



Convegno: Gli strumenti per la redazione e valutazione di un PUMS

Politecnico di Milano, Aula Rogers

29 settembre 2015

LABORATORIO DI POLITICA DEI TRASPORTI
TRASPOL
RESEARCH CENTRE ON TRANSPORT POLICY



POLITECNICO
MILANO 1863

DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA
E STUDI URBANI

 **AGENZIA**
MOBILITÀ
AMBIENTE
TERRITORIO

La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni.

Beria Paolo, DASTU, Politecnico di Milano, paolo.beria@polimi.it

(Sintesi del contributo presentato al Convegno TRASPOL, Politecnico di Milano, 29 Settembre 2015)

Il PUMS di Milano, recentemente presentato, rappresenta una novità a livello nazionale per gli strumenti con cui è stato redatto e per l'attenzione posta agli aspetti di valutazione socioeconomica, ambientale e finanziaria.

Il convegno tratta gli strumenti di definizione e valutazione di piani complessi, quali il piano della mobilità di una grande città come Milano. Si fornisce un approfondimento tecnico sugli strumenti analitici e decisionali utilizzati durante la redazione, quali la condivisione degli obiettivi, l'utilizzo sistematico di modelli di simulazione, e la valutazione economica, e sul modo con cui tali risultati sono stati utilizzati per la definizione dello Scenario di Piano.

Valutazione e PUMS: un processo di innovazione

L'idea tradizionale di valutazione, almeno in Italia, prevede che, a conclusione dell'iter decisionale di un'infrastruttura di trasporto, vi sia una fase di valutazione socio-economica dello stesso. La finalità, sebbene fino al 2012 essa fosse obbligatoria solo in fase di VIA, era di dare l'*imprimatur* dell'efficienza a progetti in realtà già scelti e definiti. Questo approccio, la cui applicazione effettiva è stata peraltro limitata, richiede un profondo ripensamento e superamento, soprattutto quando si parla di piani urbani.

Questo per due ordini di motivi:

1. Un piano della mobilità "moderno" non è fatto di sole infrastrutture, ma anche di servizi e politiche (road pricing, tariffazione, sharing, limitazioni, etc.). La valutazione (economica, ma non solo) deve essere in grado di gestire tale complessità, in termini di varietà di azioni ed eterogeneità di effetti.
2. Il ruolo della valutazione (sotto tutti i suoi punti di vista) va riformato: non più al termine, ma parte del processo di progettazione e poi di costruzione del consenso.

La valutazione nel PUMS di Milano, come detto, non si è limitata alla sola valutazione socio-economica attraverso Analisi Costi Benefici, ma ha riguardato molte dimensioni, che corrispondono a diversi livelli di approfondimento del processo di piano:

- a. Valutazione trasportistica (flussi, *load factor*, funzionalità, etc.)
- b. Valutazione socio-economica + distributiva
- c. Valutazione finanziaria
- d. Valutazione ambientale.

La procedura di valutazione socio-economica del PUMS milanese è basata su un'Analisi Costi Benefici che presenta alcune caratteristiche innovative:

- ✓ è interfacciata con un **modello** di simulazione dei trasporti, in modo da poter tenere conto della complessità degli effetti di azioni eterogenee e complesse;
- ✓ è **immersa nel processo decisionale**, cioè è utilizzata in maniera effettiva e pervasiva durante tutto il processo (non solo alla fine);
- ✓ è **trasparente** e il più possibile chiara, sia verso i decisori che verso i cittadini. Inoltre, la procedura e gli output sono identici per tutte le azioni valutate, rendendole facilmente confrontabili;
- ✓ è capace di chiarire anche la **distribuzione** degli impatti tra le diverse aree della città e non solo l'ammontare totale dell'effetto.

