

Incompiutezza e approssimazione: uno sguardo allo stato dell'arte dei PUMS dei capoluoghi italiani

Tommaso Battilocchi^{1*}

¹ Autore indipendente

Nonostante una decisa spinta a scala europea e nazionale in termini di linee guida rivolte alle amministrazioni locali, la diffusione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile in Italia è ad oggi un processo tutt'altro che compiuto. L'analisi della "forma" dei PUMS, ovvero di "come i Piani sono fatti" e di "conformità" alla normativa vigente, rivela inoltre carenze notevoli nella quantificazione degli obiettivi che essi si pongono, mentre lo sguardo alla "sostanza", dunque agli effettivi cambiamenti che gli strumenti di pianificazione prevedono nonché ai costi per raggiungerli, fa emergere ulteriori criticità formali che si ripercuotono sulle possibilità di comparazione dei documenti. Si propongono qui gli esiti di una ricerca volta a esaminare lo stato dell'arte della produzione di PUMS nei capoluoghi italiani di Provincia e Città Metropolitana (oltre che nelle Città Metropolitane stesse), con riferimento ai principali documenti di indirizzo e di carattere normativo che definiscono questo strumento di pianificazione strategica a livello comunitario e ministeriale.

Parole Chiave: PUMS; mobilità sostenibile; pianificazione strategica

1 Introduzione: quadro normativo e linee guida

Parlare di *mobilità sostenibile* è oggi prassi comune all'interno del discorso politico e del linguaggio delle istituzioni. Gli obiettivi di sostenibilità fissati a livello globale investono l'ambito dei trasporti e della mobilità, con una traduzione normativa a livello europeo e poi nazionale che guarda con particolare attenzione a come persone e merci si muovono nelle città, e a come indirizzare e pianificare queste dinamiche. La responsabilità dell'azione in questo ambito è affidata a livello comunitario ai *Sustainable Urban Mobility Plans*, in italiano *Piani Urbani della Mobilità Sostenibile* (PUMS), caratterizzati da un importante lavoro preliminare di indirizzo svolto dalla Commissione Europea e concretizzatosi nelle linee guida pubblicate da Eltis nel 2013 e aggiornate nel 2019, recepito e restituito a livello italiano da due significativi decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (D.M. 397/2017 e 396/2019), che forniscono le basi per una crescente diffusione dello strumento nelle diverse realtà urbane e metropolitane della Penisola.

* tommaso.battilocchi@mail.polimi.it

2 Metodo e oggetto dell'indagine

Questo articolo si propone di illustrare i principali esiti di una ricerca iniziata circa un anno fa¹ sullo stato dell'arte dei PUMS in Italia. L'approccio si concentra sulla "forma", ovvero su "come i piani sono fatti" e sulla "conformità" all'impianto previsto dalla normativa vigente, utilizzata come primo indicatore (parziale ma oggettivo) della qualità della pianificazione strategica della mobilità urbana. Si parte dunque dal presupposto che senza una certa aderenza alla "forma" della procedura proposta, non possa esservi "sostanza" coerente con gli obiettivi formulati. A supporto dell'adozione di questo punto di vista si pone l'insistenza delle linee guida precedentemente citate nel definire una "forma" chiara e comprensibile dalle realtà locali, per ottenere una complessiva uniformità degli obiettivi, nonché possibilità di comparazione dei diversi strumenti adottati. Saranno quindi presentati i principali esiti dello studio in termini di:

- stato dell'elaborazione dei PUMS da parte di Comuni e Città Metropolitane;
- capacità dei Piani di darsi obiettivi quantificabili e fissare target numerici in coerenza con le linee guida ministeriali;
- "sostanza" e ambizioni dei PUMS: confronto dei target per i principali indicatori di risultato e dei costi previsti per la realizzazione dello Scenario di Piano.

