

*Proposte per un aggiornamento dei  
Piani Urbani della Mobilità Sostenibile in Italia*



Luglio 2021

## *Proposte per un aggiornamento dei*

### *Piani Urbani della Mobilità Sostenibile in Italia*

Il presente position paper integra il Rapporto S.I.Po.Tra 2021-21 («Politiche e strumenti per una nuova mobilità urbana», luglio 2021) con specifico riferimento a proposte operative per l'aggiornamento dei PUMS in Italia.

Al gruppo di lavoro che ha elaborato il paper e che è stato coordinato da Pierluigi Coppola hanno partecipato parte degli autori del Rapporto: Agostino Cappelli, Chiara de Luca, Alessandro Delpiano, Anna Donati, Francesco Filippi, Paolo Guglielminetti, Patrizia Malgieri, Agostino Nuzzolo, Marco Spinedi, Maria Rosa Vittadini.

La mobilità sostenibile è un obiettivo sempre più centrale nelle agende programmatiche delle città di tutto il mondo. Lo sviluppo di modalità di trasporto integrate che, sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia, mirano ad aumentare l'accessibilità e rendere gli spostamenti più sostenibili, riducendo la congestione stradale, l'inquinamento atmosferico e l'incidentalità, sono temi ricorrenti nel dibattito sui trasporti urbani. Eppure, se **gli obiettivi sono chiari e condivisi, i percorsi (e le strategie) sono molto articolati e non univoci, e si differenziano per un diverso approccio all'utilizzo dello spazio pubblico.**

Dal secondo dopoguerra in poi lo sviluppo della mobilità nelle città è stato orientato all'**uso delle automobili** e alla velocità degli spostamenti. Il che, da una parte, ha favorito uno sviluppo urbano frammentato e diffuso (*urban sprawl*) con un conseguente aumento delle distanze degli spostamenti e delle relative esternalità, e, dall'altra, un utilizzo dello spazio pubblico urbano "auto-centrico", ovvero progettato a misura delle automobili anziché delle persone. Fino a qualche anno fa, l'oggetto dei piani per la mobilità erano la larghezza delle strade, i sensi di circolazione stradale, i parcheggi e gli spazi per sosta delle auto, e non l'accessibilità, la mobilità pedonale, la sicurezza e le aree verdi.

Lo spazio pubblico urbano è da sempre un bene scarso e conteso. Storicamente, la destinazione d'uso dello spazio pubblico è variata nel tempo per assecondare i mutevoli principi di pianificazione e progettazione della città, gli interessi economici, gli sviluppi della tecnologia dei trasporti, le preferenze dei cittadini e la sensibilità degli amministratori. **Oggi occorre ripensare l'utilizzo dello spazio pubblico urbano destinato ai trasporti**, tenendo conto dei nuovi obiettivi di sostenibilità ambientale (come il contrasto al cambiamento climatico) dei nuovi bisogni di mobilità (come la città di prossimità), dello sviluppo di nuovi veicoli (elettrici, condivisi tra gli utenti, connessi e, in futuro, autonomi) e dei nuovi modi di usufruire dei servizi della mobilità (*Mobility as a Service*, MaaS).

Lo strumento di governance che si candida a guidare la transizione (da una mobilità auto-centrica) ad una mobilità urbana più sostenibile e a misura d'uomo sono i **Piani Urbani della Mobilità sostenibile (PUMS)**, introdotti dalla Commissione Europea con il "*Pacchetto Mobilità Urbana*

2013<sup>1</sup>. Nell'ambito del progetto ELTIS (2014) sono state elaborate le prime linee guida EU per la redazione dei PUMS, poi aggiornate nel 2019<sup>2</sup>.

In Italia le linee guida europee sono state recepite con il D.M. 397/2017<sup>3</sup> del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), che ha definito le Linee Guida per la realizzazione dei PUMS, successivamente perfezionate con il D.M. 396/2019<sup>4</sup>, mediante il quale sono state introdotte alcune modifiche e integrazioni su aspetti normativi e procedurali.

