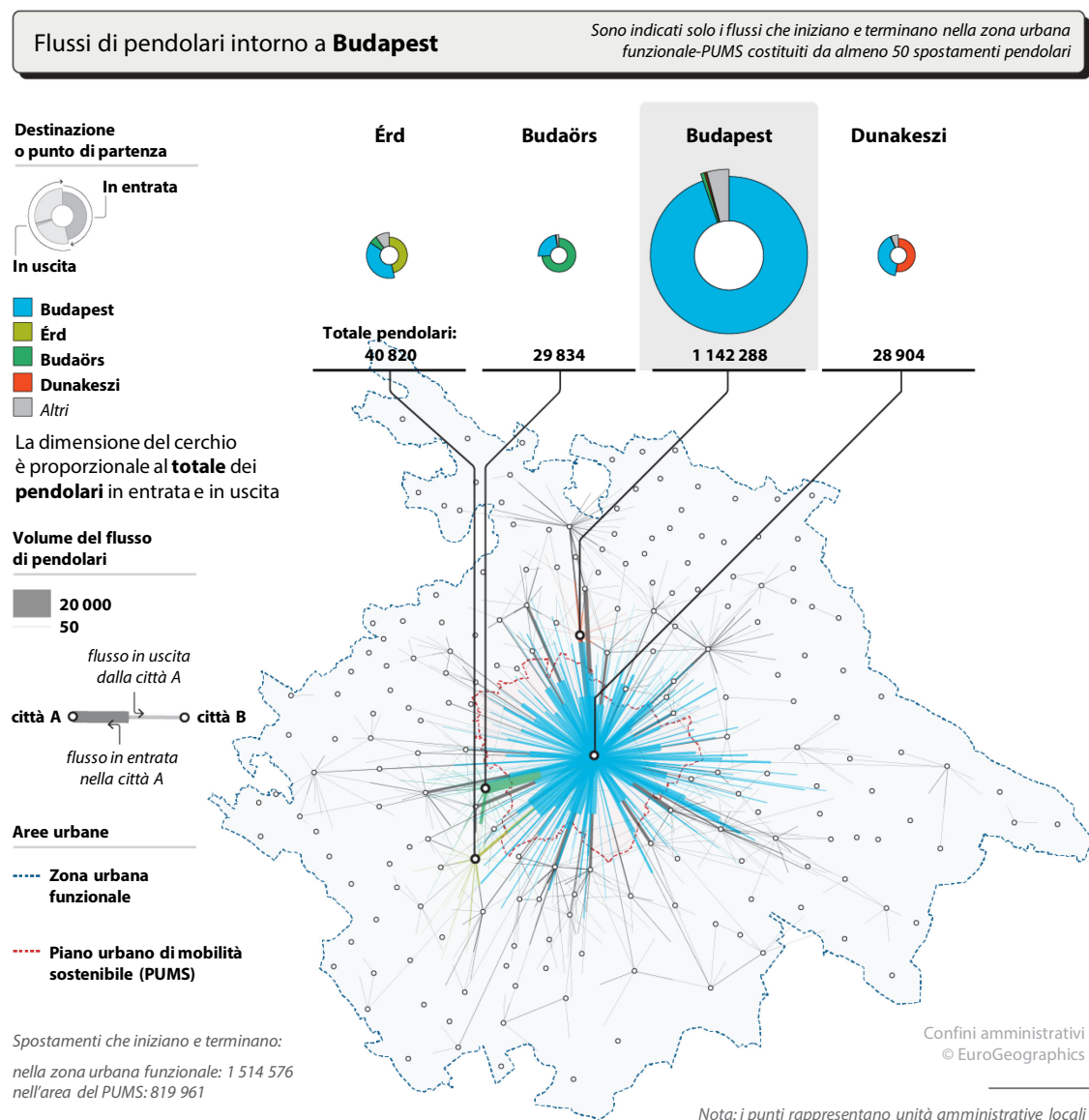
	Zona urbana funzionale	Area del PUMS	Differenza
Budapest (HU)	1 514 576	819 961	694 615 (46 %)
Katowice (PL)	330 534	368 029	- 37 495 (- 11 %) <sup>1</sup>
Lille (FR)	544 748	427 752	116 996 (21 %)
Lisbona (PT)	1 651 930	1 488 686	163 244 (10 %)
Praga (CZ)	812 480	773 909	38 571 (5 %)
Siviglia (ES)	459 217	164 777	294 440 (64 %)

<sup>1</sup> Nell'area di Katowice, il dato "37 495" corrisponde alla differenza tra i 49 167 flussi di pendolari che si registrano all'interno dell'area del PUMS ma al di fuori della zona urbana funzionale e gli 11 672 flussi di pendolari che si osservano all'interno della zona urbana funzionale ma che non sono coperti dal PUMS (questi ultimi corrispondono al 4 % dei flussi totali di pendolari nella zona urbana funzionale).

Fonte: Eurostat.

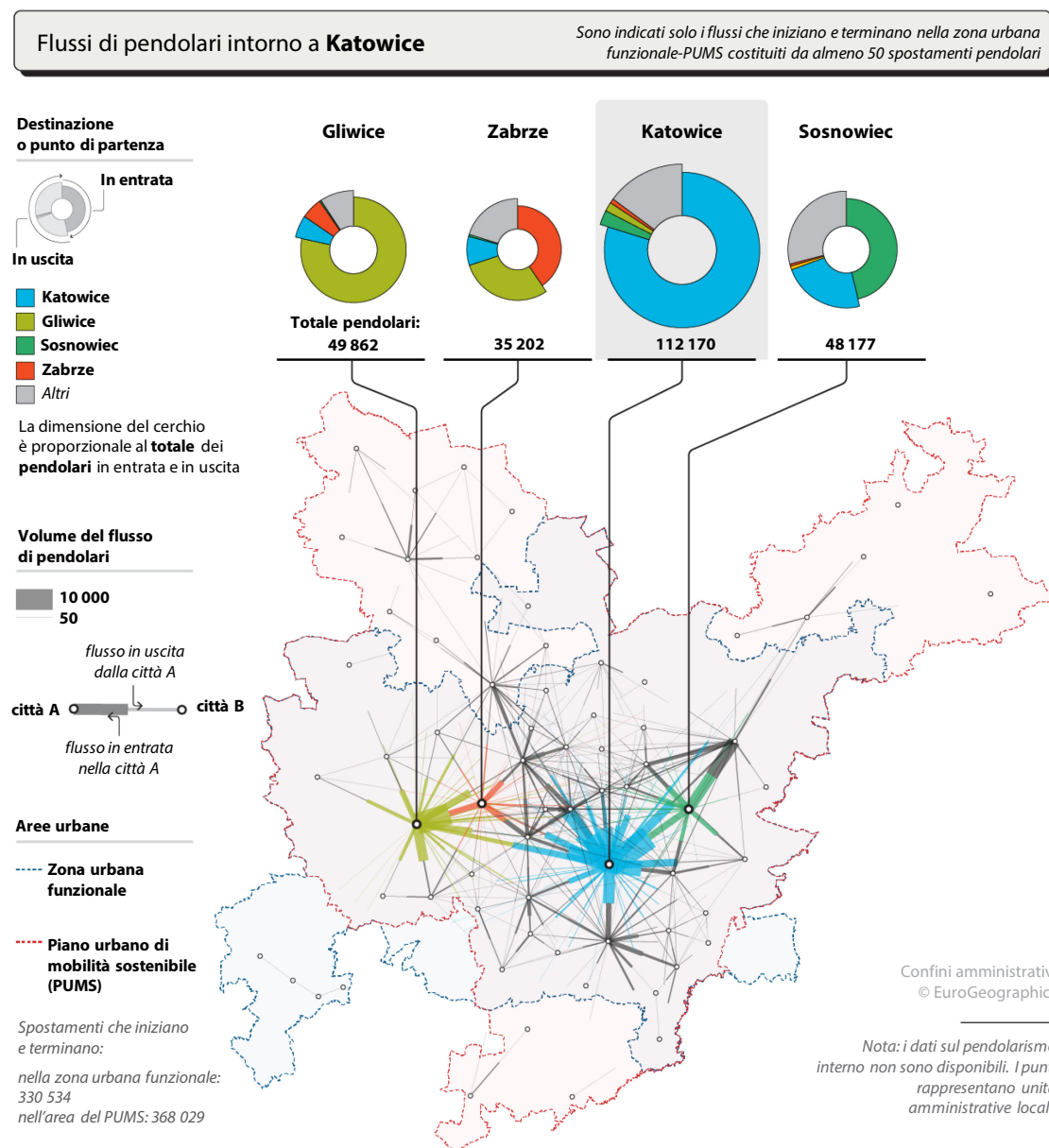
- 02** Dalla [figura 1](#) alla [figura 6](#), vengono mostrati di seguito i flussi di pendolari nelle zone urbane funzionali incluse nel campione.

