

Eco-social integration of mobility policies in the EU: how sustainable urban mobility plans merge different policy dimensions in two Italian cities - SINTESI

Nella sua Comunicazione del 2009 “Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso”¹, la Commissione europea dichiarò che i trasporti sono i catalizzatori di molte delle libertà promosse dall'Unione Europea. In particolare, consentono alle persone di lavorare, accedere a diversi beni e servizi, commerciare e sviluppare relazioni personali. Pertanto, pur non essendo formalmente inclusa nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, la mobilità rappresenta una libertà essenziale per i cittadini europei. Infatti, soprattutto alla luce del carattere fondamentale della libera circolazione di persone, servizi, beni e capitali, la mobilità può essere considerata un elemento alla base dell'integrazione europea.

L'importanza sociale assunta dai mezzi di trasporto implica che i *policy-makers* debbano prendere in considerazione numerosi problemi sociali nell'elaborazione delle politiche di mobilità. Alcuni di questi sono legati al concetto di giustizia sociale, come nel caso dell'equo accesso ai mezzi di trasporto in termini di disabilità o mobilità ridotta, distanza geografica, prezzi o alfabetizzazione digitale, nel caso dei mezzi di trasporto digitalizzati. Altre preoccupazioni sociali da prendere in considerazione sono legate a questioni ambientali, come le malattie dovute all'esposizione a elevati livelli di emissioni di gas serra prodotte dai trasporti, incidenti causati dal traffico, disagi creati dall'inquinamento acustico o rischio di disoccupazione legato alla trasformazione verde e digitale del settore dei trasporti. In effetti, i danni ambientali legati al mondo dei trasporti sono considerevoli. In particolare, sebbene tra il 1990 e il 2021 le emissioni di gas serra nell'UE siano diminuite del 30%, il settore dei trasporti è responsabile del 25% delle emissioni totali all'interno dell'UE². È interessante notare che si tratta dell'unico dei principali settori economici in Europa ad aver registrato un aumento delle emissioni di gas serra dal 1990. Inoltre, le emissioni di gas serra derivanti dai trasporti sono aumentate costantemente tra il 2013 e il 2019.

Inoltre, l'importanza del settore della mobilità nell'UE è determinata anche dalla sua rilevanza economica. Infatti, oltre a contribuire considerevolmente alla promozione dell'integrazione europea, i trasporti sono un motore economico chiave, rappresentando oltre il 9% del valore aggiunto lordo

¹ Commission of the European Communities, “Communication from the Commission – A sustainable future for transport: Towards an integrated, technology-led and user friendly system”, 2009, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0279:FIN:EN:PDF>.

² “Transport and mobility”, European Environment Agency, last modified May 12, 2023, <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/transport-and-mobility>.

dell'UE³. I dati mostrano che nel 2016, i servizi legati ai trasporti hanno contribuito con circa 664 miliardi di euro all'economia e impiegato circa 11 milioni di persone. La Commissione, infatti, fin dall'introduzione del principio di sostenibilità nelle politiche di mobilità nel 1992, ha dato priorità al valore economico di questo settore, affrontando le sfide sociali ed ambientali come aspetti secondari e terziari. Nonostante siano stati compiuti significativi progressi verso la creazione di politiche più equilibrate dal punto di vista eco-sociale, sembra che l'UE stia seguendo un approccio basato sulla crescita verde, promuovendo il concetto di modernizzazione ecologica⁴. Ciò significa che la crescita economica rimane al centro delle sue politiche, anche in caso di azioni a favore dell'ambiente. In questo contesto, la crescita economica avviene attraverso l'innovazione e il progresso tecnologico, cercando di interrompere la connessione tra lo sviluppo e l'impatto ecologico. Questo approccio è riflesso nelle politiche di mobilità più recenti dell'UE, che hanno progressivamente attribuito un ruolo chiave all'innovazione, alla digitalizzazione, alle soluzioni ICT, alle fonti energetiche alternative in questo settore, al fine di mantenere e rinnovare il valore economico dei trasporti, cercando al contempo di ridurre gli effetti negativi sull'ambiente e sulla società.