Al fine di massimizzare l'efficacia dei PUMS è opportuno che le singole Amministrazioni locali definiscano i loro PUMS seguendo linee guida nazionali, consentendo una valutazione omogenea dell'efficacia delle azioni proposte e della fattibilità degli interventi (in particolare quelli infrastrutturali) nel quadro dei finanziamenti nazionali per la mobilità sostenibile (che riguardano il trasporto rapido di massa, il rinnovo delle flotte di autobus, le ciclovie urbane, gli incentivi alla micro-mobilità e alle auto elettriche, le piattaforme per integrazione dei servizi, per il monitoraggio e l'informazione all'utenza).

Nell'ambito del **Rapporto SIPOTRA 2020-2021**, è stato istituito un gruppo di lavoro per approfondire 5 temi per i quali si è ritenuto necessario un approfondimento, ed un'eventuale integrazione delle linee guida ministeriali. Questi riguardano:

1. la dimensione territoriale
2. gli obiettivi e gli indicatori
3. le analisi economico-finanziarie
4. la partecipazione dei cittadini e degli stakeholder
5. il monitoraggio

## **TEMA 1- La dimensione territoriale dei PUMS**

Il tema della dimensione territoriale riguarda, da una parte, il perimetro degli interventi previsti dai PUMS e, dall'altra, gli aspetti di coordinamento tra il PUMS e i piani sovra- e sotto-ordinati, ad esempio il Piano Regionale dei Trasporti (PRT) o il Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU). La questione si ricollega al concetto di **aree urbane funzionali** già introdotto dalle linee guida Eltis, ovvero alla definizione delle aree di intervento in funzione dei flussi di mobilità (ad esempio pendolari) e delle relazioni tra territori. Se da parte europea, si propone di andare oltre i confini amministrativi, i PUMS in Italia limitano l'area di piano al confine comunale o della Città Metropolitana, lasciando alle Amministrazioni la decisione di prevedere il coinvolgimento dei comuni contermini. Inoltre, va osservato che non è regolamentato in alcun modo l'ambito territoriale dell'area vasta (ad esempio aggregazioni di città e piccoli Comuni che potrebbero condividere obiettivi di pianificazione della mobilità intercomunale). Va osservato, inoltre, che l'obbligatorietà dei PUMS è limitata ai soli comuni o aggregati di comuni con popolazione superiore ai 100.000

---

<sup>1</sup> Commissione Europea, com. 17 dicembre 2013, n. 913, Allegato 1, *A concept for sustainable urban mobility plans*.

<sup>2</sup> ELTIS, *Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan – Second Edition*, 2019.

[https://www.eltis.org/sites/default/files/sump\\_guidelines\\_2019\\_interactive\\_document\\_1.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/sump_guidelines_2019_interactive_document_1.pdf)

<sup>3</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, D.M. 4 agosto 2017, n. 397, *Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257*.

<sup>4</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, D.M. 28 agosto 2019, n. 396, *Modifiche delle linee guida per la redazione dei PUMS di cui al decreto ministeriale 4 agosto 2017, n. 396*.

abitanti. Eppure, ben 68 capoluoghi di provincia italiani su un totale dei 111 (pari al 61%) hanno popolazione inferiore a tale soglia.

Oggi il PUMS dovrebbe rafforzare la sua **dimensione di “area vasta”** superando la dicotomia tra urbano ed extraurbano in tutte le situazioni dove tale distinzione, fondata su confini amministrativi, non ha più senso. L’istituzione competente per le aree metropolitane dovrebbe essere sempre la Città Metropolitana, mentre, per le altre aree urbane del Paese, il perimetro territoriale del PUMS andrebbe individuato attraverso il bacino di pendolarità e l’adesione volontaria di comuni contermini, garantendo però che ci sia un comune “capofila”, e che l’impegno formale degli altri comuni sia sottoscritto non solo per la redazione del PUMS ma anche per la necessaria osservanza dei suoi contenuti in fase attuativa. Sarebbe opportuna anche una riflessione delle caratteristiche dei comuni e/o delle aree urbane alle quali **estendere l’obbligatorietà del PUMS**<sup>5</sup>.

