

Data di pubblicazione: 2 gennaio 2025

MARCO MELI

*Mobilità sostenibile: sì ma come?*

**ABSTRACT:** The Paris Agreement has been crucial in binding the fight against climate change. The European Union has implemented the Green Deal to achieve climate neutrality goals, with a particular focus on decarbonizing the transportation sector. It is essential to reduce transport emissions, with new regulations imposing significant cuts and the goal of zero emissions by 2035.

In Italy, the transition to sustainable mobility is supported by European funds. The EU has established financial mechanisms to accelerate sustainable reforms and reduce the use of Russian fossil fuels. The Italian Recovery and Resilience Plan (PNRR) includes green investments amounting to 37%. However, Italians still prefer private cars due to the limited efficiency of public transport and poor access to local services.

In Bologna and Milan, respectively 49% and 48% of trips are made sustainably, while in Turin, Rome, and Naples the percentages are higher. European cities like Madrid, Barcelona, and Paris show a greater reliance

on sustainable modes of transport compared to Italy. Urban planning and tools like the Urban Mobility Plan and the Urban Transport Plan are crucial to achieve European standards of sustainable mobility.

The Urban Transport Plan (PUT) was introduced by the Road Code for municipalities with more than 30,000 inhabitants or significant tourist influx, to improve circulation, road safety, reduce pollution, and save energy. The guidelines of the Ministry of Public Works from 1995 must be followed for its drafting, involving local authorities.

In the context of local authorities, the main actors in the implementation of sector plans are often public officials who rely on external companies for data processing. The Local Police play an important role in collecting and analysing data to improve mobility. Difficulties include overcrowded urban areas and the attitude of citizens who still prefer to use their own vehicle. A cultural change is needed to promote sustainable mobility.

**PAROLE CHIAVE:** Obiettivo di zero emissioni entro il 2035; Gli italiani preferiscono ancora l'auto privata; il Piano Urbano del Trasporto; Il cambiamento culturale è necessario per promuovere la mobilità sostenibile

**KEYWORDS:** Goal of zero emissions by 2035; Italians still prefer private cars; The Urban transport Plan; Cultural change is needed to promote sustainable mobility

**SOMMARIO:** 1. Gli interventi dell'Unione Europea per contrastare il cambiamento climatico. – 2. Mobilità sostenibile: la situazione in Italia. –

3. Il confronto con le città europee sull'utilizzo dei mezzi di trasporto sostenibile. – 4. Strumenti di pianificazione della mobilità sostenibile: PUMS e PUT. – 5. Le principali difficoltà nella redazione dei piani del traffico e scenari futuri.

### **1. Gli interventi dell'Unione Europea per contrastare il cambiamento climatico**

Tra i recenti interventi – normativi nonché meramente politici – volti a contrastare il cambiamento climatico, un ruolo di assoluto rilievo spetta senza alcun dubbio all'Accordo di Parigi, entrato in vigore il 4 novembre 2016. Mediante detto trattato internazionale i contraenti, tra cui gli Stati Membri dell'Unione Europea nonché quest'ultima in proprio, si sono vincolati giuridicamente alla lotta al cambiamento climatico. A tal fine, l'obiettivo principe è quello di contenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto della soglia di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di limitare tale incremento a 1.5°C. In questo senso, i contraenti si sono impegnati a presentare specifici piani di azione tesi alla riduzione delle rispettive emissioni e a rendere noto lo stato d'attuazione degli obiettivi così prefissati. Nello specifico, allo scopo di raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica e realizzare la transizione verde, a partire dal 2019 l'Unione Europea ha implementato il cd. *Green Deal*, vale a dire un insieme

di iniziative politiche e legislative in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità.

