



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di economia e finanza (Occasional Papers)

Il servizio di taxi in Italia:  
ragioni e contenuti di una riforma

Numero 5 - Febbraio 2007

*La nuova serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancheranno ai Temi di discussione del Servizio Studi, volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

*La serie comprenderà lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati rifletteranno esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.*

*La serie sarà diffusa esclusivamente attraverso il sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).*

# IL SERVIZIO DI TAXI IN ITALIA: RAGIONI E CONTENUTI DI UNA RIFORMA

di Chiara Bentivogli\* e Manuela Calderini\*\*

## Sommario

Questo lavoro fornisce una documentazione quantitativa e analitica al dibattito sulla liberalizzazione del servizio di taxi. I risultati di un'indagine territoriale della Banca d'Italia indicano che l'offerta di taxi è notevolmente inferiore a quella di altre città estere. Sono anche fornite alcune evidenze quantitative e qualitative degli effetti negativi sui consumatori e sulla creazione di rendite derivanti dalle attuali regole. L'analisi economica e i positivi risultati delle recenti esperienze di liberalizzazione di altri paesi indicano che una rigida regolamentazione delle tariffe e dell'offerta, quale quella adottata in Italia, manca di solide basi analitiche ed empiriche. Analogamente, la minore disponibilità di taxi in Italia non riflette solo i vincoli su prezzi e quantità ma anche altre caratteristiche della regolamentazione, quali il divieto di operare sul mercato da parte di persone giuridiche e un processo decisionale decentralizzato a livello locale che attribuisce maggiore considerazione agli interessi di categoria rispetto a quelli dei consumatori. Il lavoro presenta alcune proposte, anche alla luce degli effetti del recente decreto Bersani, per una riforma del settore.

## Abstract

This paper presents a quantitative and analytical documentation to the debate on taxi service liberalization. The results of a survey of the Bank of Italy on the main Italian cities show that the supply of taxi is much lower than that of other foreign cities. The paper gives also some quantitative and qualitative evidence of the negative effects on consumers and on the creation of rents deriving from the present taxi regulation. The economic analysis and the positive results of the recent experiences of liberalization in other countries show that a rigid regulation on tariffs and supply, like the one adopted in Italy, lacks a solid analytical as well an empirical basis for support. Likely, the lower availability of taxi in Italy does not reflect only quantity and price regulation but also other characteristics of the regulation itself, such as the prohibition of juridical persons to operate on the market and a decentralized decision process that attributes more consideration to the interests of taxi drivers with respect to those of consumers. The paper also presents some proposal, in the light of the effects of the recent Bersani decree, for a reform of the sector.

## Indice

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduzione.....                                                                 | 7  |
| 2. Quantità e prezzi del servizio di taxi e di noleggio con conducente.....          | 7  |
| 3. La regolamentazione del settore in teoria e in pratica.....                       | 12 |
| 4. Motivazioni di una riforma del settore dei taxi.....                              | 16 |
| 5. Come riformare il settore: le esperienze di altri paesi e il decreto Bersani..... | 19 |
| 6. Alcune proposte.....                                                              | 24 |
| Riferimenti bibliografici.....                                                       | 26 |

---

\* Banca d'Italia, Sede di Bologna, Nucleo per la ricerca economica.

\*\* Banca d'Italia, Filiale di Piacenza.



*En toute espèce de project,  
il y a deux choses à considerer:  
premièrement, la bonté absolue du project;  
en second lieu, la facilité de l'exécution*