Dato il significativo impatto ambientale, sociale ed economico del settore dei trasporti, questo studio si concentra sull'analisi dell'integrazione eco-sociale delle politiche di mobilità all'interno dell'Unione Europea, con particolare attenzione alla mobilità urbana. Mandelli propone di definire le politiche eco-sociali come politiche pubbliche che mirano esplicitamente a raggiungere obiettivi ambientali e sociali in modo integrato⁵. Infatti, la letteratura nel campo delle politiche eco-sociali dimostra che è molto comune che le politiche volte ad affrontare la sostenibilità ambientale possano creare sfide sociali ed economiche, e viceversa⁶. Un esempio nel campo dei trasporti è l'aumento delle tasse sul carburante, che ha suscitato malcontento sociale e proteste in Europa, specialmente in Francia nel 2018. In questo contesto, le tasse sul carburante hanno l'obiettivo di ridurre i danni ambientali, senza considerare, tuttavia, le disuguaglianze che possono sorgere all'interno della società, se non vengono proposte distinzioni tra i diversi gruppi sociali. Inoltre, per progettare politiche eco-sociali

³ "Transport", European Union, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/transport_en#:~:text=Transport%20is%20also%20a%20major,employ%20around%2011%20million%20people.

⁴ Mandelli, M. et al., "The EU's Potential For Promoting an Eco-Social Agenda" Report prepared for the project "Sustainable welfare societies: Assessing linkages between social and environmental policies", *European Social Observatory*, (December 2018).

⁵ Mandelli, Matteo, "Understanding eco-social policies: a proposed definition and typology", *European Review of Labour and Research* 28, no.3 (2022): 333-348, <https://doi.org/10.1177/10242589221125083>.

⁶ Koch, Max and Martin Fritz. "Building the Eco-social State: Do Welfare Regimes Matter?", *Journal of Social Policy* 43, no. 4 (2014): 679-703. doi:10.1017/S004727941400035X.

adeguate, è fondamentale chiarire esplicitamente le sinergie e i conflitti tra le questioni ambientali e quelle sociali⁷.

Il primo capitolo di questo studio traccia le principali questioni del dibattito accademico su cosa significhi integrare gli aspetti ambientali e sociali di una politica. Infatti, sebbene sia le politiche ambientali che quelle sociali mirino ad affrontare sfide a lungo termine, rischi e disuguaglianze, esse presentano notevoli differenze. Mentre le politiche volte alla protezione sociale beneficiano di un budget statale più corposo, sono gestite da agenzie pubbliche dedicate e producono benefici più tangibili e nel breve termine, le politiche ambientali dispongono di un budget inferiore, non sono sempre gestite da specifici dipartimenti amministrativi dedicati e i loro effetti sono percepibili nel lungo periodo. La loro diversa natura, obiettivi, soggetti coinvolti e budget assegnati sono punti di partenza utili a comprendere il motivo per il quale la loro combinazione a livello politico risulti difficoltosa. Inoltre, le politiche ambientali possono produrre una serie di disuguaglianze sociali. Pertanto, è fondamentale progettare politiche eco-sociali, identificando sinergie e conflitti tra diverse dimensioni politiche, attraverso il sostegno dei cittadini e degli stakeholder.

Il primo capitolo si conclude con un'analisi approfondita delle politiche di mobilità dell'UE nel periodo tra il 1992, quando fu introdotto nel settore dei trasporti il concetto di sviluppo sostenibile, e il 2020, quando fu proposta l'ultima Strategia di Mobilità Sostenibile e Intelligente nel contesto del Green Deal europeo.