**Figura 1 | Flussi di pendolari intorno a Budapest**



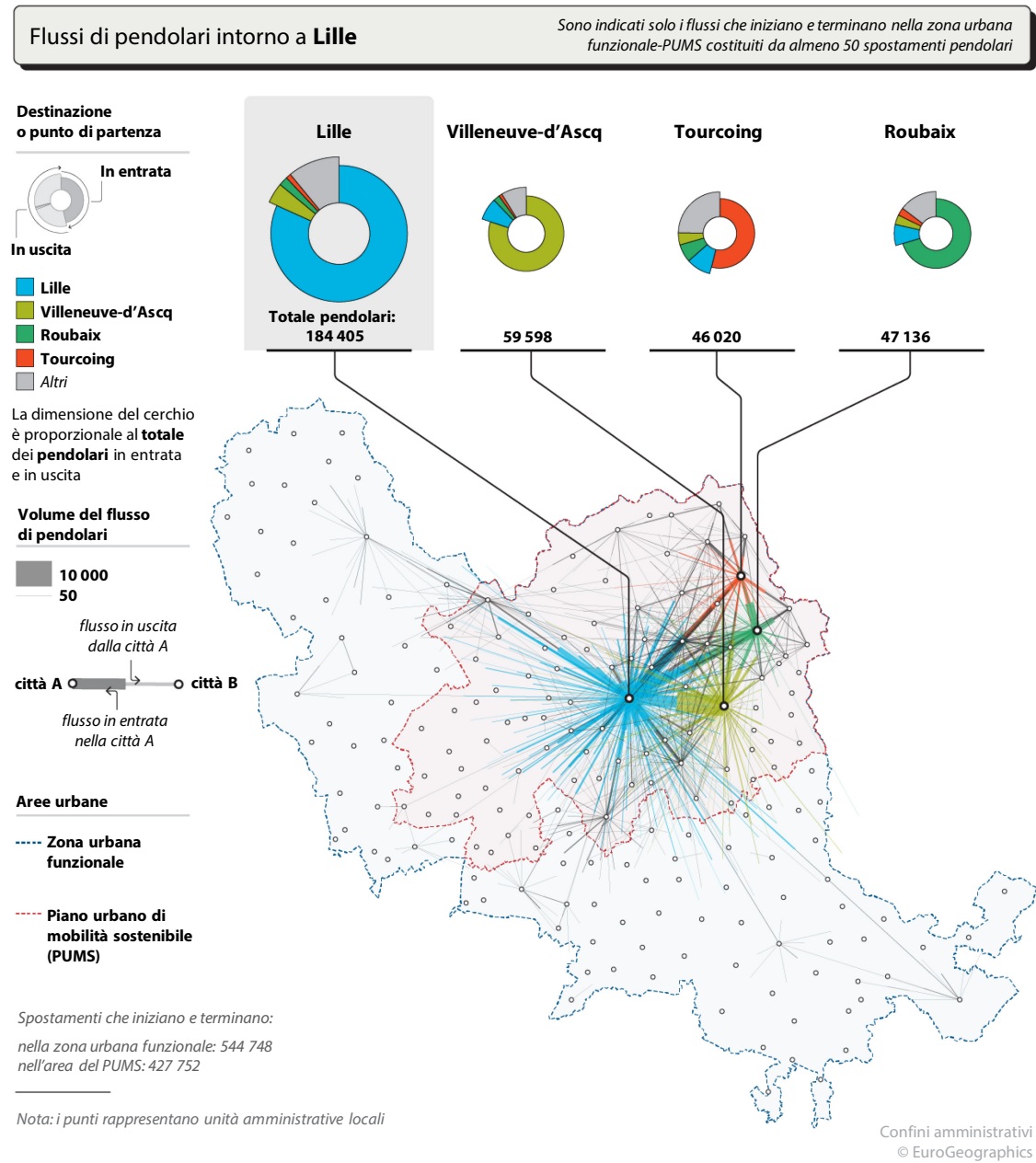
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe del pendolarismo](#)).



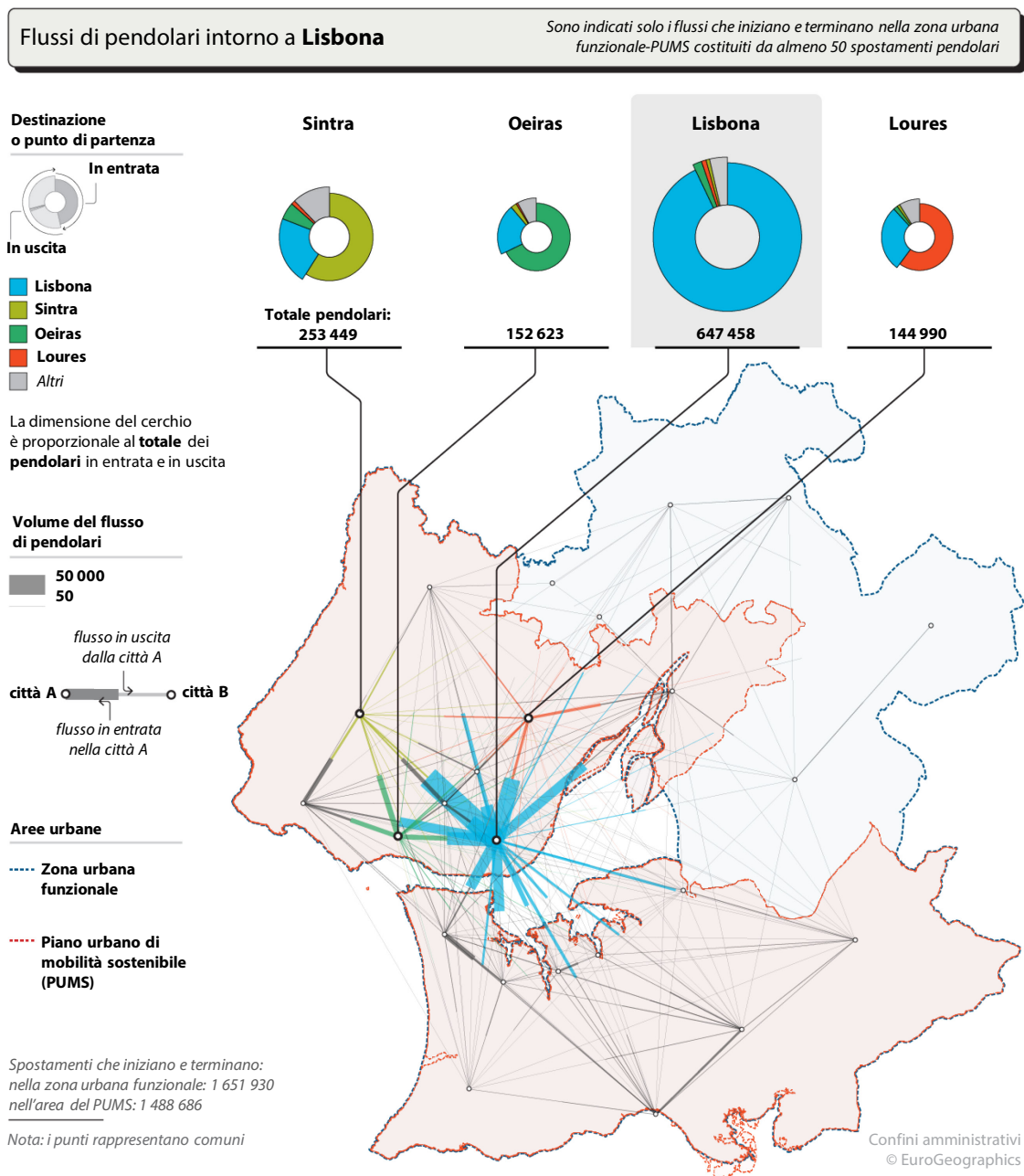
**Figura 2 | Flussi di pendolari intorno a Katowice**


Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe del pendolarismo](#)).

**Figura 3 | Flussi di pendolari intorno a Lille**

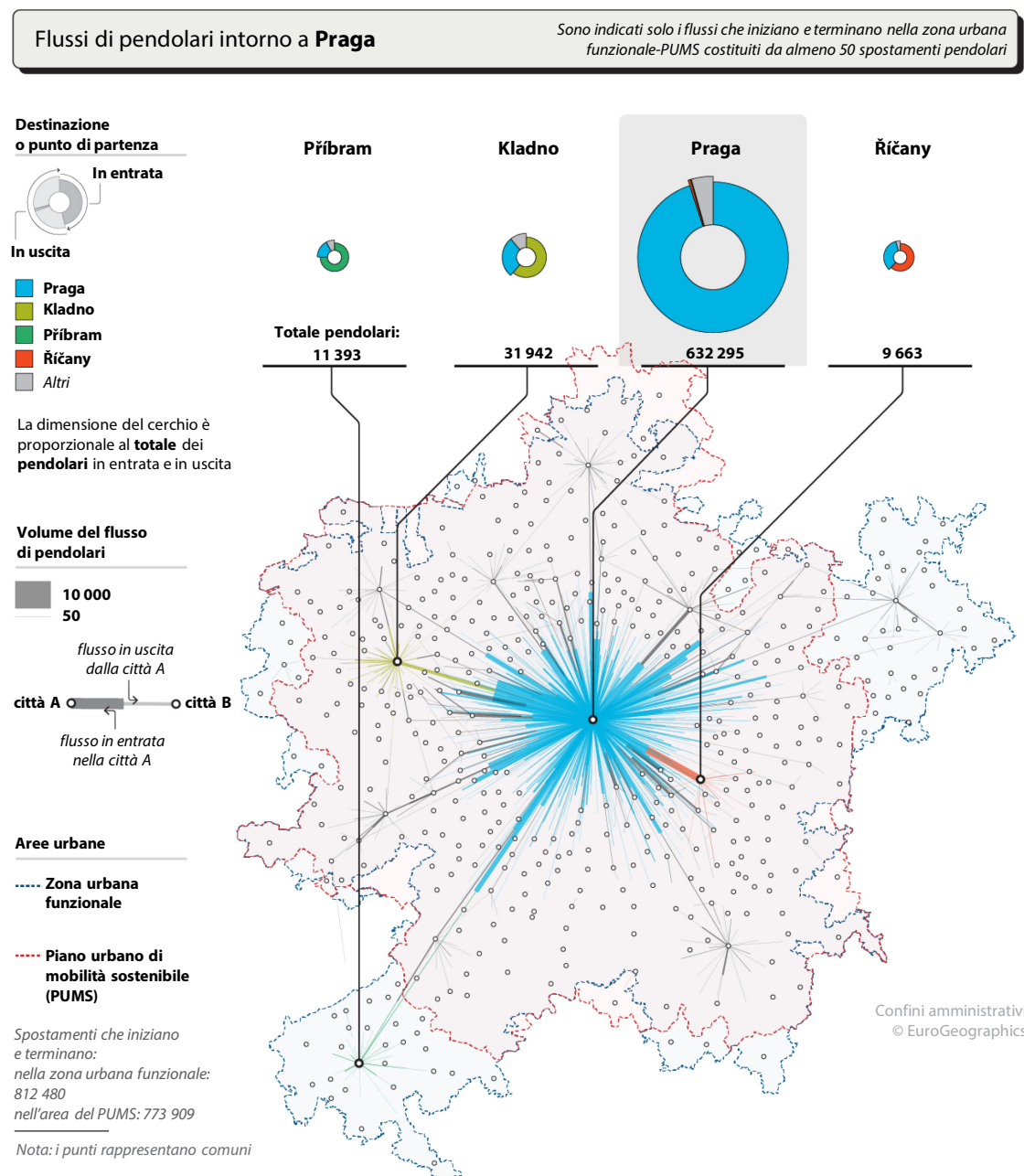


Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe del pendolarismo](#)).