Il **coordinamento tra i Comuni**, la partecipazione e gli impegni per l’attuazione del Piano andrebbero condivisi in un accordo di programma al quale potrebbero partecipare anche gli altri livelli di governo della mobilità sul territorio, ed in particolare la Regione che agisce attraverso Piani dei trasporti, territoriali, settoriali (es. energia, suolo, sostenibilità, ecc.), e i Ministeri competenti che determinano i finanziamenti e gli strumenti di gestione (ad es. riguardo gli investimenti per il trasporto rapido di massa, e il materiale rotabile). La Regione e lo Stato partecipano alla approvazione del PUMS e si impegnano a fornire finanziamenti e risorse adeguate. D’altra parte, il finanziamento delle nuove infrastrutture previste dai PUMS e dei nuovi mezzi (bus, treni, ecc.) è comunque statale o regionale e la coerenza con la pianificazione regionale (territoriale e settoriale) dovrebbe comunque essere assicurata. In altri termini, sarebbe auspicabile, come richiesto dalle linee guida ministeriali, una più stretta relazione tra PUMS e quadro della pianificazione-programmazione ai diversi livelli di governo.

Al fine di garantire la reale **efficacia fra flussi di finanziamento e interventi previsti** dai PUMS, è necessario che ogni azione finanziaria, dalle grandi opere di trasporto rapido di massa alle più contenute opere sulla mobilità dolce, soddisfi due principali requisiti: 1) sia assegnata solo in presenza di PUMS approvati; 2) sia assegnata indifferentemente a comuni o città metropolitane. Un rafforzamento del ruolo politico delle Città Metropolitane potrebbe inoltre derivare dalla disponibilità di un adeguato fondo di risorse da impegnare per la redazione dei PUMS e per l’ottenimento di specifici obiettivi, con misure da realizzare in collaborazione tra tutti i comuni interessati sotto la responsabilità diretta della Città Metropolitana.

Risulta infine necessario il rafforzamento del rapporto tra **previsioni del PUMS e previsioni urbanistiche**. Nel caso del PUMS di un solo comune le previsioni che modificano l’assetto urbanistico costituiscono variante urbanistica automatica qualora il PUMS sia approvato con le modalità dei piani urbanistici. Più complessa la questione dei PUMS metropolitani, laddove la competenza urbanistica resta saldamente ancorata al livello di ciascun comune, le modalità di approvazione del PUMS da parte dell’Amministrazione metropolitana non determinano varianti urbanistiche e l’attuazione ha quindi bisogno di ulteriori atti procedurali. Il PUMS sconta in tal modo l’attuale debolezza istituzionale della Città Metropolitana, a cui contribuisce senza dubbio la mancata

---

<sup>5</sup> ad es. ai Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, che siano Capoluoghi di Provincia o che abbiano un elevato numero di presenze turistiche, o nei quali siano localizzati importanti nodi di trasporto.

elezione diretta dei suoi organi di governo (Sindaco e Consiglio): un problema che andrebbe affrontato nelle sedi politiche appropriate.

## **TEMA 2 – Aggiornamento degli obiettivi e degli indicatori dei PUMS**

La pandemia e il conseguente lockdown hanno segnato un duro colpo per il sistema economico del Paese, le cui conseguenze, in particolare sui trasporti, non sono ancora del tutto quantificate: non sappiamo quando e se il trasporto collettivo recupererà i livelli pre-COVID e se il ritorno all'utilizzo dell'auto e delle altre modalità di trasporto individuali sarà strutturale, se emergeranno nuovi comportamenti di viaggio e se ci sarà un salto tecnologico verso nuove modalità di spostamento. La transizione tecnologica che stiamo vivendo e l'auspicata transizione ambientale impongono di pianificare il prossimo futuro partendo da un'analisi attenta di ciò che potrà accadere e di quali saranno le nuove esigenze di mobilità delle persone e delle imprese, per individuare coerentemente le misure più idonee per la ripresa.