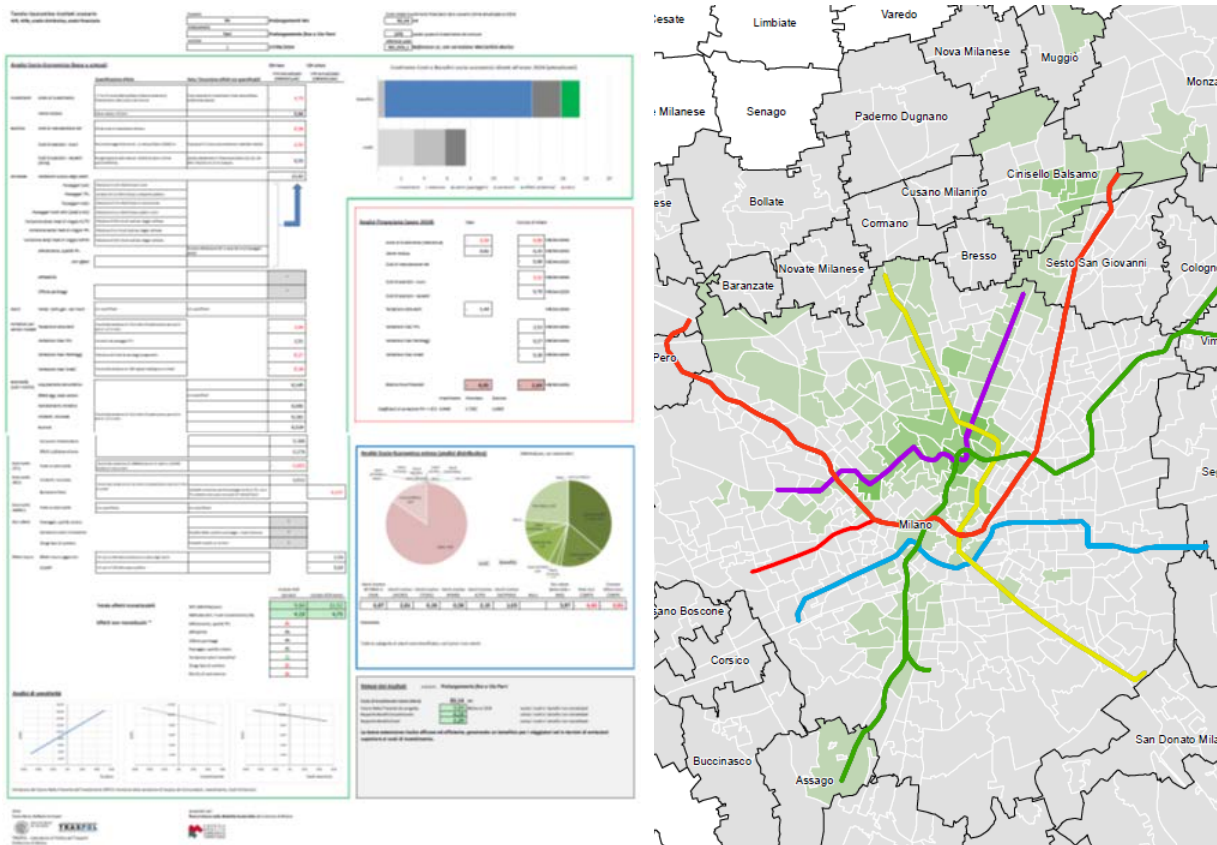
In sintesi, l'elemento di innovazione del PUMS di Milano, a parte le singole procedure sviluppate, sta nel fatto che sono state valutate (tecnicamente, dal punto di vista economico, da quello finanziario ed ambientale) in maniera omogenea e comparabile, azioni di natura molto diversa: progetti infrastrutturali, ristrutturazione di servizi, politiche di mobilità sostenibile, politiche di tariffazione. Questo approccio potrebbe essere costituire una buona pratica anche a livello nazionale, per uscire dalla logica delle opere singole, verso una logica di programmazione più strutturata e coerente.

Comunicare i risultati: gli output dell'ACB del PUMS

Sebbene piuttosto complesso, il modello di ACB adottato è "tradizionale", nel senso che si adegua alle migliori pratiche internazionali e utilizza input generali standard, tratti da letteratura e dalle linee guida disponibili.

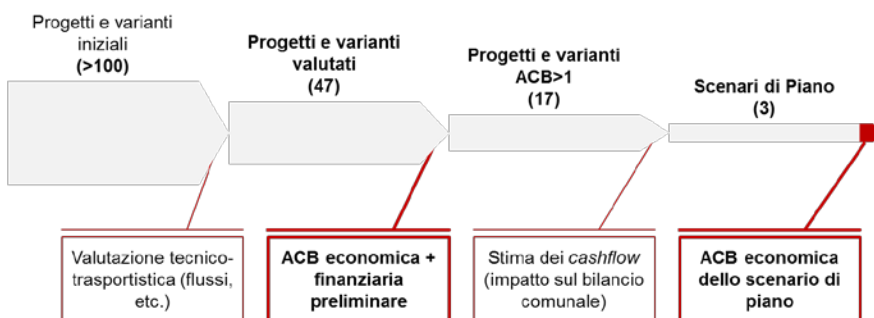
Piuttosto, esso si distingue per il modo con cui i risultati sono stati presentati. Ogni scenario valutato, infatti, è stato restituito attraverso un "quaderno" contenente:

1. una **tabella di valutazione sintetica**, che contiene, accanto agli indicatori sintetici tradizionali, tutti i risultati parziali in termini descrittivi (cosa succede), quantitativi (quanti utenti coinvolti, quanti minuti risparmiati, quanti chilometri percorsi, ecc.), socio-economici (quanti Euro di costo o beneficio sociale). Vengono inoltre affiancati richiami ad aspetti più qualitativi, difficilmente integrabili nell'ACB convenzionale, ma chiaramente esplicitati.
2. un **quaderno delle mappe**, che rappresenta gli effetti (benefici per gli utenti, cambio modale, variazione delle distanze e del tempo di viaggio) di ciascuna zona dell'area di analisi.