In particolare, la decarbonizzazione del settore dei trasporti, e dunque la piena attuazione della mobilità sostenibile, è un fattore cruciale per raggiungere i *target* climatici dell'Unione Europea. Nonostante ciò, il settore dei trasporti è quello che, rispetto ad altri settori economici, ha fatto registrare i progressi più lenti in ordine alla riduzione delle emissioni. Il trasporto su strada produce infatti la quota più elevata di emissioni di gas prodotte dai trasporti, dove soltanto gli autoveicoli producono il 12 % delle emissioni di CO<sub>2</sub> registrate nell'UE. Per altro, negli ultimi anni è stato addirittura e paradossalmente registrato un aumento delle emissioni causate dai trasporti. È dunque evidente che, sulla scorta di quanto appena premesso, affrancare – seppur gradualmente – il trasporto dei passeggeri e delle merci nell'Unione Europea dai combustibili fossili attraverso un processo di ottimizzazione del settore assurge ad esigenza indifferibile.

In quest'ottica, nell'ambito del pacchetto “*Fit for 55%*”, il 19 aprile 2023 con il Regolamento UE n. 2023/857 è stato modificato il precedente Regolamento UE n. 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 per onorare gli impegni assunti a norma dell'Accordo di Parigi. Per effetto delle anzidette modifiche dal 2030 al 2034 le emissioni dei trasporti dovranno essere ridotte del 55% per le autovetture nuove e del 50% per i furgoni nuovi rispetto agli obiettivi del 2021, mentre a partire dal 2035 tutte le autovetture e i furgoni nuovi dovranno essere a emissioni zero.

## 2. Mobilità sostenibile: la situazione in Italia

In Italia il percorso verso lo *shift* dei trasporti per una mobilità sostenibile è in divenire. A rendere possibile l'implementazione delle rilevanti misure adottate in tal senso è stato innanzitutto il contributo finanziario europeo. Con il Regolamento UE n. 2021/241 del 12 febbraio 2021 è stato infatti istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza, onde fornire agli Stati Membri un sostegno finanziario efficace e significativo al fine di accelerare l'attuazione delle riforme sostenibili e degli investimenti pubblici esse correlati. Il dispositivo, dapprima esclusivamente dedicato ad affrontare le conseguenze e gli effetti negativi della crisi COVID-19 nell'Unione, ha visto allargare la sua prospettiva con il Regolamento di modifica UE n. 2023/435, che ha fatto seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e trae dunque la sua ragione d'essere nell'esigenza di rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili della Russia. Segnatamente, il regolamento di modifica citato consente agli Stati membri dell'Unione di introdurre i capitoli cd. *REPowerEU* nei propri piani di ripresa e resilienza al fine di accelerare la transizione dell'Unione verso l'energia pulita. Con la Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, l'UE ha definitivamente approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano. Per effetto del Regolamento UE n. 2021/241 la soglia minima di investimento che gli Stati Membri devono

necessariamente destinare alla transizione verde è pari al 37 % dell'intero ammontare dei fondi del PNRR. Nel rispetto di detta soglia, l'Italia ha stanziato risorse per oltre 82 miliardi di euro al fine del perseguimento degli obiettivi ambientali e climatici.

Ciò posto, è dunque doveroso interrogarsi in ordine alle *performances* italiane in materia di mobilità sostenibile rispetto al complessivo contesto europeo in materia. Il Sondaggio Ipsos-Legambiente del 2023 sugli stili di mobilità degli italiani fornisce la risposta all'interrogativo appena sollevato<sup>1</sup>. Si anticipa che i dati raccolti dal Sondaggio testimoniano che la limitata efficienza e disponibilità del trasporto pubblico, congiuntamente alla scarsa accessibilità ai servizi di prossimità, assurgono a fattori che conducono gli italiani a continuare a preferire l'utilizzo dell'auto privata agli strumenti alternativi di mobilità. Difatti, il 64% dei viaggi si svolge a bordo di auto e moto di proprietà, con una leggera diminuzione rispetto all'anno precedente, compensata dall'aumento dell'uso medio dei mezzi pubblici e dell'auto elettrica (sia privata che a noleggio), che è passato dall'11% al 13%. Per quanto concerne gli spostamenti a piedi, in bici o in monopattino elettrico, restano stabili e ammontano al 22% del tempo di viaggio.