Rousseau

## **1. Introduzione<sup>1</sup>**

Questo lavoro si propone di fornire un contributo di documentazione quantitativa e di analisi al recente dibattito sulla liberalizzazione del servizio di taxi. Come per molti altri servizi, il processo di liberalizzazione di questo mercato, finalizzato ad accrescere la concorrenza e il benessere degli utenti, è ancora molto arretrato. Nel caso dei taxi l'effetto negativo della mancata liberalizzazione è accentuato dalla generale inadeguatezza dei servizi di trasporto urbano rispetto alle esigenze di mobilità degli utenti: i chilometri di metropolitana, la velocità media degli autobus, la disponibilità di taxi risultano fra le più basse d'Europa<sup>2</sup>. Il lavoro confronta il mercato italiano dei servizi di taxi e di noleggio con conducente (NCC) con quelli di importanti città estere, utilizzando per l'Italia i risultati di un'indagine territoriale della Banca d'Italia. Si analizzano quindi la regolamentazione del mercato italiano e le sue motivazioni di fondo. Si discutono infine le ragioni a favore di una liberalizzazione del mercato e si presentano alcune proposte, anche alla luce del recente decreto Bersani e degli effetti della deregolamentazione in altri paesi industriali.

## **2. Quantità e prezzi del servizio di taxi e di noleggio con conducente**

Nel 2004 la Banca d'Italia ha rilevato in ciascun capoluogo di provincia il numero di licenze di taxi e di noleggio con conducente e, per i taxi, lo scatto e il costo al chilometro di una corsa urbana feriale nell'orario centrale della giornata.

---

<sup>1</sup> Email: chiara.bentivogli@bancaditalia.it, manuela.calderini@bancaditalia.it. Ringraziamo gli osservatori economici provinciali delle Filiali della Banca d'Italia che hanno collaborato all'indagine, Gabriele Ugolini dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma per le informazioni fornite, Luigi Cannari, Federico Cingano, Massimo Omiccioli e Paolo Sestito per i preziosi commenti. Le opinioni espresse sono quelle delle autrici e non coinvolgono la responsabilità della Banca d'Italia. Le autrici sono le sole responsabili di ogni errore o imprecisione presenti nel lavoro.  
Classificazione JEL: L51, L92. Parole chiave: regolamentazione, taxi.

<sup>2</sup> Cfr. la ricerca svolta per conto di Asstra da Earchimede Consulting (2005). Per i dati sulla lunghezza delle metropolitane in Europa cfr. più oltre.

*Le licenze.*- I dati indicano che nell'insieme dei capoluoghi di provincia sono state rilasciate 20.444 licenze di taxi, in media 4,5 ogni 10.000 abitanti (tav. 1). La distribuzione delle licenze in rapporto alla popolazione è estremamente variabile. A livello territoriale, la disponibilità di taxi, in rapporto agli abitanti, decresce da Nord a Sud: il Nord Ovest risulta l'area con la maggiore dotazione media di taxi (6,2), il Sud quella con la minore (3,1).

Tav. 1

**DISTRIBUZIONE DELL'OFFERTA DI TAXI  
NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA ITALIANI (1)**

| Area e dimensione delle città | Licenze di taxi per 10.000 abitanti |            |             |                            | Licenze di NCC/<br>licenze di taxi |                      |
|-------------------------------|-------------------------------------|------------|-------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------|
|                               | Media                               | Minimo     | Massimo     | Coefficiente di variazione | Media                              | coeff. di variazione |
| Nord Ovest                    | 6,2                                 | 2,3        | 38,9        | 1,2                        | 0,8                                | 0,6                  |
| Nord Est                      | 4,9                                 | 1,4        | 16,3        | 0,7                        | 0,7                                | 0,9                  |
| Centro                        | 4,4                                 | 0,9        | 22,9        | 1,2                        | 0,8                                | 1,1                  |
| Sud                           | 3,1                                 | 0,3        | 23,6        | 1,5                        | 1,1                                | 1,2                  |
| Isole                         | 3,4                                 | 0,3        | 6,2         | 0,5                        | 3,7                                | 2,5                  |
| Città piccole                 | 2,9                                 | 0,3        | 8,7         | 0,5                        | 1,6                                | 2,7                  |
| Città medie                   | 4,7                                 | 1,1        | 16,8        | 0,8                        | 0,6                                | 0,9                  |
| Città grandi                  | 20,1                                | 3,5        | 38,9        | 0,5                        | 0,2                                | 1,0                  |
| <b>Italia</b>                 | <b>4,5</b>                          | <b>0,3</b> | <b>38,9</b> | <b>1,2</b>                 | <b>1,2</b>                         | <b>2,9</b>           |

Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi e Istat.