La definizione dello Scenario di Piano

Lo Scenario di Piano, cioè il disegno coerente degli interventi dell'orizzonte di progetto, è il frutto di una catena di valutazioni, di cui **quella socio-economica con ACB è solo un passaggio.**



In particolare, essa è stata utilizzata soprattutto nella fase di valutazione di progetti e varianti singole, frutto di una prima scrematura basata su considerazioni di natura tecnica (es. flussi di progetto sopra una certa soglia, etc.). Tuttavia, la selezione dei progetti che poi rientrano nello Scenario di Piano non ha acquisito in maniera troppo rigida sui risultati dell'ACB, che ha dunque la funzione di "eliminare" i progetti peggiori o dominati e di evidenziare quelli migliori e dunque prioritari, ma senza escludere a priori varianti che dal punto di vista dell'efficienza non erano necessariamente le migliori:

- tutti i progetti-azioni con **rapporti B/C positivi**;
- alcuni progetti-azioni con rapporti B/C negativi, ma per i quali è stata manifestata una **necessità tecnica** esogena;

- alcuni progetti-azioni con rapporti B/C negativi, ma per i quali l'Analisi Costi Benefici da noi prodotta **non è esaustiva** dei benefici reali;
- ulteriori progetti-azioni non valutati attraverso ACB perché non valutabili, perché **legati ad altri obiettivi** o perché comportano investimenti di piccola entità.

E' dunque rimasto un grado di "arbitrarietà" nelle scelte, o meglio, non si è mai considerata l'ACB come "la" risposta, ma come uno strumento di quantificazione degli effetti. Alcune azioni, inoltre, sono state scelte o escluse sulla base di obiettivi di altra natura (ad esempio distributivi o ambientali), ma l'effetto socio-economico di queste scelte "sub-ottimali dal punto di vista dell'efficienza" (del resto l'efficienza non è l'unico criterio) è chiaramente leggibile e dunque contestabile o modificabile. La pretesa di dare all'ACB l'ultima parola sulle scelte politiche sarebbe, semplicemente, naïve.

Conclusioni ed auspici

Il PUMS di Milano ha permesso di vedere "i numeri" di numerosi progetti, calcolati con i medesimi strumenti e dunque leggibili in maniera comparativa e generalizzabile. Inoltre, riflettere sul sistema e sulle scelte nazionali nel campo dei trasporti da un punto di vista urbano, mi permette di portare alla discussione alcuni punti di natura generale, che sono anche auspici per il futuro della pianificazione dei trasporti.

1. **...che le città e le aree urbane tornino al centro della politica dei trasporti:** le città sono il luogo dove maggiori sono i problemi e maggiori sono le opportunità di cambiamento. Si pensi solamente all'impatto attuale e potenziale delle piattaforme di *sharing* (assieme ad un buon TPL) in termini di riduzione del numero di auto pro-capite. Tornare a guardare alle città significa anche superare la visione, un po' monumentale e astratta, dei "corridoi": le connessioni di lunga distanza sono importanti, ma la mobilità di tutti i giorni è fatta di complessi spostamenti medi-brevi, tra località abbastanza disperse, attraverso reti di trasporto (e non lungo ideali corridoi), i cui punti più delicati sono proprio i nodi urbani. Infine, auspico si superi per sempre la stagione delle «grandi opere» fini a se stesse, che danno vantaggi spesso circoscritti ad un piccolo numero di utenti, ma i cui costi sono esplosi, e che hanno generato progetti talvolta anche funzionalmente inadeguati.
2. **...che si leghi il finanziamento dei progetti e dei piani all'esistenza di una valutazione:** smettere di concepire la valutazione come "timbro" di conformità da apporre – quando si fa – a valle di scelte fatte in maniera arbitraria. Si premiano le buone pratiche pianificatorie, i progetti efficienti (oltre che efficaci) e quelli per cui sono stati quantificati i flussi di cassa necessari alla loro costruzione e gestione. Basta grandi opere, che poi sottraggono risorse alla loro stessa gestione. Le città/enti locali rimangono autonomi nelle loro scelte, ma lo Stato sia garante di un livello minimo di efficienza di tali scelte.
3. **...che le valutazioni siano davvero trasparenti e comparative:** tutti i piani e i progetti di livello nazionale arrivino "sullo stesso tavolo", con documentazione comparabile.
4. **...che si abbia il coraggio anche di riconsiderare le scelte del passato,** facendo sistematicamente valutazioni ex-post, ma anche bloccando progetti e scelte ormai palesemente inefficienti, in favore di soluzioni migliori.
5. **...che si scrivano, finalmente, delle linee guida di riferimento nazionali per la valutazione,** cioè che si definisca (ultimo paese in Europa) un metodo e delle regole comuni, set di dati e scenari di base (es. saggio di sconto, scenari di crescita, etc.), output predefiniti e comuni a tutti (es. *l'appraisal summary table*).