Volgendo lo sguardo al contesto specifico delle città, la mobilità sostenibile prevale a Bologna e Milano con rispettivamente il 49% e il 48% degli spostamenti a piedi, in bici, con i mezzi collettivi o condivisi; mentre

---

<sup>1</sup> Sondaggio Ipsos-Legambiente 2023 sugli stili di mobilità degli italiani in <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/osservatorio-stili-di-mobilita-2023-3-italiani-su-10-rinunciano-a-spostamenti/>

il 40% e il 45% avviene in auto e moto a combustione. Percentuali più alte si registrano invece a Torino (51%), Roma (54%) e infine Napoli (55%).

### **3. Il confronto con le città europee sull'utilizzo dei mezzi di trasporto**

Nelle principali città dell'Unione Europea il ricorso agli strumenti di mobilità sostenibile è decisamente più diffuso rispetto a quello nostrano: gli spostamenti di carattere giornaliero vengono effettuati principalmente attraverso mezzi sostenibili, dunque a piedi, in bicicletta, con i mezzi pubblici e in taxi (ad esempio, questa percentuale a Madrid si attesta sul 59,5%; a Barcellona sul 71,4 %; a Parigi sul 64,3%; a Bruxelles sul 69%; Berlino sul 75%; Vienna sul 73%).

Attraverso l'analisi dei numeri è dunque possibile rilevare che l'Italia è attualmente distante dagli *standard* europei in materia di mobilità sostenibile. È quindi lecito – e doveroso – domandarsi quali possano essere i correttivi per raggiungere i *partners* europei più virtuosi. Una prospettiva utile a questo proposito, ad avviso dello scrivente, può essere calarsi nella realtà dei Comuni italiani ed analizzare le situazioni in cui questi ultimi versano. Ad uno sguardo d'insieme, i Comuni italiani sono contraddistinti prevalentemente da una densità edificatoria particolarmente elevata. Inoltre, il tessuto edilizio è per lo più composto da fabbricati di realizzazione risalente. In questo contesto è l'assetto costruttivo delle città

a determinare la dimensione delle strade, sicché queste non presentano un'ampiezza tale da consentire la realizzazione di percorsi ciclabili rispondenti alle prescrizioni, innanzitutto in materia di sicurezza della circolazione, dettate dal Codice della Strada.

#### **4. Strumenti di pianificazione della mobilità sostenibile: PUMS e PUT**

Senza indugiare su temi centrifughi rispetto all'oggetto di trattazione, a livello locale il perseguimento degli obiettivi in materia di mobilità sostenibile dipende anche da quanto cristallizzato in sede di pianificazione urbanistica. Proprio per questo motivo, il P.U.M.S. (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile), che è uno strumento di pianificazione strategico del trasporto in chiave sostenibile di genesi sovranazionale, è interdipendente rispetto agli strumenti di pianificazione (urbanistica, paesaggistica nonché di assetto idrogeologico) esistenti. Il P.U.M.S. è infatti ispirato ai principi di prossimità, integrazione, partecipazione, a motivo del fatto che risponde al fine di soddisfare, per l'oggi e il domani, le necessità di mobilità delle persone e delle merci con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita nelle città e nei loro dintorni. A differenza del P.U.M.S., caratterizzato da una programmazione di medio/lungo periodo, il P.U.T. (Piano Urbano del Traffico) rappresenta lo strumento di governo della mobilità locale nel breve e medio periodo, ivi comprese le fasi di una possibile emergenza

ambientale. Pertanto, il P.U.T. costituisce un piano di realizzabilità pressoché immediata, dato che la sottesa programmazione è di carattere biennale. In quest’ottica, il principale obiettivo del piano da ultimo citato è quello di contenere in maniera efficace ed efficiente, dunque mediante interventi di modesto peso economico, le criticità della circolazione stradale.

Il P.U.T. è stato introdotto nel nostro ordinamento dall’art. 36 del D. Lgs. 285/1992, vale a dire Codice della Strada. Il Codice della Strada prevede l’obbligo di adozione del P.U.T. per i Comuni con popolazione residente superiore a 30 mila abitanti oltre che per i Comuni che, seppur con popolazione residente inferiore, durante l’anno sono interessati da un rilevante afflusso turistico e, in ogni caso, per particolari ragioni dovute alla congestione del traffico veicolare. Le finalità dei P.U.T. consistono dunque nel miglioramento delle condizioni della circolazione e della sicurezza stradale, nella riduzione dell’inquinamento acustico ed atmosferico e nel perseguimento della *ratio* di risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto nonché dei valori ambientali.