Nel guidare la transizione ecologica verso una mobilità urbana sostenibile, i PUMS dovrebbero aggiornare i propri obiettivi (coerentemente con quelli delle linee guida nazionali) attraverso una declinazione più chiara degli indicatori ad essi corrispondenti, che consenta di valutare, ex-ante ed ex-post, la reale efficacia delle azioni proposte.

In particolare, per quanto riguarda la **Riduzione dei gas serra**, va osservato che a seguito del *green deal* europeo 2020 tutti i piani italiani di riduzione dei gas serra di ogni settore dovranno essere aggiornati e rivisti per rispettare il -55% CO<sub>2</sub> previsto al 2030. Questo dovrà valere anche per il settore dei trasporti e la mobilità. Si rende quindi necessario che gli obiettivi ambientali vengano aggiornati (a partire dalle Linee Guida ministeriali per i PUMS) secondo i nuovi target e che questi diventino vincolanti per tutte le realtà urbane ed per i PUMS in corso<sup>6</sup>. Occorrerebbe introdurre, quindi, un obiettivo specifico per la riduzione dei gas serra climalteranti e associare ad esso un indicatore che misuri il raggiungimento del target al 2025 ed al 2030 (-55%).

Inoltre, lo sviluppo della **Mobilità Elettrica** per il ruolo ambientale strategico che assume, è meritevole anch'esso di obiettivo specifico interamente dedicato, declinato attraverso una lista di possibili indicatori che diano conto di:

- regole incentivanti di circolazione, accesso e sosta per auto e motoveicoli privati ad alimentazione elettrica e regole disincentivanti per i veicoli ad elevate emissioni;
- regole incentivanti di circolazione, accesso e sosta dei veicoli commerciali leggeri ad alimentazione elettrica e regole disincentivanti per i veicoli commerciali leggeri ad elevate emissioni;
- piani per la progressiva sostituzione della flotta per il trasporto collettivo con parco mezzi ad alimentazione elettrica;
- regole incentivanti per la progressiva sostituzione dei veicoli utilizzati da servizi di interesse pubblico come Taxi, NCC; veicoli condivisi ad alimentazione elettrica; veicoli delle flotte in uso della Pubblica Amministrazione, delle società partecipate e controllate;

---

<sup>6</sup> Per i PUMS già approvati (che in genere hanno un orizzonte decennale al 2030) sarebbe auspicabile la stessa revisione, per verificare il rispetto dei nuovi target ambientali, accelerando quindi investimenti ed azioni per la mobilità sostenibile.

- piani di incremento dei punti di ricarica elettrica pubblici e privati .

In generale, occorre rivedere la collocazione di alcuni obiettivi e indicatori tra le quattro aree di interesse, individuate dai Decreti Ministeriali:

- A. efficacia ed efficienza del sistema della mobilità;
- B. sostenibilità energetica e ambientale;
- C. sicurezza della mobilità stradale
- D. sostenibilità socio-economica.

Ad esempio, la **riduzione del tasso di motorizzazione** (inserito come indicatore per la sostenibilità socioeconomica, si ritiene necessario che sia incluso (nell'area A) anche per misurare l'obiettivo di riduzione della congestione, con uno specifico ed aggiuntivo indicatore, e che (sempre nell'area A) sia inserito un indicatore per la Mobilità condivisa (Sharing Mobility) tra quelli afferenti all'obiettivo di riequilibrio modale della mobilità.

Nonostante nelle linee guida tra gli obiettivi specifici ci sia “efficientare la logistica urbana”, si prende atto che questo tema sia considerato marginale se non assente nei PUMS sinora redatti, mentre nella realtà il suo impatto sulla mobilità urbana è rilevante e lo sta diventando ancor di più con la crescita esponenziale dell'e-commerce. Sarebbe pertanto opportuno che nell'ambito dei PUMS vengano redatti i **Piani Urbani per la Logistica Sostenibile (PULS)** la cui struttura portante dovrebbe essere costituita da un sistema normativo composto da regole standardizzate ed omogenee<sup>7</sup> su tutto il territorio nazionale.

