

Come imparare da un esperimento nel “Road Pricing”: l’introduzione di un sistema di seconda generazione

di TORE LANGMYHR – Trondheim (Norvegia)

Traduzione e riassunto a cura di Legambiente Padova (Rachel Toulmin)

SOMMARIO

Gli esperimenti norvegesi di road pricing a circuito costituiscono dei rari esempi di pedaggi stradali su scala urbana. A Trondheim il circuito a pedaggio creato nel 1991 venne modificato nel 1998 in un sistema a zone senza precedenti.

Questa seconda generazione di road pricing divide la città in sei zone e l’atto di attraversare il confine di ciascuna zona comporta il pagamento di un pedaggio.

In questo studio si descrive il processo con cui si sono sviluppate la prima e la seconda fase de road pricing a Trondheim. Si esaminano le reazioni del pubblico e dei politici e si discutono le principali argomentazioni “pro” e “contro”

1 INTRODUZIONE

Attualmente il sistema di road pricing viene proposto e vivacemente dibattuto in diversi paesi ma i casi in cui viene effettivamente realizzato sono molto rari, specialmente a livello di un’intera città.

Questo fatto può essere spiegato dall’esistenza di una forte ostilità degli automobilisti fondata sia sulla paura di perdite specifiche, sia sul concetto della libera circolazione, ma anche a causa della difficoltà nell’implementare un sistema di pagamento a confronto con altre misure per controllare il traffico.

A parte il sistema di licenze per area (Area Licensing Scheme) adottato a Singapore, il sistema Norvegese di pedaggio a circuito, nato a Bergen, Oslo e Trondheim è l’unico esempio di road pricing su scala urbana. Questa esperienza indica che l’uso del pedaggio per investimento nelle infrastrutture è meglio accetto al pubblico di quello introdotto solo per controllare l’afflusso. Inoltre è importante coinvolgere gli operatori locali e modificare il progetto secondo le variazioni nelle preferenze politiche.

I semplici anelli tariffari possono essere visti come un primo passo verso sistemi più avanzati.

A Trondheim un sistema di road pricing di seconda generazione è ora operativo. Questa città di 147.000 abitanti introdusse un primo schema di pedaggio a circuito elettronico nel 1991. Il sistema tariffario a zona funziona invece dal 1998.

Lo scopo di questo studio è di descrivere e analizzare l’accoglienza riservata a queste due fasi del road pricing. L’esperimento di Trondheim dovrebbe servire ai progettisti e agli amministratori nell’introduzione di questo sistema in altre città.

2.1 Le caratteristiche principali del sistema di road pricing a Trondheim

Il primo circuito tariffario comprendeva undici barriere di pedaggio attorno al centro della città, rivolti al traffico in arrivo. Il 60% della popolazione di Trondheim abita al di fuori di questo circuito. Nel 1996 venne creata un’altra barriere per comprendere nel sistema una circonvallazione molto usata che attraversa un’area residenziale. Inoltre un’altra barriera

(con un sistema tariffario molto particolare) imponeva una tassa sul traffico autostradale in arrivo dall'est.

Tutte queste barriere permettevano alle auto dotate di un contrassegno elettronico (circa l'80%) di passare senza fermarsi. Soltanto due barriere sulle vie principali erano sorvegliate ma tutte offrivano alle auto senza contrassegno di pagare il pedaggio.

Il costo medio del pedaggio era di circa un euro, cioè il 10% della paga oraria media di un operaio norvegese. Le grosse automobili pagavano il doppio.

In seguito all'introduzione del road pricing il traffico a Trondheim è diminuito del 10% per quanto riguarda il circuito tariffario con un aumento circa dell'8% per quanto riguarda la sera ed i giorni festivi.

I proventi vengono destinati ad un fondo da investire nell'area dei trasporti (60% pedaggi più 40% fondi stradali) di cui l'80% viene usato nella viabilità. Il resto viene destinato al trasporto pubblico e al miglioramento ambientale.

2.2 Lo schema modificato

Nel giugno 1996 si deliberò di creare un numero di barriere di pedaggio (19) in modo che venissero tassati un numero maggiore di automobilisti.

Dal 1998 in poi la città fu divisa progressivamente in sei zone e tariffe furono imposte al traffico che si spostava tra più zone. Inoltre la tariffa venne aumentata e l'orario esteso alle 18 dei giorni feriali.

Omissis

3 L'implementazione del circuito a pedaggio

L'implementazione del circuito a pedaggio iniziò nel 1985 durante l'ultima fase della preparazione di un nuovo progetto per il trasporto. Si sperava di ottenere finanziamenti dal governo centrale simili a quelli concessi alla città di Bergen. I responsabili di questo progetto a Trondheim erano decisi ad usare i pedaggi pagati dagli utenti per una campagna di costruzione stradale tale da ridurre la congestione e dirigere il traffico verso percorsi più confacenti. Queste circonvallazioni, concepite per alleviare il degrado ambientale del centro città, erano considerate un prerequisito per il rinnovo del centro urbano. La maggiore mobilità era vista come un vantaggio calcolato per attrarre nella regione industrie fiorenti come quella petrolifera. Inoltre la decisione di introdurre "user fees" (pagamenti da parte degli utenti) era vista come un trend da seguire in altri settori pubblici.