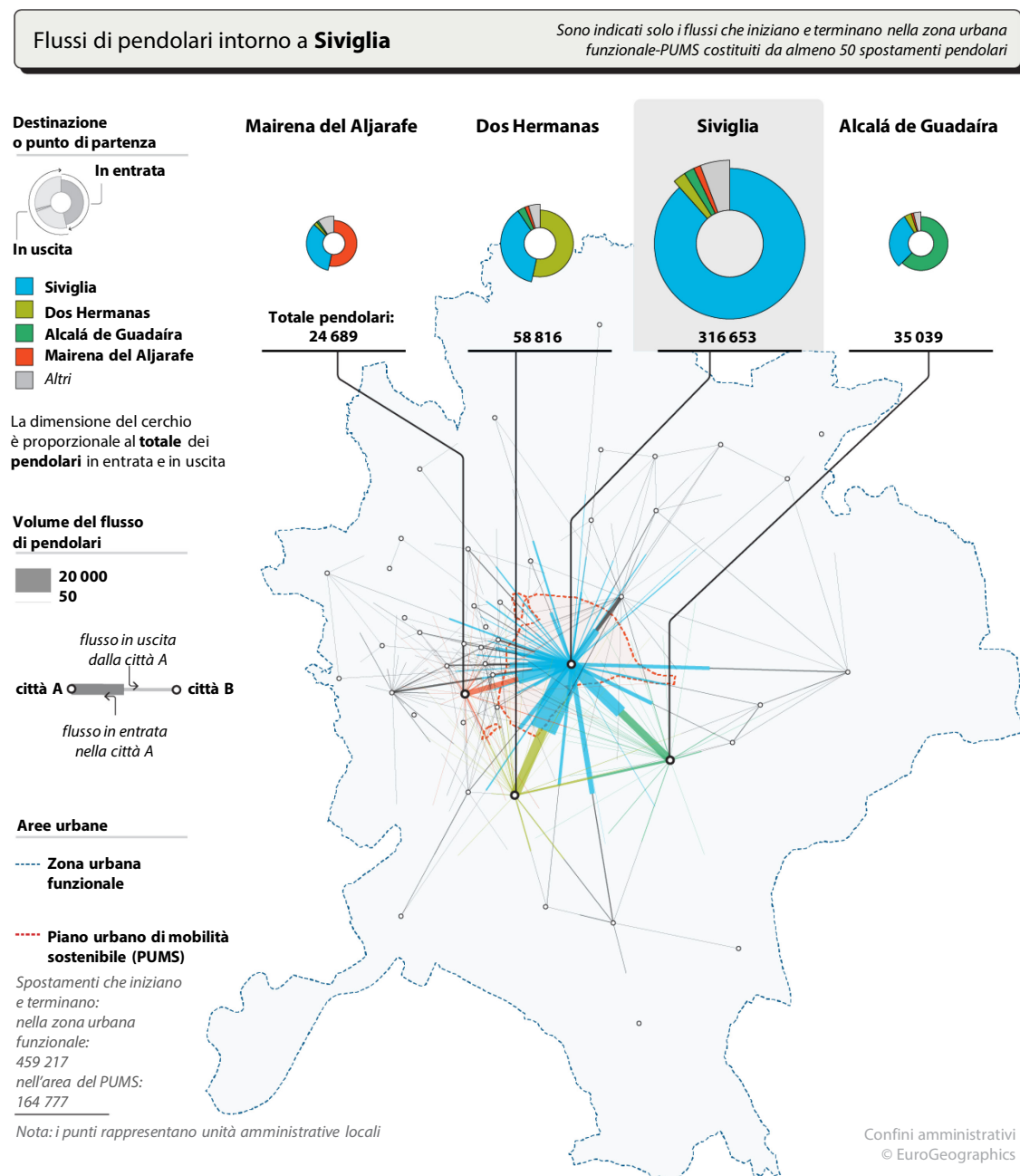
**Figura 4 | Flussi di pendolari intorno a Lisbona**


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe del pendolarismo](#)).

**Figura 5 | Flussi di pendolari intorno a Praga**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat (banca dati di riferimento GISCO, piattaforma interattiva con mappe del pendolarismo).

**Figura 6 | Flussi di pendolari intorno a Siviglia**


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe del pendolarismo](#)).

## Allegato V – Obiettivi in materia di mobilità sostenibile

- 01** Nella [tabella 1](#) sono riportate informazioni dettagliate sugli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti e/o relativi alla quota modale, come figurano negli ultimi aggiornamenti dei piani nazionali per l'energia e il clima e nelle strategie nazionali sulla mobilità. I piani nazionali per l'energia e il clima dovevano essere presentati alla Commissione nel 2019 con un aggiornamento nel 2024.
- 02** Per le sei aree urbane incluse nel campione la tabella precisa altresì gli obiettivi relativi alla quota modale nonché gli obiettivi di riduzione delle emissioni previsti nei PUMS.

**Tabella 1 | Obiettivi previsti a livello nazionale e dei PUMS per le sei aree urbane incluse nel campione**

Stato membro	Piano nazionale per l'energia e il clima		Strategie nazionali sulla mobilità	PUMS
	Ultimo aggiornamento	Obiettivi di riduzione delle emissioni prodotte dai trasporti	Obiettivi di riduzione delle emissioni e/o di quota modale	Obiettivi di riduzione delle emissioni e/o di quota modale
Cechia	2024	Riduzione del 12 % delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti entro il 2030 rispetto ai livelli del 2019 attraverso la realizzazione di investimenti e misure.	<p><u>Strategia per la mobilità urbana e attiva 2021</u></p> <p>Valore-obiettivo di ripartizione modale in base alle dimensioni delle città entro il 2030.</p> <p>Ad esempio: per le città con più di 500 000 abitanti (Praga): spostamenti a piedi 28 %, in bicicletta 2-7 % (a seconda della stagione), con i trasporti pubblici 50 %, in auto 15-20 %</p>	<p><u>Praga (2019) – obiettivi da conseguire entro il 2030:</u></p> <p>aumentare la quota degli spostamenti con i trasporti pubblici, in bicicletta e a piedi dal 70 % (scenario di riferimento 2016) al 73 % entro il 2030.</p> <p>ridurre le emissioni di gas a effetto serra (CO<sub>2</sub>eq) prodotte dai trasporti (scenario di riferimento 2016: 16,70 tonnellate/abitante).</p>

Stato membro	Piano nazionale per l'energia e il clima		Strategie nazionali sulla mobilità	PUMS
	Ultimo aggiornamento	Obiettivi di riduzione delle emissioni prodotte dai trasporti	Obiettivi di riduzione delle emissioni e/o di quota modale	Obiettivi di riduzione delle emissioni e/o di quota modale
Spagna	2024	Entro il 2030 riduzione del 16,3 %, rispetto al 2023, delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti.  Entro il 2030 riduzione del 41,3 %, rispetto al 2023, del traffico nelle aree urbane.	<u>Legge del 2021 sui cambiamenti climatici e sulla transizione energetica</u>  Piena decarbonizzazione entro il 2050  Istituzione obbligatoria di PUMS e di zone a basse emissioni in tutte le città con oltre 50 000 abitanti entro il 2023	<u>Siviglia (2021) – obiettivi da conseguire entro il 2030:</u>  ridurre l'utilizzo delle auto dal 40,5 % al 33 % (rispetto allo scenario di riferimento 2017)  ridurre le emissioni di gas a effetto serra del trasporto su strada del 58 % (rispetto allo scenario di riferimento 2005), in linea con l'obiettivo dell'UE del 55 %
Francia	2024	Nessun valore-obiettivo specifico per i trasporti nel piano aggiornato  Il piano si basa sulla "strategia nazionale a basse emissioni di carbonio", che fissa il valore-obiettivo di ridurre del 28 %, rispetto ai livelli del 2015, le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti entro il 2030	<u>Strategia nazionale a basse emissioni di carbonio del 2020</u>  Riduzione delle emissioni del 28 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 2015 e piena decarbonizzazione entro il 2050  <u>Progetto di aggiornamento della strategia del 2024</u>  Aumento del 25 % dell'utilizzo dei trasporti pubblici entro il 2030 rispetto ai livelli del 2019  <u>Legge sulla mobilità del 2019</u>  Triplicare la quota modale degli spostamenti in bicicletta (dal 3 % al 9 %) entro il 2024 rispetto ai livelli del 2018	<u>Lille (2023) – obiettivi da conseguire entro il 2035 (rispetto allo scenario di riferimento 2016):</u>  ridurre l'utilizzo delle auto dal 59 % al 40 %  aumentare la quota del trasporto pubblico dall'11 % al 20 %  aumentare la quota degli spostamenti in bicicletta dall'1 % all'8 %  aumentare la percentuale degli spostamenti a piedi dal 29 % al 32 %  ridurre del 37 % le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti



Stato membro	Piano nazionale per l'energia e il clima		Strategie nazionali sulla mobilità	PUMS
	Ultimo aggiornamento	Obiettivi di riduzione delle emissioni prodotte dai trasporti	Obiettivi di riduzione delle emissioni e/o di quota modale	Obiettivi di riduzione delle emissioni e/o di quota modale
Ungheria	2024	Nessun valore-obiettivo specifico per i trasporti nel piano aggiornato	<u>Strategia nazionale di sviluppo delle infrastrutture di trasporto del 2014</u> Ridurre le emissioni di gas a effetto serra di 31 kt di CO <sub>2</sub> l'anno fino al 2030 (rispetto al 2020) e successivamente di 17 kt di CO <sub>2</sub> l'anno fino al 2050	<u>Budapest (2023) – obiettivi da conseguire entro il 2030 (rispetto allo scenario di riferimento 2021):</u> ridurre l'uso delle auto dal 35 % al 20 % aumentare la quota del trasporto pubblico dal 47 % al 50 % aumentare la quota degli spostamenti in bicicletta dal 2 % al 10 % aumentare la percentuale degli spostamenti a piedi dal 16 % al 20 % ridurre del 33 % le emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti
Polonia	2019	Riduzione del 37,5 % delle emissioni di CO <sub>2</sub> del parco delle autovetture nuove entro il 2030 rispetto ai livelli del 2021 Nella proposta di piano aggiornato (2025) non figurano né tale valore-obiettivo, né nessun altro valore-obiettivo specifico per il settore dei trasporti	<u>Strategia nazionale dei trasporti del 2019</u> Aumento del 6 % delle emissioni di CO <sub>2</sub> prodotte dai trasporti entro il 2030 rispetto ai livelli del 2017 (a causa del previsto aumento del volume dei trasporti di passeggeri e merci)	<u>Katowice (2023) – obiettivi da conseguire entro il 2050 (rispetto allo scenario di riferimento 2018):</u> trasporti a emissioni zero ridurre l'utilizzo dell'auto per gli spostamenti giornalieri dal 44 % al 22 % (e dal 58 % al 29 % per i tragitti casa-lavoro)

Stato membro	Piano nazionale per l'energia e il clima		Strategie nazionali sulla mobilità	PUMS
	Ultimo aggiornamento	Obiettivi di riduzione delle emissioni prodotte dai trasporti	Obiettivi di riduzione delle emissioni e/o di quota modale	Obiettivi di riduzione delle emissioni e/o di quota modale
Portogallo	2024	Entro il 2030, riduzione del 40 %, rispetto al 2005, delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti	<u>Strategia nazionale per la mobilità attiva del 2019</u> Quota modale del 10 % per gli spostamenti in bicicletta nelle città entro il 2030 (come diretta conseguenza della riduzione dell'uso delle auto private); lunghezza totale delle piste ciclabili di 10 000 km entro il 2030 Quota modale del 35 % per gli spostamenti a piedi entro il 2030	<u><b>Lisbona (2019):</b> nessun obiettivo specifico</u>

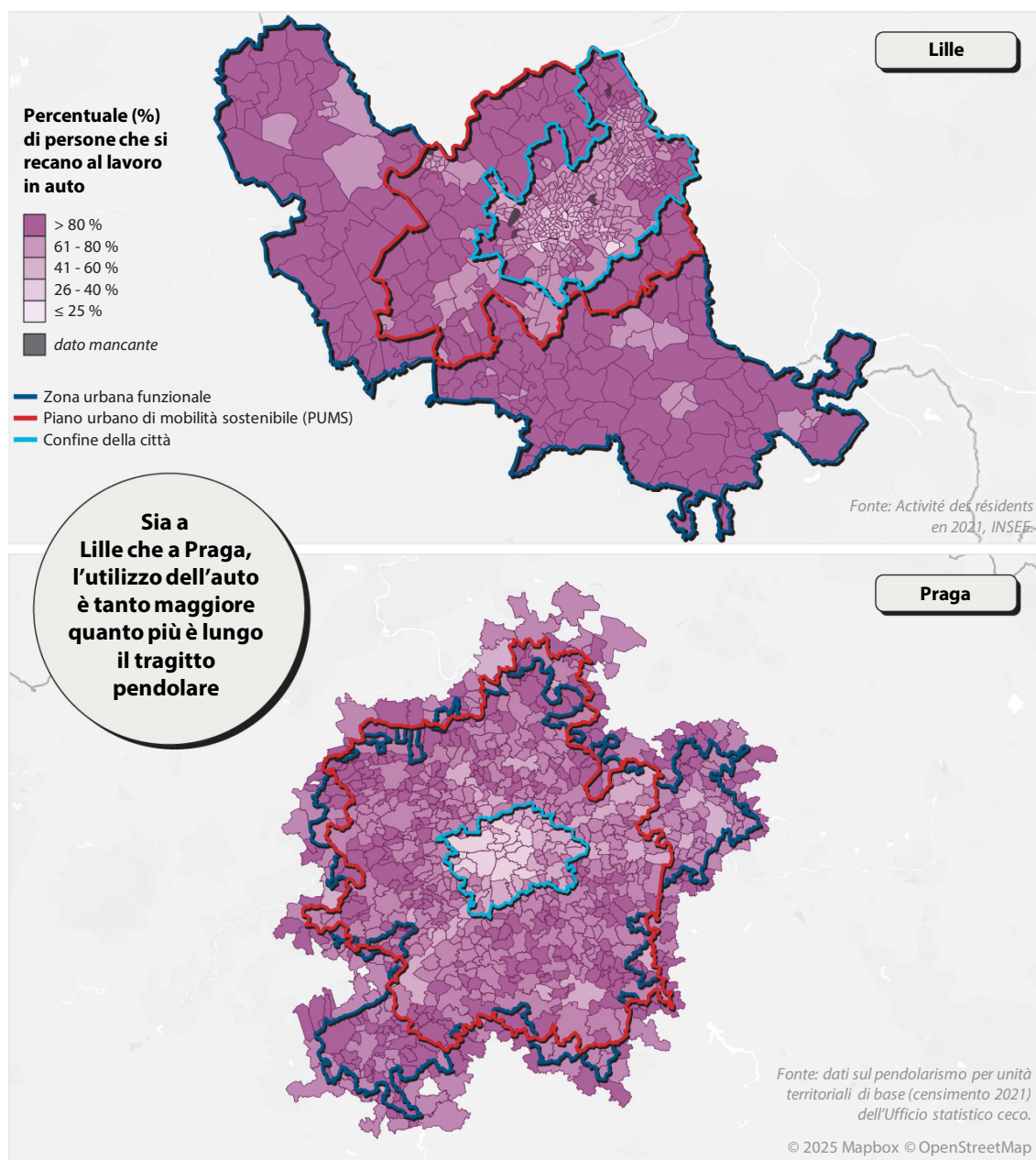
Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato VI – Problemi che incidono sulla significatività delle indagini sulla mobilità

**01** Per le aree urbane incluse nel campione, le indagini risentono dei seguenti problemi di tempistica e copertura.

- Tempistica. Per motivi legati ai costi, le indagini non sono state svolte con regolarità. Di conseguenza, in due aree urbane i risultati erano ormai obsoleti (le ultime rilevazioni risalivano al 2016-2017), mentre in quattro aree urbane erano influenzati dagli effetti della COVID-19 (le indagini erano state effettuate nel 2021).
- Copertura. Tutte le indagini analizzate dalla Corte, ad eccezione di quella realizzata a Lisbona nel 2021, riguardavano i pendolari delle aree suburbane. Tuttavia, la misura in cui questi sono presi in considerazione può modificare in modo sostanziale i risultati complessivi delle indagini in termini di quota modale. Quanto più esiguo è il numero di pendolari delle aree suburbane, tanto migliore sarà il risultato relativo alla quota modale del trasporto pubblico. Ciò è dovuto al fatto che nelle aree suburbane vi è una quota notevolmente più elevata di trasporto individuale in auto, come illustrano gli esempi seguenti.
  - 1) Nell'indagine sui trasporti di Praga del 2021 la quota di pendolari che usavano l'auto per raggiungere Praga dalla regione circostante della Boemia centrale (46,1 %) era più alta di 25,3 punti percentuali rispetto alla quota di coloro che vivevano a Praga (20,8 %).
  - 2) Nell'indagine sulla mobilità di Lisbona del 2017 la differenza tra i pendolari dell'area metropolitana di Lisbona (59,8 %) e quelli della città (46,1 %) era di 13,7 punti percentuali.
  - 3) Nell'indagine sulla mobilità realizzata a Siviglia nel 2007, la differenza tra i pendolari dell'area metropolitana e quelli della città era di 14,0 punti percentuali.
  - 4) Analogamente, i dati del censimento 2021 per Lille e Praga mostrano che, al crescere della distanza (e del tempo) di pendolarismo, tende ad aumentare anche il ricorso al trasporto individuale in auto, come illustrato nella [figura 1](#).