Una seconda osservazione attiene alla **complessità del calcolo** degli indicatori in termini predittivi, che richiederebbe di rivedere alcuni indicatori in modo da garantire un equilibrio tra la rappresentazione della complessità dell'obiettivo e la possibilità di stimare il relativo indicatore con un sufficiente livello di attendibilità. Si pensi ad esempio al dettaglio richiesto nel DM del 2019 della restituzione del parametro della congestione, articolato per fascia oraria e per giorno della settimana. Tale osservazione puntuale dei livelli di congestione è oggi possibile attraverso i “*congestion index*” elaborati e messi a disposizione da diverse piattaforme (cfr. Tom-Tom, Google, INRIX e altri). Tuttavia, poterlo prevedere con un tale livello di dettaglio attraverso gli strumenti di modellistica applicata impiegati tipicamente per la simulazione degli scenari del PUMS, potrebbe confliggere con l'attendibilità del dato, ma non solo: l'utilità dell'informazione appare al tempo stesso discutibile per le finalità di pianificazione strategica.

Infine, l'ultima osservazione attiene alla coerenza degli obiettivi rispetto all'ambito di attività del PUMS, la cui natura strategica rimanda necessariamente a strumenti attuativi e studi di fattibilità. In tale contesto, alcuni indicatori come ad esempio l'incremento del tasso di occupazione potrebbero essere stimati in assenza dell'approfondimento dovuto, in quanto richiederebbero strumenti che esulano dalla redazione del piano stesso. Analoga considerazione potrebbe valere per alcuni obiettivi che attengono alla soddisfazione della cittadinanza o di particolari categorie di utenti indicati nel decreto. Si tratta infatti di elementi non valutabili in termini predittivi e che invece potranno essere coerentemente oggetto dell'azione di monitoraggio del PUMS.

---

<sup>7</sup>ad esempio, per la regolazione degli accessi ai centri storici o per la localizzazione dei centri di distribuzione.

### **TEMA 3 - Analisi economico-finanziarie**

Con l'Urban Mobility Package del 2013 la Commissione Europea ha proposto un quadro coerente di pianificazione della mobilità sostenibile, sottolineando la necessità di definire programmi di finanziamento mirati per la mobilità urbana. In tale sede si è sottolineato, in particolare, come un piano per la mobilità urbana debba comprendere «*un calendario di attuazione e un piano di finanziamento*», individuando anche le fonti di quest'ultimo, ai fini di sostanziare la realizzabilità del piano stesso.

Le Linee Guida sviluppate a livello europeo e nazionale per la predisposizione dei PUMS esplicitano più in dettaglio gli aspetti da sviluppare come parte integrante dei piani stessi ed in particolare richiedono di identificare per le diverse azioni del PUMS le fonti di finanziamento e valutare le capacità finanziarie. A tal fine è necessaria la definizione delle risorse generate dalle azioni (ricavi finanziari diretti, al fine di valutare la quota copertura dei costi, e valori monetari addizionali "catturabili" ai fini del finanziamento), l'identificazione degli strumenti di finanziamento e le fonti finanziarie attivabili, nonché - ove necessario - dei soggetti che dovranno ricorrere a prestiti, valutandone anche il profilo creditizio.

Inoltre, tutte le misure dei PUMS devono essere oggetto di una pianificazione che comprenda tutte le voci di costo e di ricavo attese, e consenta quindi di valutare la sostenibilità finanziaria anche tenendo conto di eventuale *contingencies*, identificando anche le opportunità di coinvolgimento del settore privato e, più in generale, definendo le modalità di ripartizione degli oneri economici di realizzazione tra i vari soggetti coinvolti.

Pur in presenza di un quadro di riferimento sufficientemente chiaro sui contenuti dei PUMS in termini di valutazioni di sostenibilità e fattibilità dei finanziamenti, la declinazione di tali aspetti nei Piani effettivamente realizzati nel nostro paese appare piuttosto limitata se non addirittura assente. Anche gli aspetti di copertura finanziaria – pur chiaramente previsti – sono comunque raramente sviluppati.