(1) Dati relativi al 31 ottobre 2004. I dati della popolazione residente sono riferiti all'1/1/2003. Città piccole: con meno di 100.000 abitanti; città medie: fra 100.000 e 500.000 abitanti; città grandi: più di 500.000 residenti.

Fra le città piccole, Siena e Pisa hanno una disponibilità di taxi in rapporto alla popolazione più che doppia rispetto alla media (8,7 e 7,0 per 10.000 abitanti, rispettivamente). Fra i centri urbani di dimensione intermedia, Firenze e Bologna dispongono di un numero di taxi triplo (oltre 16 taxi per 10.000 abitanti) rispetto a quello medio del gruppo. Fra le città di maggiori dimensioni, l'offerta più elevata si riscontra a Milano (38,9 licenze per 10.000 abitanti)<sup>3</sup>; segue un gruppo di tre città (Napoli, Roma e Torino) con circa 20 licenze per 10.000 abitanti. Palermo risulta una delle città con minore offerta di taxi, 3,5 per 10.000 abitanti, circa la metà di quella rilevata a Catania (città di medie dimensioni).

L'offerta di taxi nelle maggiori città italiane, più elevata della media nazionale, risulta

<sup>3</sup> Questo dato si riferisce al solo comune di Milano, mentre il dato della tavola 2 si riferisce all'intera area metropolitana milanese.

comunque minore di quella di altre importanti città europee ed extra-europee. Dati relativi al 2000 indicano che i taxi in rapporto alla popolazione nelle due principali città italiane sono meno della metà di quelli di molte città europee, un quarto di quelli disponibili a Londra e un quinto rispetto a Barcellona (tav. 2). Nel caso di Parigi, se si considerasse per omogeneità la sola popolazione residente nel comune, il dato salirebbe a 79 taxi per 10.000 abitanti. Nel 2003, a tre anni dalla deregolamentazione, il numero di taxi e di auto a noleggio con conducente a Dublino era pari a 12.200, circa 100 veicoli per 10.000 abitanti.

Tav. 2

**DENSITÀ DEI TAXI IN ALCUNE CITTÀ EUROPEE  
ED EXTRA-EUROPEE NEL 2000**  
(numero di licenze per 10.000 abitanti)

| Città | Washington | Barcellona (2) | Londra (1) | Dublino | Stoccolma | Praga (2) | Monaco (2) | Auckland | Parigi | Roma (2) | Copenaghen | Berlino | Amsterdam (3) | Milano (2) | Bruxelles |
|-------|------------|----------------|------------|---------|-----------|-----------|------------|----------|--------|----------|------------|---------|---------------|------------|-----------|
| Num.  | 120        | 99             | 83         | 52      | 40        | 39        | 29         | 28       | 25     | 21       | 21         | 21      | 18            | 16         | 13        |

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, elaborazioni su dati EIM (2002) e Bergantino e Boitani (2003).  
(1) Incluso il servizio da rimessa. – (2) Per Barcellona, Praga, Monaco, Roma e Milano l'indice è calcolato sui residenti dalla città, mentre per le altre città è calcolato sulla popolazione dell'intera area metropolitana. – (3) Dato precedente alla liberalizzazione delle licenze.