Negli anni successivi a quest'iniziativa l'ufficio locale di viabilità ha avuto un ruolo importante nella diffusione e nell'accettazione di questo piano, attraverso i media e la posta.

L'opposizione principale era rappresentata dagli enti commerciali e dai negozi del centro. Alla fine si decise che il circuito a pedaggio (toll ring) era l'unica soluzione accettabile legalmente e che una soluzione perfettamente equa di pagamento era impossibile.

Nel consiglio comunale i conservatori erano contrari ad ogni forma di road pricing ma alla fine accettarono un compromesso secondo il quale si dovevano completare due importanti strade nuove prima di imporre qualsiasi forma di pedaggio.

Attualmente i proventi del pedaggio sono investiti totalmente nei progetti di mobilità (strade, infrastrutture per il trasporto pubblico, agevolazioni per i pedoni e i ciclisti, sicurezza stradale e protezione ambientale).

Finora non è stato preso in considerazione l'introduzione del pedaggio per regolamentare l'accesso (demand management). Si pensa che si potrebbe differenziare il pedaggio

secondo l'ora di accesso, dato che la necessità di potenziare la viabilità è causata maggiormente dal volume del traffico nelle ore di punta.

Nel 1990 l'enfasi sugli aspetti ambientali è ancora più evidente nel nuovo sistema deciso per il pagamento del pedaggio. La decisione di non concedere i lasciapassare mensili e di aumentare il pedaggio durante le ore di punta del mattino diede un nuovo carattere a questo metodo.

Gli obiettivi del consiglio comunale nel 1990 erano:

- La raccolta dei fondi per migliorare la mobilità.
- La regolamentazione della richiesta di accesso da parte degli automobilisti, anche per quanto riguarda i tempi
- la possibilità di evitare effetti secondari

In questo caso il dibattito e la pianificazione locali oltrepassarono i confini posti dal governo centrale.

Per raggiungere questi scopi tenendo al minimo i costi d'esercizio fu scelto un sistema di pedaggio elettronico. Il fatto che Trondheim sia considerata la capitale della tecnologia aiutò nel fare accettare questo sistema avanzato di pedaggio che fu realizzato in collaborazione con un'impresa locale in particolare per l'installazione dei contrassegni elettronici.

Questi contrassegni furono dati in omaggio a tutti gli automobilisti assieme ad altre riduzioni nei pagamenti; inoltre l'introduzione del pedaggio nel 1991 venne preceduta da una forte campagna di informazione allo scopo di spiegare il sistema e di sottolinearne i motivi per cui veniva adottato.

L'introduzione di un nuovo piano nel 1992 fornì l'occasione per un'altra analisi che rivelò che la percentuale di cittadini fortemente contrari al piano era scesa dal 46% prima della sua implementazione al 26% poco dopo. Ciononostante le parti del sistema politico erano in disaccordo sia sul sistema di pedaggio sia sull'investimento dei ricavi.

Quelli contrari non erano gruppi numerosi ma avevano voce attraverso la stampa locale e nel consiglio comunale attraverso un partito di destra.

Gli ambientalisti invece criticavano l'uso degli investimenti nella costruzione stradale.

Nel 1992 i verdi insieme ad alcuni altri partiti proposero un sistema di pedaggio più differenziato al posto del circuito iniziale, i cui proventi non sarebbero più dovuti essere destinati agli investimenti nella rete stradale.

Questo piano prese maggior forza nell'estate del 1992 quando si aumentò la presenza dei verdi nel consiglio comunale.

4. La seconda fase del progetto Road Pricing a Trondheim, il sistema a Zone

Fin dall'inizio venne prevista la possibilità di aumentare il numero delle barriere nel 1995. Questa proposta divenne prioritaria dato l'aumento dei costi delle opere stradali (anche a causa dell'aumento del tasso d'interesse).

Il piano pubblicato nel Dicembre 1993 propose di aumentare il numero delle barriere e di prolungare anche l'orario di apertura anche per coinvolgere un numero maggiore di automobilisti.

Così due criteri, uno riguardante l'equità e l'altro l'aumento dei ricavi, entrarono nel dibattito sul Road Pricing.

Lo sforzo per ottenere una maggiore equità fu visto anche come una scusa per aumentare il gettito delle entrate e questo sospetto venne rafforzato anche dall'omissione di altre considerazioni di equità come il trattamento speciale per le famiglie a basso reddito e di aree residenziali degradate oltre alla considerazione di costi marginali nella determinazione dei prezzi.

Invece nella delimitazione della zona si cercò di facilitare il libero accesso ai servizi di uso giornaliero come scuole elementari, negozi del quartiere, banche ed uffici postali.

Nel 1995 i politici locali accettarono il piano per il trasporto ma venne rimandato al futuro lo schema per finanziarlo. Venne chiesto all'ufficio locale per la costruzione stradale di prendere in esame diversi progetti per un sistema di pedaggio.