Il campione considerato è composto da tutti i Comuni capoluogo di Provincia² e di Città Metropolitana italiani, nonché dalle stesse Città Metropolitane. La ricerca si è basata principalmente sui documenti ufficiali, adottati e/o approvati, reperibili online (anche se per quasi il 10% dei PUMS non è stato possibile) nei siti web istituzionali.

3 I PUMS in Italia: una diffusione incompiuta e carente

La prima fase dello studio si è concentrata sullo stato dell'arte in merito alla dotazione di PUMS. È possibile osservare come la diffusione sia ancora piuttosto carente dopo quasi 10 anni dalla loro introduzione formale a livello europeo e 5 dal compiuto recepimento nella legislazione nazionale: solo poco più della metà dei Comuni capoluogo ha adottato un documento di pianificazione strategica della mobilità urbana. Restringendo l'analisi ai soli capoluoghi con popolazione comunale oltre 100.000 abitanti, per i quali l'adozione è obbligatoria dal 2019³, solo ¼ di questi si sono dotati di un PUMS. Una nota positiva: le 9 città più popolose della penisola hanno tutte adottato un Piano. La diffusione dei PUMS è inoltre fortemente disomogenea in termini territoriali, con grandi differenze tra Regioni: Emilia-Romagna, Umbria e Toscana si mostrano tra quelle più virtuose, mentre una totale assenza di Piani si riscontra in Sardegna, Basilicata, Molise e Valle d'Aosta⁴. La mappa seguente illustra queste dinamiche alla data di rilevazione. La necessità di dover utilizzare due layer diversi per la rappresentazione della scala comunale e di quella metropolitana deriva dalla presenza di uno spettro di situazioni differenti, dovuto a relativamente ampi margini di manovra lasciati dalla normativa nazionale, con Piani comunali e metropolitani che convivono, adozioni in solo uno dei due livelli amministrativi o, talvolta, totale assenza di pianificazione. Succede quindi che a Milano il più recente Piano metropolitano "fa propri [...] i contenuti ed i documenti del PUMS del Comune", mentre a Torino vi è un esplicito intento di superamento dello strumento precedente in favore di quello di livello metropolitano; a Messina, invece, i Piani comunale e metropolitano sono redatti parallelamente in un'ottica di complementarità.

¹ I dati sono dunque aggiornati a marzo 2022.

² La Provincia di Barletta-Andria-Trani, con 3 diversi capoluoghi corrispondenti ai tre Comuni che ne compongono il nome, vede considerato nel database il solo comune di Barletta in quanto unico ad aver adottato un PUMS.

³ D.M. 397/2017.

⁴ Si consideri, però, la presenza di un solo capoluogo in questa Regione.