In Italia inoltre l'offerta effettiva di taxi, in ciascuna delle fasce orarie, è risultata finora molto inferiore al numero di licenze concesse. Fino alla conversione in legge del decreto Bersani (agosto 2006), infatti, la normativa non prevedeva (se non in casi molto specifici) la possibilità di affidare il taxi a un altro conducente nei turni non effettuati dal tassista titolare della licenza. Ne segue che, ad esempio, a Roma, su circa 5.800 licenze in vigore nel 2003, l'offerta potenziale (data dalla somma delle vetture in servizio obbligatorio e di quelle in servizio facoltativo) era massima (poco più di 5.300 taxi) dalle 13.30 alle 14.30. In alcune fasce orarie diurne (fra le 7.00 e le 22.00) l'offerta di taxi poteva invece scendere sino a livelli inferiori alle 2.400 unità, considerando le sole vetture in servizio obbligatorio (Agenzia, 2004a)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> È necessario sottolineare che il numero di vetture in servizio obbligatorio non rappresenta il numero minimo di vetture effettivamente in circolazione, perché i tassisti in turno obbligatorio possono decidere di non lavorare senza poter essere facilmente individuati e sanzionati (mentre l'entrata in servizio fuori turno è più facilmente individuabile e sanzionabile).

La bassa disponibilità di taxi in rapporto alla popolazione, rispetto alle principali città estere, non è compensata dal servizio di noleggio con conducente. La rilevazione della Banca d'Italia indica che le auto in servizio di NCC nei capoluoghi di provincia italiani sono 4.312, mediamente 2,4 ogni 10.000 abitanti. In media nelle città italiane sono disponibili 1,2 NCC per ogni taxi (tav.1)<sup>5</sup>. Tuttavia, se si esclude la Sardegna, dove il rapporto NCC/taxi è particolarmente elevato (12,2), il servizio di NCC è ancor meno diffuso di quello di taxi. La mediana del rapporto fra NCC e taxi (circa 0,7) è infatti molto minore della media. Il rapporto fra NCC e taxi è in media 1,6 nelle città di piccola dimensione, 0,6 in quelle medie e 0,2 in quelle grandi.

Lo sviluppo del servizio di NCC, che è stato particolarmente intenso in altri paesi europei e soprattutto nel Regno Unito (a Londra a metà degli anni novanta circolavano 40.000 minicab, un servizio analogo a quello dell'NCC italiano), svolge in Italia un ruolo ancora di nicchia, a prezzi omogenei con quelli del servizio di taxi, dato che il basso numero di licenze concesse riduce fortemente l'incentivo al confronto concorrenziale (Agenzia, 2004b).

*I prezzi.* - L'indagine della Banca d'Italia ha rilevato lo scatto alla partenza e la tariffa urbana a chilometro nell'orario centrale di una giornata feriala. Questi dati forniscono un'indicazione estremamente semplificata della tariffa applicata, anche perché la tariffa è generalmente a tempo e a percorso (al di sotto di una determinata velocità entra in vigore la tariffa a tempo). Pertanto, a parità di percorso, la tariffa rilevata dall'indagine risulterà tanto meno rappresentativa di quella effettiva quanto maggiore è la congestione stradale.

Secondo l'indagine della Banca d'Italia, il prezzo medio di una corsa in taxi di 5 chilometri è di 7,5 euro. La variabilità del costo è inferiore a quella relativa al numero di licenze: nelle medie regionali i prezzi oscillano da 5,5 euro in Sicilia a 9,3 nel Lazio. Nella tariffa di base, la componente fissa, data dallo scatto iniziale, è mediamente pari a 2,8 euro e presenta una variabilità molto bassa sia nelle diverse aree del paese sia per dimensione delle città (tav. 3)<sup>6</sup>. Una distribuzione analoga si riscontra per la componente variabile, oscillante at-

---

<sup>5</sup> È stato considerato solo il numero di NCC relativo alle auto (escludendo quindi autobus, ambulanze, ecc.).

<sup>6</sup> Nel Nord Est fa eccezione il servizio di taxi lagunare a Venezia, per il quale lo scatto fisso è pari a € 8,70. L'unico valore dello scatto iniziale inferiore a un euro si riscontra a Enna.



torno a 1 euro al km. Nelle principali città italiane il costo di una corsa di 5 chilometri è decrescente da Nord a Sud, da 7,7 euro a Torino a 5,4 a Palermo. Tuttavia, mentre il costo a Roma è analogo a quello rilevato a Napoli, quello osservato a Milano è inferiore di circa il 15 per cento a quello di Torino.