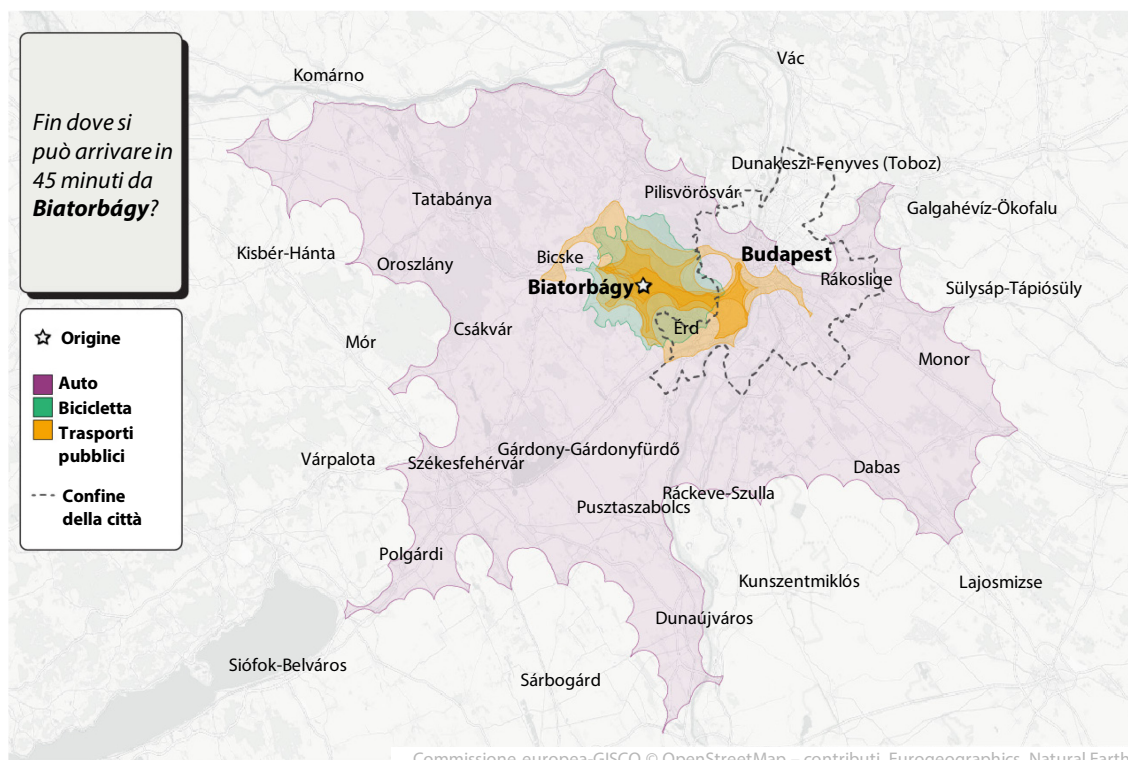
**Figura 1 | Utilizzo dell'auto per gli spostamenti pendolari a Lille e a Praga**



Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base dei dati tratti da “Activité des résidents en 2021”, INSEE (per Lille), nonché dei dati sul pendolarismo per unità territoriali di base (censimento 2021) dell'Ufficio statistico ceco (per Praga).

## Allegato VII – Mappe relative all'accessibilità in 45 minuti

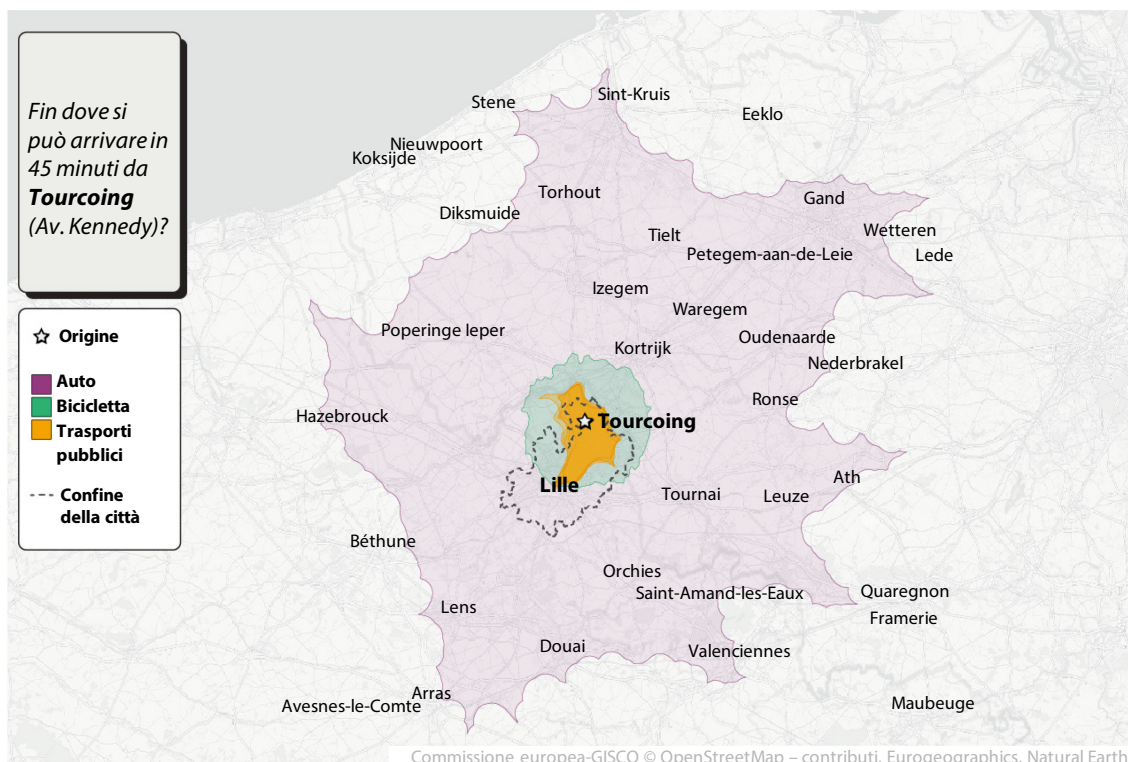
### Budapest



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva sulle mappe isocrone](#)).



## Lille



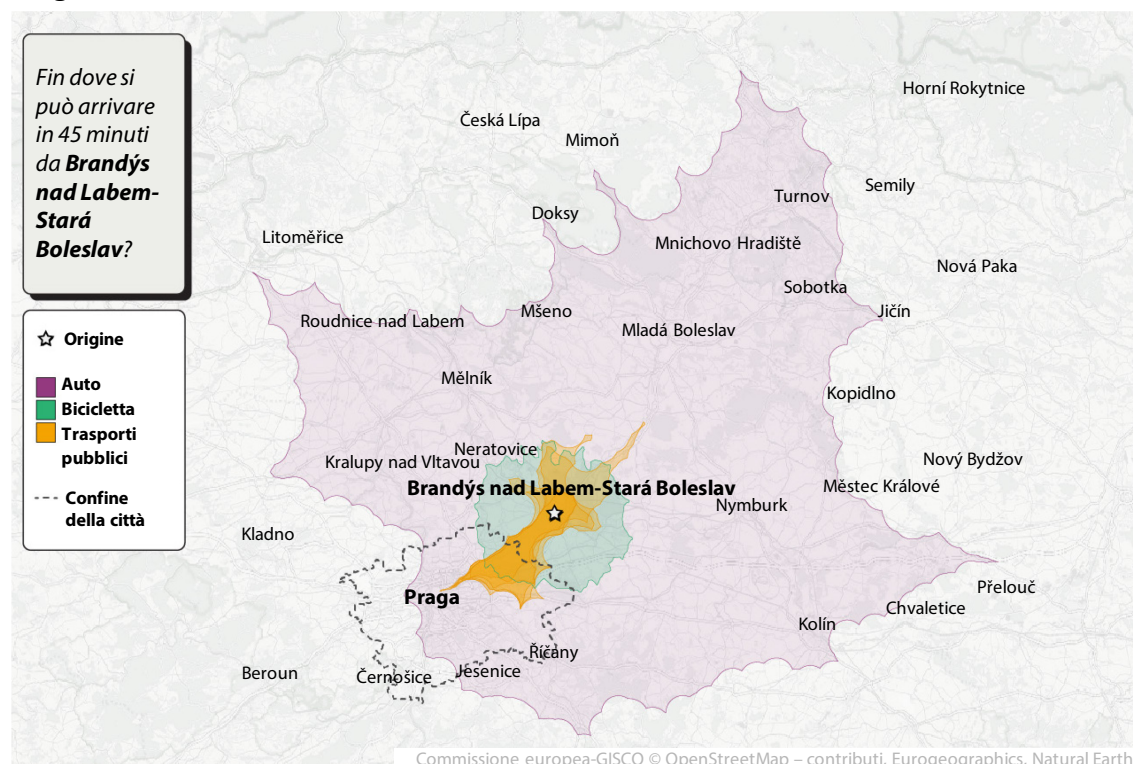
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva sulle mappe isocrone](#)).

## Lisbona



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva sulle mappe isocrone](#)).

## Praga



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva sulle mappe isocrone](#)).