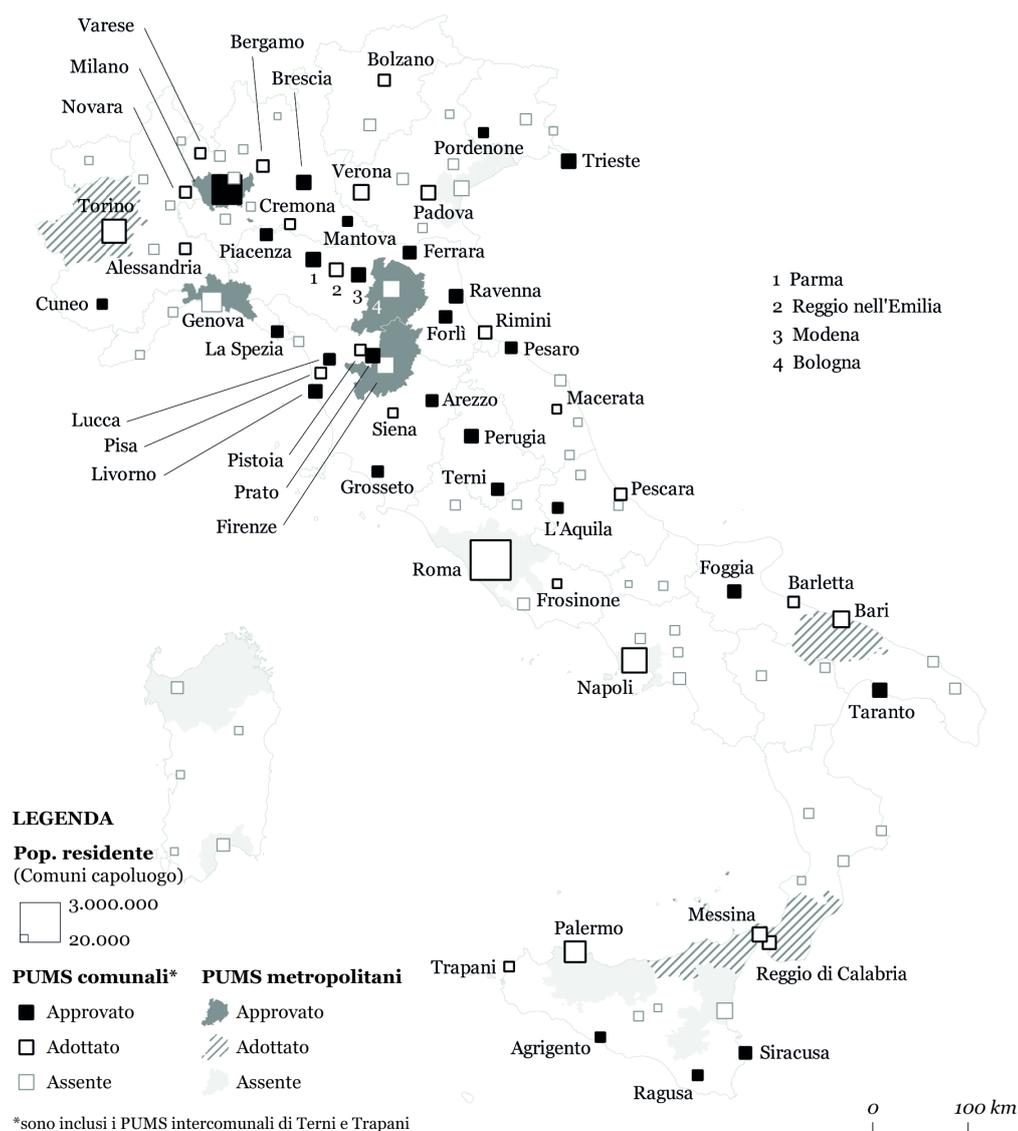


Figura 1. Stato dei PUMS nei capoluoghi di Provincia e di Città Metropolitana

4 Indicatori e target: la “forma” dei PUMS italiani

Il focus sulla “forma” è più marcato nella seconda fase della ricerca, dove si è analizzato un PUMS per ogni capoluogo (quello comunale, con le eccezioni di Bologna, Firenze, Genova e Torino) in merito a se e come esso utilizza gli indicatori di risultato fissando quali target numerici. La scelta di questo focus si deve alla particolare attenzione che linee guida Eltis e ministeriali pongono in merito alla formulazione degli obiettivi, richiedendo alle amministrazioni locali⁵:

- definizione di obiettivi realistici e coerenti;
- utilizzo di indicatori per monitorare i progressi e valutare efficacia ed efficienza degli interventi;
- definizione di target per misurare quantitativamente i cambiamenti previsti e reali;
- utilizzo di un numero limitato di indicatori “gestibili” e dati facilmente reperibili;
- priorità a indicatori standard, per garantire omogeneità e permettere il confronto.

Inoltre, il MIT propone nei decreti 397/2017 e 396/2019 due tabelle (“macroobiettivi” e “obiettivi specifici”) contenenti un set di 80 indicatori. Pur non essendo questi un numero contenuto e possedendo alcuni limiti (descritti in seguito), la loro quantificazione è utilizzata come metro di consistenza degli obiettivi fissati da ogni Piano: si è scelto dunque di guardare ai valori numerici di

⁵ Si propone qui una sintesi dei punti più rilevanti.

partenza e ai rispettivi target (vi sono PUMS, come quello di Agrigento, che riportano indicazioni di carattere solamente qualitativo).