Tav. 3

**STRUTTURA DELLA TARIFFA URBANA DI TAXI  
NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA ITALIANI PER DIMENSIONE DELLA CITTÀ E PER AREA (1)**  
(euro)

| Area                        | Città piccole | Città medie | Città grandi | Media      | Differenza fra minimo e massimo |
|-----------------------------|---------------|-------------|--------------|------------|---------------------------------|
| <b>Scatto alla partenza</b> |               |             |              |            |                                 |
| Nord Ovest                  | 3,0           | 2,8         | 3,0          | 3,0        | 3,0                             |
| Nord Est                    | 2,6           | 3,3         | ....         | 3,0        | 7,0                             |
| Centro                      | 2,8           | 2,5         | 2,3          | 2,7        | 4,1                             |
| Sud                         | 2,7           | 2,6         | 2,6          | 2,7        | 2,1                             |
| Isole                       | 2,0           | 2,4         | 2,1          | 2,2        | 2,3                             |
| <b>Italia</b>               | <b>2,8</b>    | <b>2,9</b>  | <b>2,7</b>   | <b>2,8</b> | <b>8,2</b>                      |
| <b>Costo al km</b>          |               |             |              |            |                                 |
| Nord Ovest                  | 0,8           | 1,1         | 0,8          | 0,8        | 1,0                             |
| Nord Est                    | 1,0           | 1,0         | ....         | 1,0        | 0,7                             |
| Centro                      | 1,1           | 1,2         | 0,8          | 1,1        | 1,7                             |
| Sud                         | 0,9           | 1,1         | 0,7          | 0,9        | 1,0                             |
| Isole                       | 0,7           | 0,8         | 0,7          | 0,7        | 0,7                             |
| <b>Italia</b>               | <b>0,9</b>    | <b>1,0</b>  | <b>0,8</b>   | <b>1,0</b> | <b>2,2</b>                      |

Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi.

(1) Dati relativi al 31 ottobre 2004.

Il prezzo del servizio nelle maggiori città italiane non si discosta significativamente da quello di altre grandi città non italiane (tav. 4). La tavola 4 evidenzia prezzi particolarmente contenuti a Dublino e a Auckland, dove è stata attuata la deregolamentazione del servizio.

Un confronto significativo del costo del servizio nelle principali città italiane rispetto a quelle estere deve tener conto, assieme al costo teorico per un determinato tragitto urbano, della significatività della tariffa rilevata, cioè la sua vicinanza al costo effettivamente sostenuto dagli utenti. Quest'ultimo dipende dalla congestione e dalla numerosità dei supplementi e delle tariffe diverse da quella di base.

Il prezzo di una corsa di 5 chilometri indicato in precedenza è calcolato nell'ipotesi in cui non si verificano soste del taxi dovute a semafori o a congestione. La parte variabile delle tariffe è infatti generalmente fissata sia a tempo sia a percorrenza; un minuto circa di stazionamento del taxi a causa del traffico può aumentare la tariffa variabile di oltre il 30 per

cento a chilometro. Le grandi città italiane sono, nel confronto internazionale, relativamente più congestionate sia per la loro struttura urbana sia per la scarsa dotazione di linee metropolitane (cfr. più oltre); a parità di tariffa, il costo effettivo del servizio può risultare pertanto molto superiore.

Tav. 4

**PREZZO DI UNA CORSA IN TAXI DI 5 KM NELL'AREA URBANA  
IN ALCUNE CITTÀ EUROPEE ED EXTRA-EUROPEE NEL 2003**  
*(euro alle parità dei poteri d'acquisto)*

| Città  | Bruxelles | Amsterdam | Copenhagen | Berlino | Londra | Stoccolma | Praga | Milano | Barcellona | Roma | New York | Parigi | Auckland | Dublino |
|--------|-----------|-----------|------------|---------|--------|-----------|-------|--------|------------|------|----------|--------|----------|---------|
| prezzo | 12,16     | 11,75     | 11,46      | 9,95    | 9,87   | 9,78      | 9,39  | 8,75   | 8,43       | 7,36 | 7,24     | 7,24   | 6,6      | 4,3     |

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma ed elaborazioni su dati UBS e OCSE.