C'è da auspicare che i PUMS di nuova generazione, seguano sempre più le indicazioni della nuova edizione delle linee guida europee, affrontando quindi in modo sempre più completo i temi economico-finanziari ed integrandoli appieno nel processo decisionale di selezione delle azioni, superando l'approccio della "lista della spesa", prescrivendo l'esplicitazione delle priorità di intervento e delle risorse necessarie per attuarle e identificando in modo trasparente i livelli di copertura in essere e le risorse ancora da reperire; ma anche monitorando la reale attuazione ed efficacia degli interventi e delle misure pianificate.

A tal fine, le linee guida ministeriali, dovrebbero precisare meglio la declinazione attesa del quadro economico finanziario del PUMS, definendo i livelli di priorità degli interventi in funzione del contributo al raggiungimento degli obiettivi strategici di piano (es. modal shift, transizione ecologica delle flotte, ecc.), ma anche in funzione di un quadro completo dei costi di realizzazione e di esercizi/manutenzione per ciascuno scenario, con indicazione delle fonti utilizzate per stimarli, in linea con l'approccio richiesto dall'UE.

Le competenze di natura economico-finanziaria dovrebbero essere imprescindibili a livello sia degli uffici preposti sia dei professionisti coinvolti nella predisposizione del piano, superando l'elaborazione dei PUMS come tema di pertinenza esclusivo di tecnici dei trasporti, del territorio e dell'ambiente.

#### **TEMA 4 - la partecipazione dei cittadini e degli stakeholder**

Le linee guida comunitarie dedicano un ampio approfondimento al tema della partecipazione, raccomandando il coinvolgimento e la partecipazione degli stakeholder e dei cittadini durante l'intero processo di sviluppo ed attuazione del piano. Esse forniscono un indirizzo completo sugli strumenti e sui metodi più diffusi di *stakeholder engagement* e sono redatte per rivolgersi efficacemente a tutti coloro che intendano essere coinvolti nella redazione del Piano, suggerendo il percorso più idoneo in funzione della stadio di sviluppo (Preparazione e analisi, Sviluppo della strategia, Individuazione delle misure, Implementazione e monitoraggio) e del grado di coinvolgimento delle parti interessate: dal livello più basso di impegno "Informativo", "Consultivo", "Collaborativo" fino a forme di vera e propria partecipazione deliberativa.

Ripensare i sistemi dei trasporti non può essere un esercizio d'imposizione dall'alto e neppure può essere affidato all'attuale processo decisionale, così poco attento alla nuova geografia delle relazioni e alla dinamica dei nuovi fabbisogni. Mai come oggi sembra invece indispensabile decidere con una larga ed efficace partecipazione delle collettività coinvolte e anche spaventate dall'incertezza e dall'ampiezza del cambiamento. Sembra dunque urgente riprendere a ragionare in termini programmatici partendo da una nuova impostazione dei PUMS, fondati sulla partecipazione come strumento chiave per la costruzione di decisioni capaci di far fronte alle incertezze con strategie di intervento condivise, che contemperino con equità gli interessi delle collettività locali e rispondano efficacemente ai nuovi fabbisogni.

Un potente supporto alla nuova razionalità di tali Piani potrebbe venire dalla organizzazione di tali processi secondo le regole della "**partecipazione deliberativa**", attraverso le quali, pur restando nell'ambito della democrazia rappresentativa, sia possibile dar voce a tutte le componenti delle collettività interessate, per identificare alternative non scontate e costruire decisioni condivise. Dunque, una partecipazione che non nasce dall'idea che "*l'intelligenza collettiva e disinteressata dei cittadini si contrappone alla stupidità gretta e autoreferenziale della classe politica*"<sup>8</sup> ed è finalizzata non tanto a prevenire il conflitto tra amministrazione e amministrati, quanto a far emergere il potenziale conflitto tra le diverse componenti della collettività e a prevenirlo attraverso l'ascolto reciproco, il dialogo e la ricerca della condivisione delle decisioni.