Gli esiti della ricerca mostrano come i 50 PUMS analizzati utilizzano, in media, il 10% degli indicatori ministeriali (il 16% se si guarda ai soli "macroobiettivi", più generici e spesso più rilevanti) e 9 Piani non ne quantificano nemmeno uno.

Ma, anche qualora il numero di indicatori utilizzati sia alto, si presentano casi in cui è possibile dubitare di un'adeguata misurazione dei target: in almeno un caso è esplicitata la variazione tra Stato di Fatto e Scenario di Piano (quindi non i valori effettivi nei due scenari) la quale è espressa talvolta in percentuali mai diverse da numeri "tondi" o multipli di 5. Si suppone dunque che ad effettive misurazioni dei cambiamenti previsti si affianchino semplici obiettivi datisi dalle amministrazioni, con un diverso utilizzo delle tabelle ministeriali. Si è poi verificato in quali scenari i valori sono esplicitati: l'assenza frequente dello Scenario di Riferimento (poco più del 50% dei PUMS ne specifica il valore per almeno un indicatore) denota un'apparente fragilità di molti documenti, non essendo possibile capire se miglioramenti e peggioramenti previsti siano effettivamente dovuti ad azioni proprie del PUMS o a politiche e/o trend preesistenti.

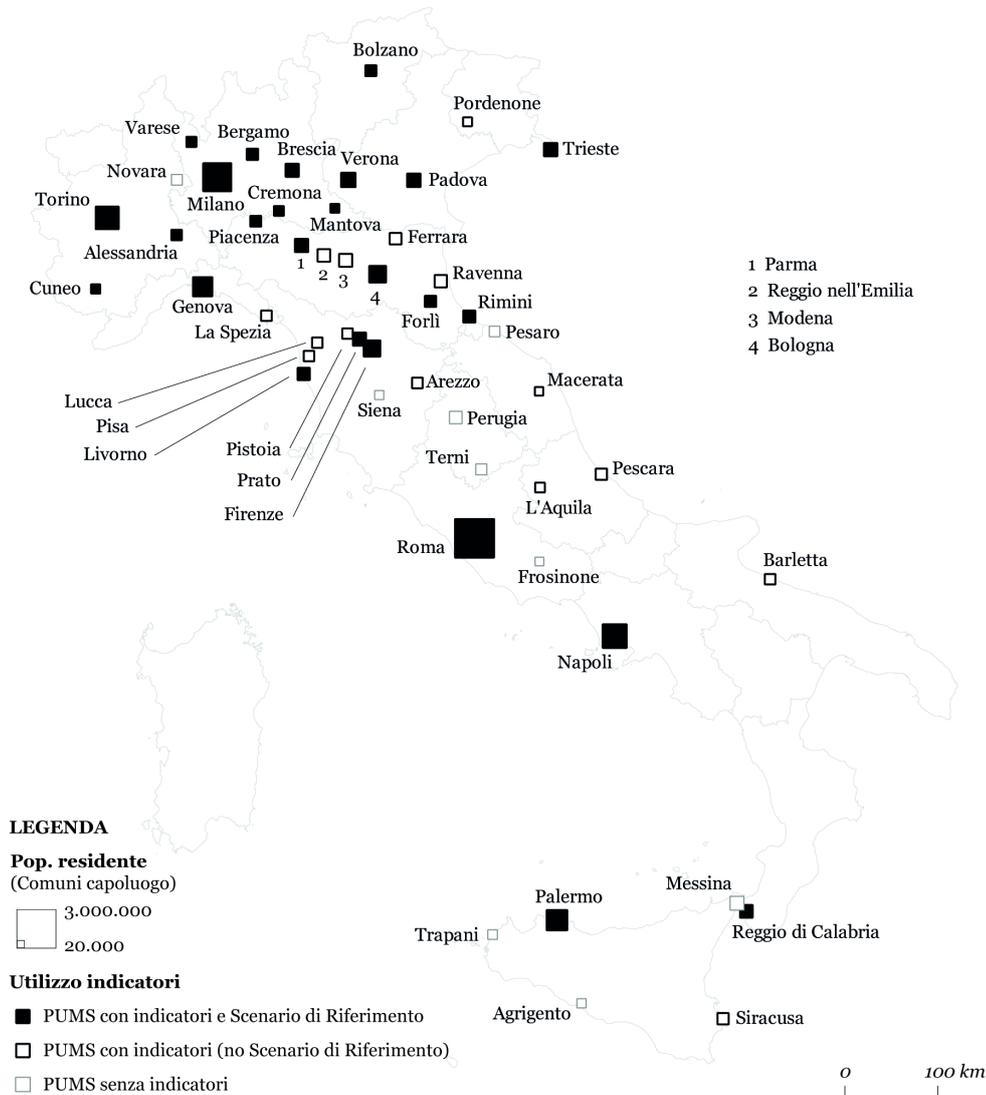


Figura 2. Utilizzo degli indicatori ministeriali nei PUMS dei capoluoghi di Provincia e Città Metropolitana

Infine, si è osservato per ogni indicatore quanto il suo utilizzo sia frequente negli strumenti analizzati: il set proposto dal MIT non appare particolarmente adeguato alle esigenze e alle capacità di misurazione degli enti locali. Pur contenendo anche alcuni indicatori "standard" quali la ripartizione

modale o le emissioni generate dal settore dei trasporti, molti altri indicatori sono utilizzati da un solo o da nessun Piano. Si ipotizzano di seguito alcune cause di questi squilibri: gli indicatori appaiono talvolta troppo generici (es. tasso di occupazione) o troppo specifici (si potrebbe lasciare maggiore flessibilità alle amministrazioni locali), eccessivamente complessi da calcolare o per i quali i dati non sono sempre disponibili. Se è vero, però, che le tabelle del MIT si presentano come troppo rigide e dotate di specifiche criticità, questo non giustifica l'operato, in molti casi carente, di Comuni e Città Metropolitane.