## Siviglia



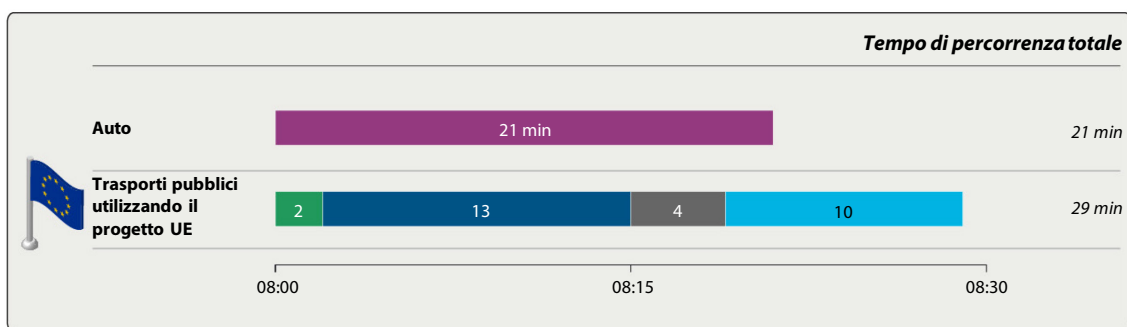
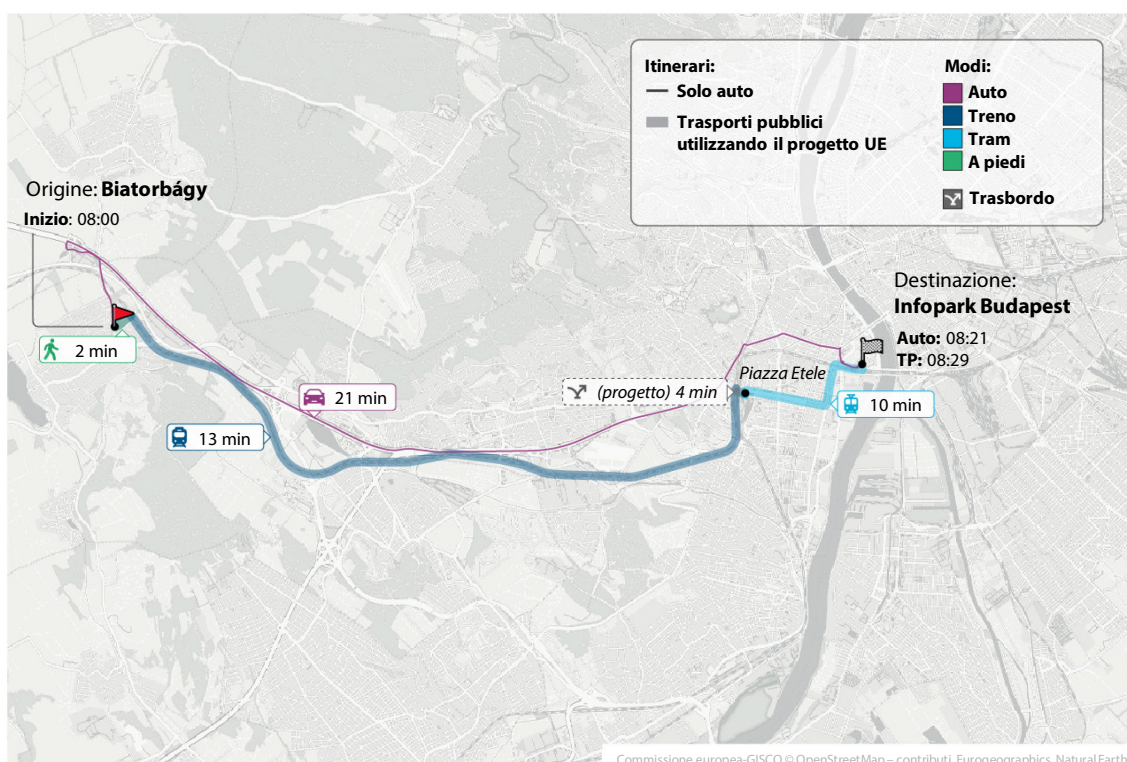
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva sulle mappe isocrone](#)).

Nota: la figura relativa all'area urbana restante (Katowice) è inclusa nel testo principale della presente relazione ([figura 5](#)).

## Allegato VIII – Mappe relative al tempo di percorrenza dalle aree suburbane a un luogo di lavoro pertinente

### Esempio di itinerario a Budapest

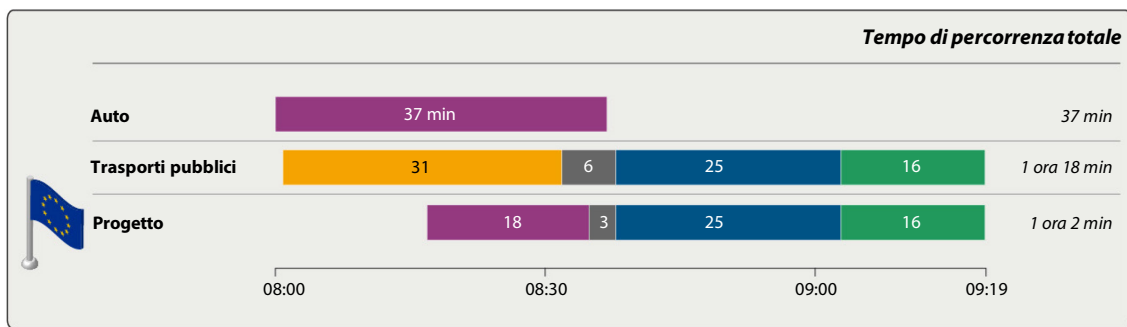
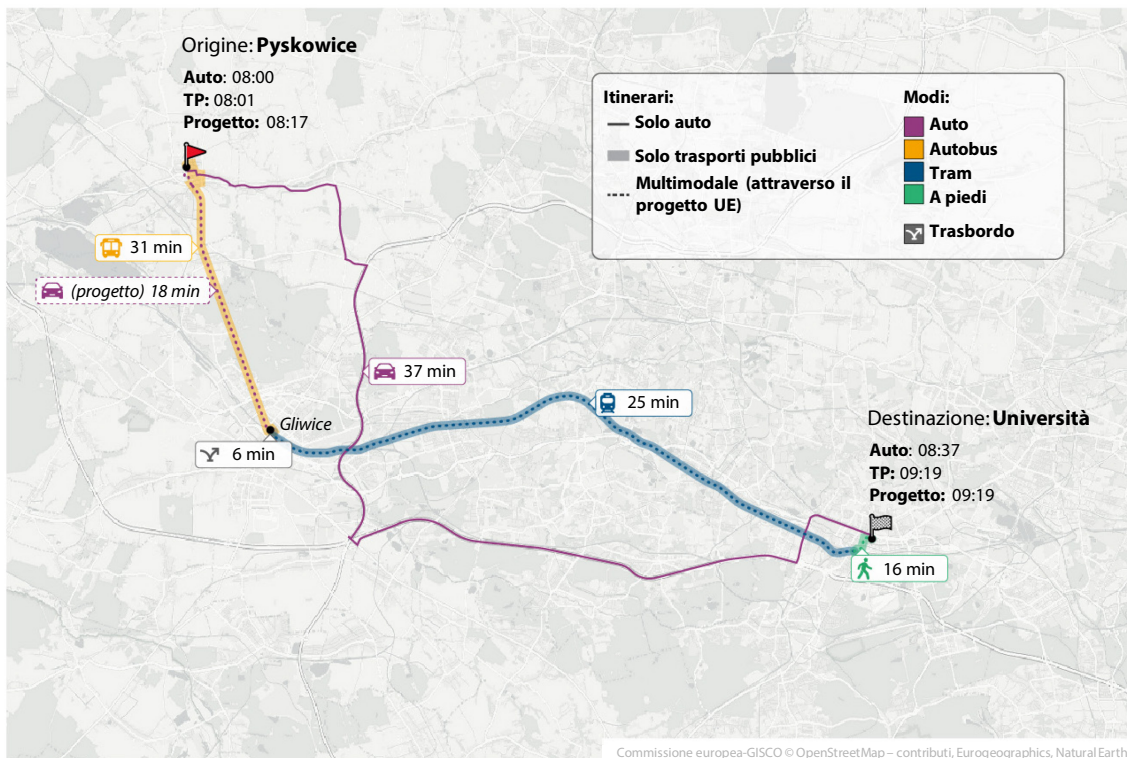
*Nota:* a Budapest gli auditor della Corte hanno calcolato il tempo di percorrenza da un punto di Biatorbágy a una zona lavorativa in città. Hanno confrontato il tempo di percorrenza in auto e con i trasporti pubblici, utilizzando in quest'ultimo caso il progetto di prolungamento della linea tranviaria fino a Kelenföld/piazza Etele cofinanziato dall'UE.



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe degli itinerari](#)).

### Esempio di itinerario a Katowice

*Nota:* a Katowice gli auditor della Corte hanno calcolato il tempo di percorrenza da un punto di Pyskowice all'Università della Slesia in città. Hanno confrontato il tempo di percorrenza in auto, con i trasporti pubblici e con una combinazione di entrambi, utilizzando in quest'ultimo caso il progetto di nodo multimodale di Gliwice cofinanziato dall'UE.