Un importante contributo al miglioramento dell'efficacia del processo di redazione e attuazione dei PUMS può venire dalla VAS. La **Valutazione Ambientale Strategica** è procedura necessaria per i PUMS obbligatori, ma potrebbe non essere necessaria (previo screening) per quelli interamente volontari. Oggi la collocazione delle fasi conoscitive e valutative del processo di VAS non sempre è allineata alle fasi conoscitive e valutative del PUMS, cosa che determina una scarsa utilità della procedura, un evidente allungamento dei tempi e inutili sovrapposizioni di lavoro. Un notevole miglioramento potrebbe essere ottenuto rendendo normativamente coerenti tempi e contenuti delle fasi e dei documenti del processo di elaborazione del PUMS con le fasi e i documenti del processo di VAS: ad esempio unificando il documento preliminare di Piano con la fase di *scoping* e il rapporto preliminare di VAS; unificando il Quadro conoscitivo del PUMS con il Rapporto ambientale di VAS e soprattutto unificando i processi partecipativi in cui esaminare unitariamente le strategie e gli scenari alternativi del PUMS con i loro effetti ambientali.

---

<sup>8</sup> Cfr Luigi Bobbio "*Democrazia dei cittadini e democrazia deliberativa*", in *Cosmopolis*, VIII, 1 -2013



## TEMA 5 - Monitoraggio dei PUMS

Si ritiene che occorrerebbe **rafforzare il processo di monitoraggio**, già previsto dalle linee guida ministeriali (art.4), volto ad individuare eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi previsti e le necessarie misure correttive, al fine di sottoporre il PUMS a costante verifica, tenendo conto di indicatori non orientati ad una verifica formale degli adempimenti burocratici previsti per l'approvazione del piano, ma piuttosto orientati ad una valutazione della qualità dei piani, del legame delle singole azioni con il raggiungimento dei target di sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Il monitoraggio non sempre entra nel merito di valutazioni sulla **effettiva realizzabilità degli scenari di piano** proposti, né tiene conto del livello di aggiornamento e avanzamento dei modelli di simulazione utilizzati e dell'affidabilità delle previsioni di domanda. Il risultato è che alcuni PUMS appaiono come "libri dei sogni" la cui sostenibilità economico-finanziaria non è minimamente garantita e anche le analisi trasportistiche e di sostenibilità ambientale sono basate su dati e indagini inadeguati. Occorrerebbe invece, di anno in anno, monitorare lo stato di attuazione degli interventi e, se la realizzazione non va avanti, sancire il fallimento del Piano e aggiornarlo. Le linee guida europee considerano questo aspetto come elemento strutturante del processo di pianificazione che non è mai dato "qui e ora", ma che richiede un continuo aggiornamento sulla base di una valutazione ex-post degli impatti delle azioni del PUMS, sapendo che non è certo facile isolarli rispetto ai mutamenti strutturali, alle politiche territoriali non sempre "attente" agli effetti sul sistema della mobilità, o ancora agli stravolgimenti epocali che stiamo vivendo in questi anni.

Rafforzare il monitoraggio potrà portare maggiori benefici sia rispetto all'attuazione del PUMS che alla possibilità di introdurre elementi di conoscenza e consapevolezza nella macchina amministrativa (strutture politiche e tecniche della PA). Si potrebbe, a tal fine, introdurre uno strumento snello, suggerito anche dalle linee guida comunitarie, quale il "**Self-Assessment tool**": un questionario di autovalutazione articolato in sezioni, che seguono l'ordine del processo ciclico dei PUMS e che potrebbe consentire agli sviluppatori di valutare e migliorare il piano attraverso l'identificazione dei punti di forza e di debolezza, fornendo suggerimenti ad-hoc in base al contesto con esempi di buone pratiche e di miglioramenti che è possibile apportare. Sebbene tale strumento presenti un rischio di autoreferenzialità, non risolvibile con affidamento a terzi della autovalutazione, il vantaggio di questo tipo di approccio è che può essere utilizzato sia per valutare la qualità di uno specifico piano strategico di mobilità quando è ormai concluso, sia per riadattare le attività durante il processo di pianificazione e decisione degli interventi.