Ai fini dell’adozione del P.U.T., è necessario seguire le linee guida di redazione adottate nel 1995 dal Ministero dei lavori pubblici, che impongono l’elaborazione dello stesso attraverso indagini, studi e progetti finalizzati ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione (movimento e sosta), il miglioramento della sicurezza stradale (riduzione degli incidenti stradali), riduzione dell’inquinamento atmosferico e

acustico, risparmio energetico. Nel contesto degli enti locali gli attori principali nella realizzazione dei piani di settore sono sovente gli stessi pubblici funzionari, che nell'espletamento delle loro funzioni si avvalgono di società esterne per l'elaborazione dei dati raccolti. In tema di pianificazione a breve termine preme evidenziare l'importante ruolo svolto dalla Polizia Locale in materia di raccolta e analisi dati raccolti in occasione delle molteplici attività svolte sul territorio, che spaziano dalla Polizia Stradale alla Polizia Amministrativa, Edilizia, Ambientale, ecc. Difatti, attraverso l'elaborazione dei dati inerenti alle zone con maggiore tasso di incidentalità e/o soggette ad alta intensità veicolare si può, con interventi mirati, ridurre il passaggio dei veicoli a combustibile fossile, introducendo aree pedonali o Zone a Traffico Limitato, nelle quali è possibile transitare solo con veicoli *green*. Inoltre, attraverso la realizzazione di rotatorie o cambio di senso di marcia è possibile ridurre il tempo di percorrenza delle strade, con un impatto positivo in materia di emissioni.

## **5. Le principali difficoltà nella redazione dei piani del traffico e scenari futuri**

Le principali difficoltà nella realizzazione dei piani di settore sono da individuare, ad avviso di chi scrive, sia nelle caratteristiche dei centri abitati descritti, caratterizzati da una molteplicità di costruzioni risalenti, spesso in virtù di normative edilizie non più vigenti, quindi con marciapiedi e

strade molto piccole, assenza di parcheggi, di piste ciclabili e di aree a verde, sia e soprattutto nel modo di essere, di pensare, di agire dei cittadini quali agenti della mobilità.

Su quest'ultimo aspetto è opportuno svolgere una riflessione. Gli italiani, come evidenziato da un'indagine statistica (nella specie, l'indagine del 2023 della multinazionale europea di noleggio auto Sixt e dell'Università di Pavia sulle tendenze degli italiani in tema di mobilità)<sup>2</sup>, mostrano un atteggiamento di particolare apertura verso una mobilità sempre più sostenibile e verso la trasformazione delle città e dei centri storici, in favore della pedonalizzazione o dei veicoli elettrici. Tuttavia, l'atteggiamento in concreto dei cittadini italiani contraddice tale tendenza: si continua a preferire l'utilizzo del proprio veicolo a motore per gli spostamenti, anche per quelli più brevi, che potrebbero essere fatti a piedi; si continuano a non utilizzare i mezzi pubblici, che risultano essere a volte pieni a metà, non si investe in veicoli elettrici o ibridi.

In definitiva, è avviso dello scrivente che il cambiamento verso una vera mobilità sostenibile dipenda sì dagli orientamenti europei, dalla normativa nazionale e locale, ma anche e soprattutto dalla coscienza collettiva: occorre mutare radicalmente il nostro modo di concepire la mobilità. Solo così riusciremo a ridurre l'impatto ambientale causato dalle emissioni in atmosfera.

---

<sup>2</sup> Indagine multinazionale europea Sixt e dell'Università di Pavia, in [https://www.corriere.it/motori/news/nuova-mobilita/23\\_novembre\\_10/auto-proprietari-rimane-primi-scelta-italiani-l-indagine-sixt-9859b09a-7fc6-11ee-ac1f-c583414f2aa2.shtml](https://www.corriere.it/motori/news/nuova-mobilita/23_novembre_10/auto-proprietari-rimane-primi-scelta-italiani-l-indagine-sixt-9859b09a-7fc6-11ee-ac1f-c583414f2aa2.shtml)