5 Gli obiettivi dei PUMS e i costi per raggiungerli

Il tentativo dell'ultima parte della ricerca è stato quello di misurare qualcosa che abbia a che fare con la "sostanza" dei Piani: per ognuno di essi si è guardato a un ristretto numero di indicatori "standard" relativi a ripartizione modale ed emissioni inquinanti, estraendo i valori reperibili e ponendoli, con le giuste precauzioni, a confronto (le differenze tra metodologie di calcolo utilizzate dai diversi enti e relative alla conformazione geografica nel territorio non permettono una comparazione "pulita" dei dati), paragonando poi le stime dei costi d'investimento e gestione previsti da ogni strumento. Pur non avendo l'opportunità di esaurire in questa sede la presentazione dei risultati, si segnalano di seguito le principali rilevazioni e problematiche relative a ripartizione modale, emissioni inquinanti e stima dei costi.

5.1 Ripartizione modale

Solo 15 PUMS presentano valori di ripartizione modale per SdF, SR e SP, mentre 3 specificano solo lo SP (la sola variazione tra esso e lo Stato di Fatto, nei Piani metropolitani di Firenze e Torino, non si considera un'indicazione sufficiente). È frequente, inoltre, che un documento espliciti le quote modali solo parzialmente, lasciando incognita una "fetta" di spostamenti (a Ferrara, Pescara e Ravenna si esprime il valore di un solo modo di trasporto: la bicicletta). Ulteriori differenze tra i dati presentati vi sono nel campione di spostamenti ("interni", dei soli residenti, etc.) e nelle fasce orarie considerate. Guardando alle variazioni quantificate, pressoché tutti i PUMS prevedono un cambiamento della ripartizione modale in favore di TPL (tranne Cuneo e Macerata che non pianificano alcun incremento della quota e Brescia, Livorno e Varese in cui essa è uguale tra SR e SP) e bici (esclusa la quota stabile ma elevata di Bolzano, con Bologna e Padova in cui SR=SP), sottraendo quote variabili al mezzo privato motorizzato.