Il partito Laburista optò per un sistema più "equo", cioè un maggior numero di barriere di pedaggio. I conservatori erano favorevoli ad un'implementazione del piano stradale ma non vedevano favorevolmente un sistema di pedaggio tale da aumentare il controllo dell'accesso.

In realtà l'introduzione delle zone aveva proprio questa tendenza che si cercò di ridurre, dichiarando che il sistema sarebbe stato eliminato nel 2005 e che comunque non avrebbe dovuto favorire il "demand management".

E' degno di nota che in questa fase finale fu insufficiente la partecipazione dei cittadini, in parte per motivi di tempo.

La localizzazione delle " Toll Stations" (barriere di pedaggio) è un problema spinoso, a proposito del quale è forse opportuno evitare un conflitto aperto.

L'introduzione del **sistema di zone** iniziò nel Gennaio 1998, assieme ad un nuovo regime di pedaggio; l'implementazione fu necessariamente graduale perché si dovevano spostare le vecchie barriere dismesse, per utilizzarle nelle nuove aree di pedaggio.

Il nuovo sistema suscitò molte proteste, perché gran parte degli automobilisti ora attraversavano diverse barriere nello stesso giorno, mentre nel corso del primo circuito esterno pagavano solamente una volta al giorno.

Le macchine dotate di un contrassegno elettronico vengono tassate una volta all'ora, ma per automobilisti senza contrassegno (e per visitatori) il nuovo sistema è scomodo e laborioso e si dovette quindi creare un modo per distribuire biglietti validi per più barriere e per il periodo di un ora.

Un'altra questione controversa era la relativa ampiezza della zona comprendente il centro della città e le aree ad est del centro. Questo portò ad una riduzione del numero di pagamenti all'interno di questa zona del 16% mentre nelle altre zone la proporzione varia dal

25%

al

37%.

il dibattito si concluse senza portare ad una soluzione consensuale mentre gli interessi commerciali erano contrari alla divisione della zona del centro.

Nel dibattito internazionale sul Road Pricing Thorndheim è ancora al centro della ricerca, anche per mettere in luce la possibilità di creare uno strumento più esplicito di "Demand management".

5. Motivazioni e gruppi di pressione

(Questa sezione fa riferimento ad una tavola che presenta i dati in modo schematico).

I primi dati indicano la quasi certezza che i Road Pricing sia una misura impopolare di per sé e che gli oppositori saranno più portati ad esprimersi in pubblico dei sostenitori.

Gli argomenti proposti dai sostenitori del piano nei primi anni della sua realizzazione erano l'efficienza, l'innovazione e l'interesse suscitato sul piano internazionale ma col tempo queste considerazioni suscitarono meno consensi.

Gli ambientalisti e tutti coloro che reclamavano il potenziamento del trasporto pubblico erano a favore dell'investimento di una parte dei pedaggi in questo settore.

Non tutti consideravano sufficiente la quota del 20% riservato al settore.

Gli ambientalisti diedero il loro sostegno al piano già prima della sua inaugurazione, ma in seguito si lamentarono che era insufficiente a controllare il flusso degli ingressi.

Anche se il traffico si ridusse del 10% i risultati in realtà erano minori delle aspettative; inoltre la costruzione di nuove strade importanti allontanava ulteriormente il sostegno degli ambientalisti.

Le elezioni favorirono i sostenitori delle costruzioni stradali e così venne meno il sostegno per il nuovo sistema di pedaggi.

In anticipo rispetto all'apertura del circuito di pedaggio i rappresentanti dei commercianti del centro obiettavano che avrebbe danneggiato i loro interessi.

Alcuni però apprezzavano i benefici di una zona meno inquinata e più tranquilla, inoltre si offriva un sistema di monitoraggio sugli effetti del sistema di pedaggio e la possibilità di modificarlo dopo sei mesi.

Sostanzialmente non c'è stata una diminuzione degli affari, in parte grazie al prolungamento dell'orario ed in parte poiché gli automobilisti hanno modificato le loro abitudini.

Attualmente c'è poca differenza tra questo centro commerciale e l'altro nel sud della città e l'accesso ad entrambi è stato regolato da barriere tariffarie.

E' importante sottolineare che questioni di libertà personale sono quasi del tutto assenti dal dibattito sul pedaggio.

L'ispettorato sui dati controlla attentamente l'uso dei dati personali concernenti gli automobilisti che passano le barriere. I dati vengono cancellati il giorno successivo.

Comunque le obiezioni principali sono nei confronti del "peso" del pagamento del pedaggio; i pagamenti giornalieri continuano a provocare irritazione ed è importante informare gli utenti sugli scopi del piano ed essere pronti ad eliminare i difetti collaterali.

Queste irregolarità possono danneggiare la credibilità del sistema, ad esempio a Trondheim facilitazioni per il pagamento "manuale" sarebbero serviti ad evitare molte critiche.

La mancata partecipazione dei cittadini nella seconda fase del piano ha rafforzato i sospetti che fosse basato più sulla raccolta di fondi che sulla ricerca di equità.