Dall'analisi delle diverse politiche di mobilità nel periodo esaminato emerge la crescente comprensione dell'importanza e del potenziale delle aree urbane, in cui i conflitti tra disuguaglianze sociali e pressioni ambientali sono sempre più evidenti⁸. Questa è la ragione per cui il secondo capitolo di questo studio si concentra sui Piani Urbani di Mobilità Sostenibile (PUMS), uno strumento strategico ipotizzato per la prima volta nel 2013, nel contesto della Comunicazione della Commissione intitolata "Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse"⁹. In quel periodo, circa il 23% delle emissioni totali di CO₂ dell'UE era prodotto dai trasporti nelle aree urbane. Inoltre, le città, ospitando il 74% della popolazione dell'UE, sono i luoghi in cui è

⁷ Pye, Steve et al., "Addressing the social dimensions of environmental policy - A study on the linkages between environmental and social sustainability in Europe", (European Commission: 2008).

⁸ Amato, Chiara, *Il diritto alla mobilità – Riequilibrio territoriale, mobilità sostenibile e inclusione sociale nelle strategie di rigenerazione urbana*, Roma: Aracne Editrice, 2021.

⁹ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Together towards competitive and resource-efficient urban mobility", 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52013DC0913>.

concentrata una parte sostanziale di sfide sociali e attività economiche¹⁰. Pertanto, le aree urbane rappresentano i centri dell'innovazione, delle soluzioni sperimentali e dell'avanzamento tecnologico, aprendo la possibilità alla transizione verso politiche di mobilità ecocompatibili ed eque. In particolare, il secondo capitolo esplora le linee guida di "Eltis", l'Osservatorio europeo della mobilità urbana, per la progettazione e l'attuazione dei PUMS e la loro trasposizione nel vademecum italiano per la preparazione di questi piani locali. Le altre componenti chiave delle politiche di trasporto eco-sociali, oltre all'interconnessione, alle aree urbane e all'innovazione, sono le autorità locali. Infatti, parallelamente all'identificazione della mobilità urbana come dimensione più adatta su cui lavorare, la Strategia della Commissione del 2013 ha riconosciuto la necessità di intervenire a livello locale al fine di garantire l'efficacia delle politiche eco-sociali. Di conseguenza, i PUMS devono essere adattati alle circostanze specifiche degli Stati membri e alle caratteristiche peculiari delle città. Tuttavia, le linee guida italiane, nonostante diano la possibilità alle amministrazioni locali di selezionare gli strumenti specifici per mettere in pratica i PUMS, impongono l'inclusione di una lunga lista di macro-obiettivi e suggeriscono una serie di strategie alle quali i piani devono conformarsi, rivelando un approccio centralizzato all'applicazione delle sue indicazioni.

Il terzo capitolo si concentra su due casi studio, quello della Conferenza Metropolitana di Padova e quello della Città Metropolitana di Roma Capitale, due agglomerati composti da un centro urbano principale e dai comuni limitrofi. Queste due aree sono significativamente diverse in termini di popolazione, dimensioni, conformazione geomorfologica e caratteristiche socioeconomiche. Tuttavia, esse presentano somiglianze in termini di mobilità e ambiente. I PUMS delle due aree urbane sono simili a livello di struttura, obiettivi e orientamento strategico, come prescritto dalle linee guida italiane, ma i numerosi strumenti proposti dai due piani sono presentati in maniera sostanzialmente diversa. Mentre il contesto più ridotto di Padova mette marginalmente in evidenza i collegamenti tra gli effetti ambientali, sociali ed economici delle sue misure, il PUMS di Roma è caratterizzato da un chiaro sforzo di integrazione tra le diverse dimensioni politiche.

L'obiettivo di questa ricerca è duplice. In primo luogo, mira a comprendere se e come l'Unione Europea ha integrato le dimensioni ambientali e sociali nelle sue politiche di mobilità dall'introduzione del principio di sviluppo sostenibile in questo settore nel 1992. Il secondo obiettivo di ricerca è comprendere se e come l'obiettivo dell'UE di integrare le dimensioni sociali ed ambientali sia stato raggiunto a livello locale, attraverso l'analisi dei PUMS di due città italiane. Pertanto, questa

¹⁰ European Environment Agency, "Urban sustainability in Europe – Avenues for change", 2021, doi:10.2800/36105.

ricerca traccia il collegamento tra i livelli macro (UE), meso (linee guida di europee e nazionali per la redazione dei PUMS) e micro (PUMS locali).