5.2 Emissioni inquinanti

Solo 18 PUMS presentano dati delle emissioni relative ad almeno un inquinante tra NO_x, PM₁₀, PM_{2.5} e CO₂ e/o i consumi di carburante per SdF, SR e SP, mentre 4 specificano solo lo SP. Altre differenze sono rilevate riguardo l'unità di tempo considerata per la misurazione. Se, da un lato, la maggioranza dei PUMS prevede, tra SR e SP, una riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera e dei consumi di carburante (fatta eccezione per il Comune di Alessandria), considerando SdF e SP si riscontrano alcuni lievi peggioramenti, che i Piani non riescono a contenere del tutto, a fronte di un critico SR.

5.3 Stima dei costi

Il 60% dei 50 PUMS analizzati contiene una quantificazione dei costi necessari ad attuare le misure previste, ma solo il 46% ne esplicita una stima complessiva. Le risorse per l'attuazione sono quantificate talvolta in relazione alle azioni di sola competenza Comunale, talvolta estese a quelle a carico di altri soggetti, impedendo un confronto uniforme tra i Piani considerati. Nonostante ciò, è possibile comunque notare alcune grandi differenze in termini di spesa annua pro capite, con i casi limite (in entrambi la stima è quella relativa al solo Comune) di Roma (418 €/ab.) e Alessandria (11 €/ab.).



Figura 3. I costi d'investimento e gestione stimati dai PUMS dei capoluoghi di Provincia e Città Metropolitana

6 Conclusioni

Provando a sintetizzare i principali esiti dello studio, è particolarmente evidente come la diffusione dello strumento PUMS nella Penisola sia ad oggi un processo tutt'altro che compiuto, con una larga assenza di pianificazione strategica della mobilità urbana, anche laddove la legislazione vigente impone obblighi e vincola finanziamenti⁶. Grandi differenze si riscontrano nella struttura e nei contenuti dei documenti adottati e/o approvati, a fronte di linee guida nazionali e comunitarie particolarmente stringenti e dettagliate. L'analisi della "forma" rivela carenze notevoli nella quantificazione degli obiettivi che i Piani si propongono, mentre lo sguardo alla "sostanza" fa emergere ulteriori criticità formali che si ripercuotono su possibilità di comparazione e analisi aggregata dei documenti. Si auspica quindi in futuro una maggiore attenzione delle amministrazioni locali alla redazione dei PUMS, nella convinzione che si tratti di strumenti utili e capaci di individuare priorità, obiettivi e misure di sostenibilità nell'ambito del trasporto urbano. Sul versante opposto questo cambiamento può e deve essere accompagnato da un adeguamento del quadro normativo a livello nazionale alle esigenze ma soprattutto alle possibilità delle amministrazioni locali.

⁶ Si rimanda ai D.M. 397/2017 e 396/2019 per una descrizione più compiuta di obblighi e vincoli.

Riferimenti bibliografici

Eltis (2013) Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan (1° ed.). Disponibile all'indirizzo: https://www.eltis.org/sites/default/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf

Eltis (2019) Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan (2° ed.). Disponibile all'indirizzo: https://www.eltis.org/sites/default/files/sump_guidelines_2019_interactive_document_1.pdf

MIT (2017) D.M. 4 agosto 2017, n. 397. Disponibile all'indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/10/05/17A06675/sg>

MIT (2019) D.M. 28 agosto 2019, n. 396. Disponibile all'indirizzo: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/normativa/2019-10/396.pdf>

Osservatorio PUMS (2022) <https://www.osservatoriopums.it/il-pums>