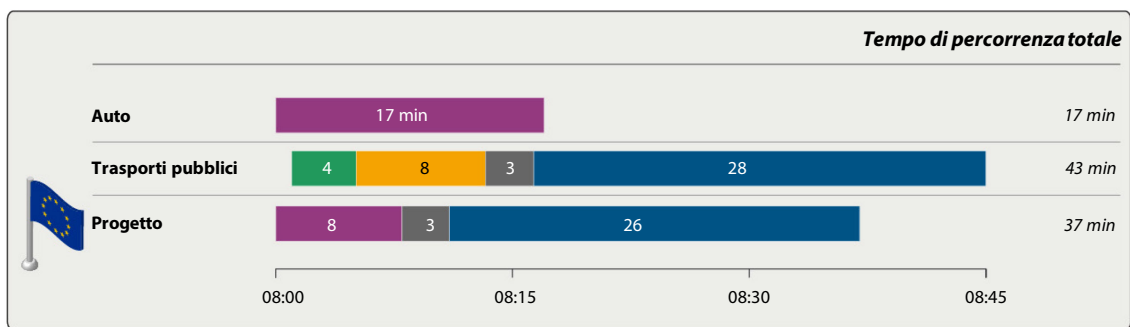
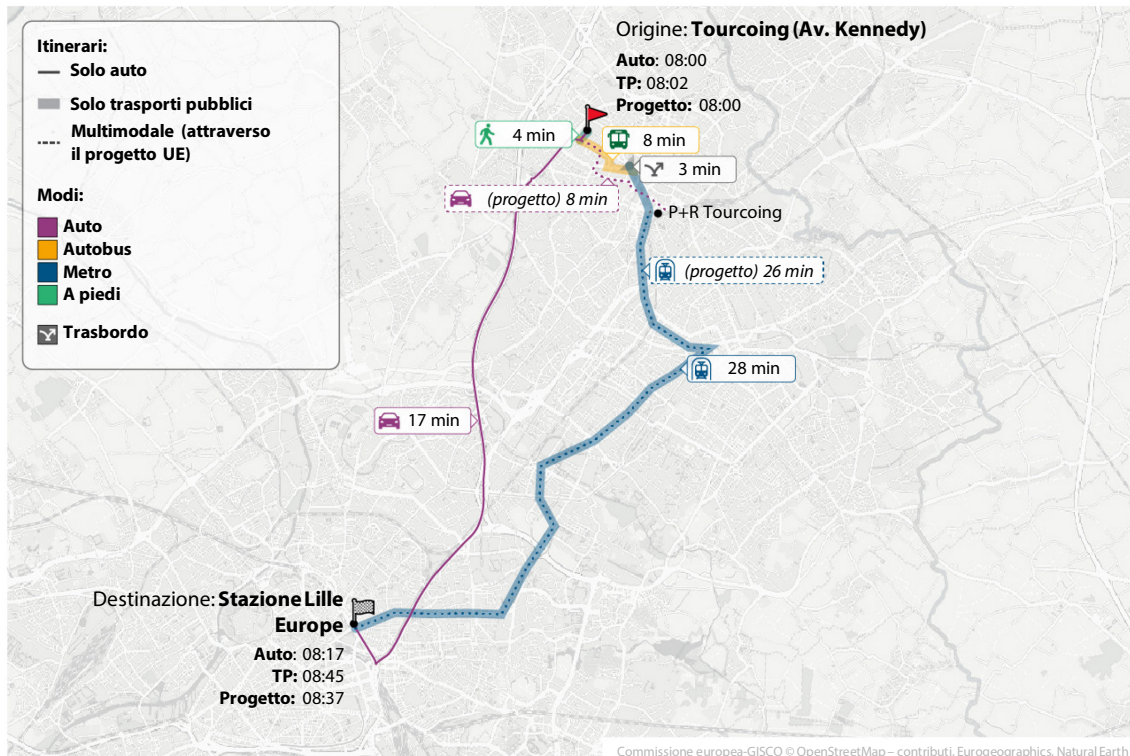


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe degli itinerari](#)).



### Esempio di itinerario a Lille

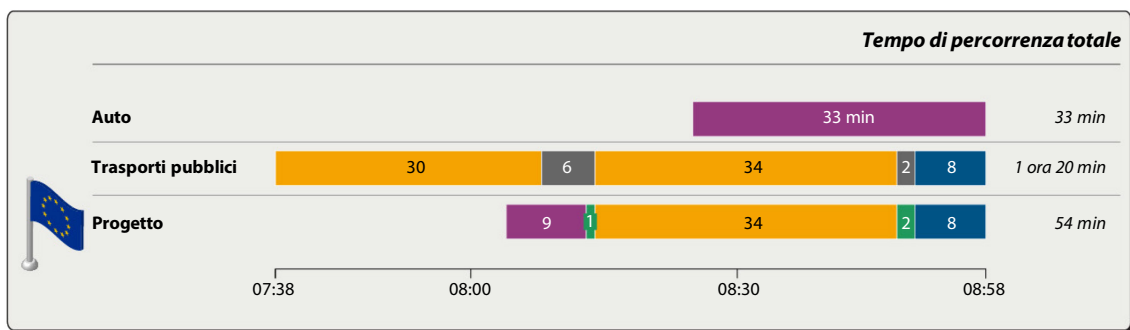
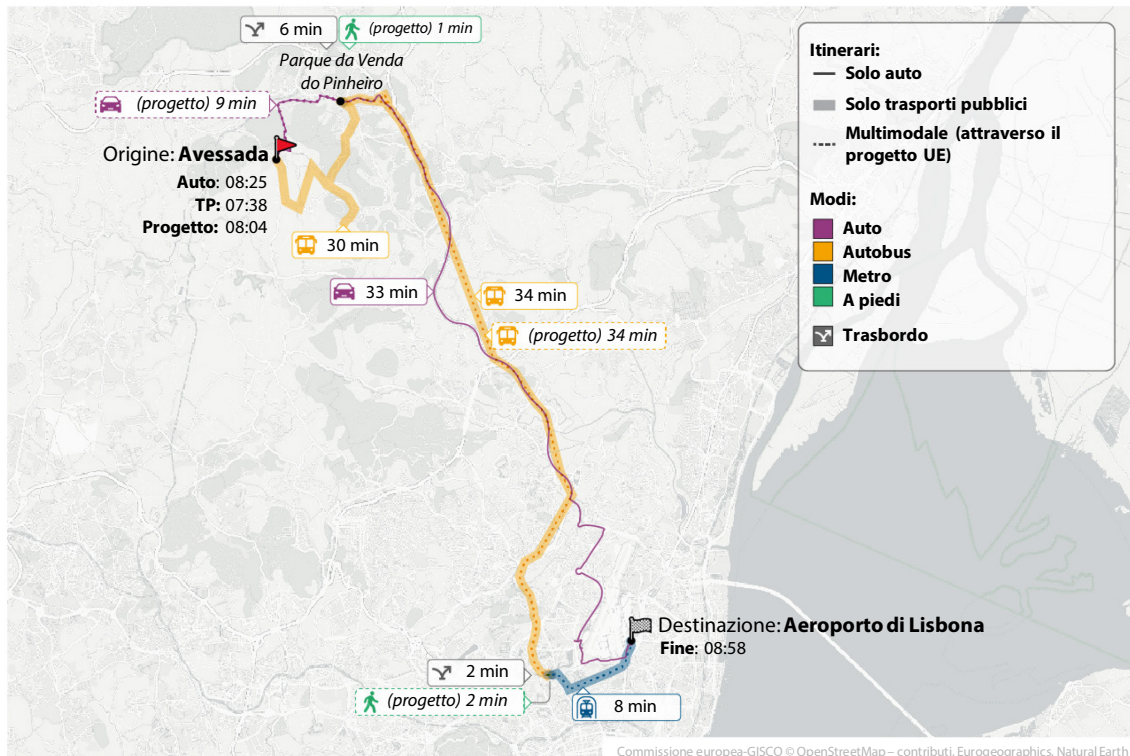
*Nota:* a Lille gli auditor della Corte hanno calcolato il tempo di percorrenza da un punto di Tourcoing a un'importante zona lavorativa della città, il quartiere EuraLille. Hanno confrontato il tempo di percorrenza in auto, con i trasporti pubblici e con una combinazione di entrambi, utilizzando in quest'ultimo caso il progetto di P+R di Tourcoing cofinanziato dall'UE.



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe degli itinerari](#)).

### Esempio di itinerario a Lisbona

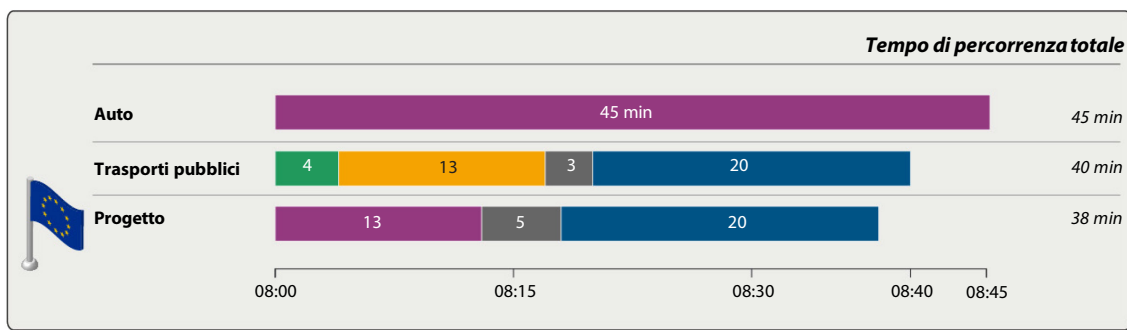
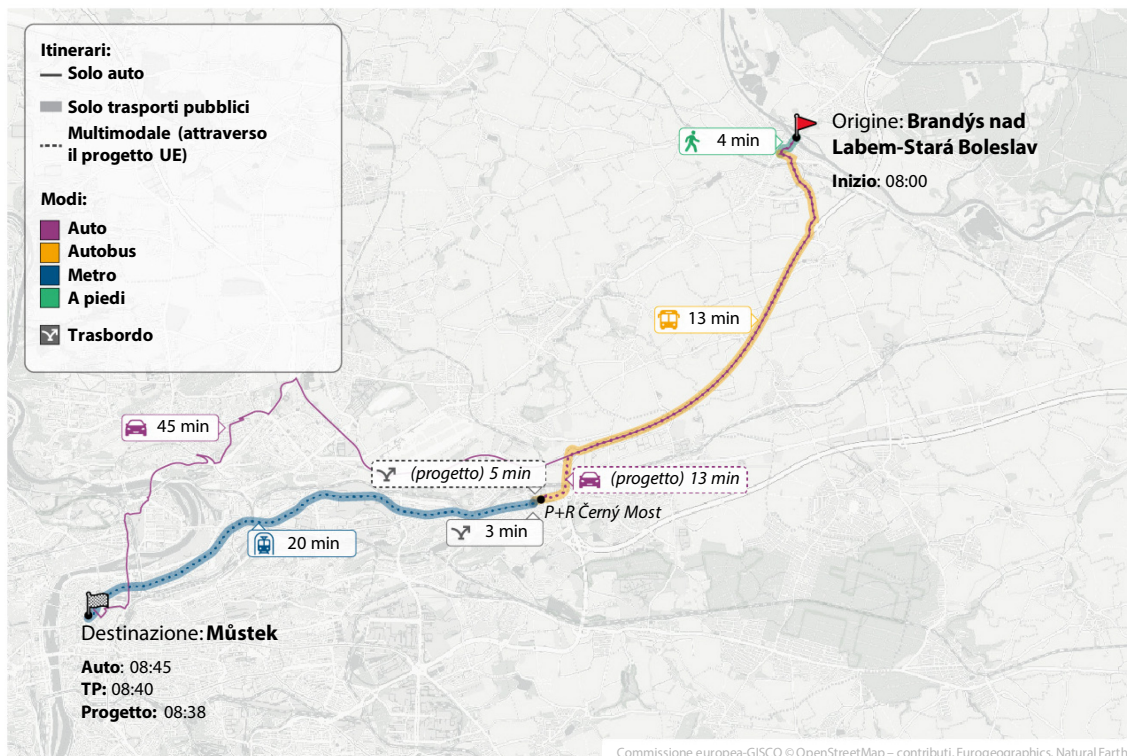
*Nota:* a Lisbona gli auditor della Corte hanno calcolato il tempo di percorrenza da un punto di Avessada all'aeroporto di Lisbona. Hanno confrontato il tempo di percorrenza in auto, con i trasporti pubblici e con una combinazione di entrambi, utilizzando in quest'ultimo caso il nodo multimodale di Venda do Pinheiro cofinanziato dall'UE.