Un ulteriore fattore di significatività della tariffa di base è dato dall'ampiezza della tabella tariffaria, cioè dal numero di supplementi o di diverse componenti da considerare per il calcolo della spesa effettiva. Un'indagine effettuata nel 2003 presso i capoluoghi di provincia dell'Emilia-Romagna ha rilevato 16 supplementi e tariffe diversi da quella di base (fra cui un "supplemento ghiaccio e nebbia", un "supplemento bagagli ingombranti", un "supplemento sci", e così via). La definizione di tabelle tariffarie complesse riduce la trasparenza dei prezzi e tende in buona sostanza ad aumentare i costi sostenuti dai consumatori.

### 3. La regolamentazione del settore in teoria e in pratica

Nei paesi industrializzati, la regolamentazione del settore ha origini antiche. I primi vincoli risalgono al 1635, quando Carlo I introdusse l'obbligo di licenza per le carrozze a noleggio a Londra e a Westminster, al fine di limitare la congestione delle strade cittadine. Queste finalità sono state abbandonate nelle successive normative del settore.

La regolamentazione attuale si fonda, in primo luogo, sul riconoscimento di un interesse pubblico affinché il servizio sia fornito in tutti gli orari e in tutte le aree urbane, incluse quelle più periferiche. Questi obblighi di servizio pubblico avrebbero come controparte la fissazione di tariffe e di limiti quantitativi in favore dei conducenti di taxi. L'esposizione di

tariffe fisse avrebbe, inoltre, il compito di evitare una contrattazione bilaterale ogni volta che il consumatore richiede il servizio, con risultati variabili a seconda del livello della domanda e dell'offerta disponibile nelle immediate vicinanze e alti costi di ricerca della tariffa migliore (Visco Comandini *et al.*, 2004).

La fissazione di tariffe e di limiti quantitativi all'entrata avrebbe anche l'obiettivo di garantire al tassista un livello di reddito "adeguato", dati i vincoli imposti dal regolatore sui turni e sugli orari, evitando forme di "concorrenza distruttiva" fra gli operatori (Kang, 1998). La motivazione della "*concorrenza distruttiva*" come fondamento alla regolamentazione non gode di solide basi analitiche, ancor più in un settore in cui i costi di entrata diversi dalla licenza sono relativamente bassi e non sono irrecuperabili<sup>7</sup>. Anche la motivazione di *sostegno al reddito* degli operatori, che dovrebbe giustificare l'imposizione dei vincoli, appare poco fondata. La regolamentazione del settore infatti non fissa un livello "adeguato" del reddito dei tassisti, né si propone di verificare *ex post* i redditi dichiarati dagli operatori, anzi i tassisti italiani sono attualmente esentati dall'emissione di ricevuta fiscale. Gli studi di settore evidenziano le difficoltà di stimare i redditi in questo contesto (tenendo conto delle corse a vuoto e dell'utilizzo del taxi anche come mezzo personale), dato che il tassametro non memorizza il prezzo delle corse giornaliere effettuate. Si noti peraltro che, a differenza di altre attività terziarie, l'attività non è soggetta a IVA ed è riconosciuto ai conducenti un parziale rimborso delle accise sulla benzina. A New York, invece, i tassisti sono obbligati a compilare uno specifico modulo con i dettagli delle corse effettuate. Questi moduli possono essere controllati (e confrontati con le indicazioni del tassametro) sia dalla polizia sia dagli ispettori della Taxi and Limousine Commission (Farber, 2005). La sola fissazione delle tariffe massime, unita alla libertà di entrata, dovrebbe essere sufficiente, di norma, a garantire agli operatori una remunerazione appropriata (Beesley e Glaister, 1983). La liberalizzazione avrebbe anche l'effetto di stimolare l'innovazione, con l'offerta di una tipologia più ampia di servizi.