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe degli itinerari](#)).

### Esempio di itinerario a Praga

*Nota:* a Praga gli auditor della Corte hanno calcolato il tempo di percorrenza da un punto di Brandýs nad Labem-Stará Boleslav a una zona lavorativa nel centro della città. Hanno confrontato il tempo di percorrenza in auto, con i trasporti pubblici e con una combinazione di entrambi, utilizzando in quest'ultimo caso il progetto di P+R di Černý Most cofinanziato dall'UE.



*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei calcoli di Eurostat ([banca dati di riferimento GISCO](#), [piattaforma interattiva con mappe degli itinerari](#)).

*Nota:* la figura relativa all'area urbana restante (Siviglia) è inclusa nel testo principale della presente relazione ([figura 6](#)).

## Acronimi

Acronimo	Definizione/Spiegazione
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
PUMS	Piano urbano di mobilità sostenibile
TEN-T	Rete transeuropea dei trasporti

# Glossario

Lemma	Definizione/Spiegazione
<b>Accordo di partenariato</b>	Accordo stipulato tra la Commissione e uno Stato membro o uno o più paesi non-UE, nell'ambito di un programma di spesa dell'UE, in cui sono stabiliti, ad esempio, i piani strategici, le priorità di investimento, le ragioni di scambio o le condizioni a cui sono erogati gli aiuti allo sviluppo.
<b>Autorità di gestione</b>	Autorità (pubblica o privata) nazionale, regionale o locale designata da uno Stato membro per gestire un programma finanziato dall'UE.
<b>Effetto</b>	Cambiamento immediato o a più lungo termine, intenzionale o non intenzionale, determinato da un progetto, come i benefici derivanti da una manodopera con una migliore formazione.
<b>Fondi della politica di coesione</b>	Quattro fondi dell'UE che sostengono la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE. Nel periodo 2014-2020: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione. Nel periodo 2021-2027: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo plus, il Fondo di coesione e il Fondo per una transizione giusta.
<b>Gestione della mobilità</b>	Concetto sviluppato soprattutto a livello di imprese, organizzazioni e istituzioni per promuovere il trasporto sostenibile e la gestione della domanda d'utilizzo dell'auto modificando gli atteggiamenti e il comportamento dei viaggiatori.
<b>Invito a presentare contributi</b>	Strumento utilizzato dalla Commissione per definire l'ambito di applicazione di una nuova normativa o politica sensibile o di particolare importanza oppure per una valutazione/un controllo dell'adeguatezza di normative o politiche esistenti. Descrive il problema che si intende affrontare e gli obiettivi da raggiungere, spiega perché è necessaria un'azione dell'UE e delinea le opzioni d'intervento.
<b>Mobilità attiva</b>	Forma di trasporto che coinvolge solo l'attività fisica, come camminare e andare in bicicletta.
<b>Mobilità condivisa</b>	Sistema in base al quale biciclette, monopattini, auto o altri veicoli sono condivisi o presi in prestito per spostamenti da punto a punto.
<b>Mobilità urbana</b>	Tutti gli aspetti della circolazione delle persone e delle merci all'interno delle aree urbane.
<b>Nodo urbano</b>	Area urbana in cui diversi tipi di infrastrutture della rete transeuropea dei trasporti per passeggeri e merci si collegano tra loro e con l'infrastruttura per il traffico regionale e locale.
<b>Pendolare</b>	Persona che viaggia regolarmente fra due punti, solitamente da casa al lavoro o a scuola, percorrendo una distanza. Il pendolarismo può comportare l'utilizzo di diversi modi di trasporto, come auto, autobus, treno o bicicletta.
<b>Pianificazione del territorio e dello spazio</b>	La pratica di indirizzare lo sviluppo dell'ambiente naturale, delle infrastrutture e dell'ambiente edificato al fine di organizzare in modo sostenibile le risorse territoriali disponibili.



<b>Lemma</b>	<b>Definizione/Spiegazione</b>
<b>Piano nazionale per la ripresa e la resilienza</b>	Documento che definisce le riforme e gli investimenti previsti da uno Stato membro nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.
<b>Programma (nella politica di coesione)</b>	Quadro di riferimento per l'attuazione delle operazioni finanziate dall'UE in linea con le priorità e gli obiettivi stabiliti negli accordi di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.
<b>Realizzazione</b>	Quanto prodotto o conseguito da un progetto, ad esempio l'erogazione di un corso di formazione o la costruzione di una strada.
<b>Rete transeuropea dei trasporti</b>	Insieme di progetti di sviluppo infrastrutturale per il trasporto su strada, ferroviario, aereo e per vie navigabili che danno attuazione alla politica della rete transeuropea dei trasporti, di cui fanno parte una rete ferroviaria ad alta velocità, un sistema di navigazione via satellite e sistemi intelligenti di gestione dei trasporti.
<b>Ripartizione/quota modale</b>	Percentuale di tutti i viaggi in una determinata zona riconducibili a diversi modi di trasporto, come gli spostamenti a piedi, in bicicletta, con i trasporti pubblici o con l'auto privata.
<b>Risultato</b>	Effetto immediato di un progetto o di un programma al suo completamento, come ad esempio la migliore occupabilità dei partecipanti a un corso o l'accresciuta accessibilità di un luogo a seguito della costruzione di una nuova strada.
<b>Trasporto multimodale</b>	Combinazione complementare e senza soluzione di continuità di vari modi di trasporto
<b>Zona a basse emissioni</b>	Area di una città in cui possono entrare solo veicoli che producono una quantità di emissioni inferiore a un determinato livello.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2026-05>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2026-05>

## Team 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 ("Investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione"), presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Membro della Corte, coadiuvato da: Daniela Morgante, capo di Gabinetto, e Matteo Tartaggia, attaché di Gabinetto; Marion Colonerus, principal manager; Paloma Muñoz Mula, capoincarico; Karel Meixner, vice-capoincarico; Guido Fara, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Alfredo Ladeira, Derek Meijers, Marion Boulard e Marton Baranyi, auditor. Anthony Pantelis, Britta Middelberg e Stamatis Kalogirou hanno fornito assistenza per l'analisi dei dati. Istvan Ertl, Marek Říha, Pablo Lledó Callejón, Zuzanna Filipski e Michael Pyper hanno fornito assistenza linguistica. Alexandra-Elena Mazilu ha prestato assistenza grafica.



*Da sinistra a destra, prima fila:* Zuzanna Filipski, Daniela Morgante, Paloma Muñoz Mula, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Britta Middelberg, Marion Boulard; *seconda fila:* Matteo Tartaggia, Stamatis Kalogirou, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Marion Colonerus; *terza fila:* Anthony Pantelis, Istvan Ertl, Karel Meixner, Marton Baranyi

# DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2026

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei 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 di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale già 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.

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.

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.

Foto di copertina: © Timelynx – [stock.adobe.com](#).

Figure 4, 5, 6; figura 1 dell'allegato VI; tutte le figure dell'allegato VII; tutte le figure dell'allegato VIII: le mappe sono create con © [mapbox](#) e © [OpenStreetMap](#) sotto licenza [Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 2.0 Generico \(CC BY-SA 2.0\)](#)

Fotografia nel riquadro 4: progettazione architettonica di Grzegorz Raczek/progettazione generale di Mostostal Zabrze Biprohut S.A. ©Tutti i diritti riservati.

## Uso del logo della Corte dei conti europea

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

HTML	ISBN 978-92-849-6408-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/6740183	QJ-01-25-065-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6409-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/9332779	QJ-01-25-065-IT-N

## COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 05/2026](#), “Mobilità pendolare sostenibile tra centri urbani e periferie – Si va avanti, con l’azione locale cruciale per arrivare a meta”,  
Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2026

Tre quarti della popolazione dell'UE vivono nelle aree urbane, che sono un polo di attrazione per occupazione e attività economica; ciò genera un intenso traffico di pendolari. La politica dell'UE in materia di mobilità urbana promuove trasporti sostenibili, tramite atti normativi, orientamenti e finanziamenti. Il quadro normativo dell'UE, rafforzato di recente, impone a 431 città di adottare piani urbani di mobilità sostenibile. La Corte ha però riscontrato carenze nei piani sottoposti ad audit, tra cui la copertura incompleta dei flussi di pendolari e una scarsa ambizione nelle azioni volte a scoraggiare l'uso dell'automobile da parte dei pendolari. I futuri miglioramenti nella mobilità urbana dipenderanno in larga misura dall'azione locale. La Corte raccomanda di rafforzare gli orientamenti e il monitoraggio, promuovere la copertura integrale dei flussi di pendolari nei piani, nonché stabilire una metodologia per misurare le variazioni delle emissioni di gas a effetto serra riconducibili ai progetti realizzati.

*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/contact](https://eca.europa.eu/it/contact)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Social media: @EUauditors