Dal punto di vista del raggiungimento dell'obiettivo finale, che è la fornitura di un servizio all'utenza, la regolamentazione rigida delle tariffe e dell'accesso al mercato risulta in generale inefficace e inadeguata. È inefficace perché, come mostrano le esperienze di liberalizzazione attuate all'estero (cfr. più oltre), i livelli del servizio risultano notevolmente infe-

riori a quelli di un mercato liberalizzato. Inoltre il regolatore ha pochi strumenti per controllare l'effettivo numero di vetture in circolazione in ciascuna fascia oraria. È inadeguata perché le misure attuate tendono a risultare ingiustificatamente restrittive. La fissazione di un semplice tetto tariffario è meno distorsiva di una tariffa fissa; l'introduzione di standard qualitativi minimi è meno restrittiva dell'offerta rispetto a vincoli quantitativi all'entrata. Mancano inoltre nell'esperienza internazionale esempi di casi in cui si siano verificati significativi fallimenti di mercato in presenza di una liberalizzazione.

L'eccessiva regolamentazione del settore potrebbe riflettere, più che un errore del regolatore, l'*interesse privato* dei tassisti. Secondo Stigler (1971), quando la regolamentazione riflette prevalentemente questa seconda motivazione, essa tende a essere caratterizzata da: i) un sussidio diretto; ii) barriere all'entrata; iii) vincoli/disincentivi alla creazione di sostituti e stimoli alla produzione di servizi complementari; iv) la fissazione dei prezzi. La regolamentazione del servizio dei taxi in Italia sembrerebbe in effetti un caso da manuale di regolamentazione indotta da interessi privati. Essa infatti comprende: un sussidio sul prezzo del carburante acquistato dai tassisti, la concessione di licenze per operare sia sul mercato principale (quello dei taxi) sia sul suo principale sostituto (quello del noleggio con conducente) e la fissazione di tariffe per il servizio.

La regolamentazione stringente su prezzi e quantità tende a sua volta a creare forti interessi di categoria fra i conducenti di taxi, che esercitano pressioni sui regolatori in quanto gruppo elettorale e mediante la propria capacità di bloccare la mobilità cittadina con le loro agitazioni. Si generano extraprofiti nel settore e lo sviluppo di un mercato secondario delle licenze il cui prezzo è correlato positivamente con la "rendita da regolamentazione". Ciò accresce ulteriormente le resistenze degli operatori alla distribuzione di nuove licenze. La cattura del regolatore determina un ulteriore razionamento dell'offerta.

Fra i maggiori paesi industriali, l'Italia condivide con la Francia e la Germania la più stringente regolamentazione sia sull'entrata sia sulle tariffe (tav. 5).

In generale, la regolamentazione del settore è più stringente nei paesi avanzati rispetto alle economie emergenti e ai paesi in via di sviluppo. In questi ultimi, l'offerta limitata di

---

<sup>7</sup> Cfr. Bentivogli, Trento (2005), cap. 11.

trasporti pubblici (a causa delle contenute risorse pubbliche) e la minore disponibilità di automobili per famiglia (a causa del basso reddito pro capite) determinano lo sviluppo di un ampio ventaglio di tipologie di trasporto locale gestito da privati<sup>8</sup>.

Tav. 5

### REGOLAMENTAZIONE DEI TAXI IN ALCUNI PAESI INDUSTRIALI (1)

| Paese         | Tipo di regolamentazione del settore                                                              |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Svezia        | completamente deregolamentato                                                                     |
| Nuova Zelanda | completamente deregolamentato                                                                     |
| Paesi Bassi   | entrata libera, massimali tariffari                                                               |
| Irlanda       | entrata libera, massimali tariffari                                                               |
| Regno Unito   | entrata soggetta a requisiti oggettivi (superamento di un esame di idoneità), massimali tariffari |
| Belgio        | numero chiuso a Bruxelles, entrata libera nelle Fiandre dal 2002, massimali tariffari             |
| Danimarca     | entrata flessibile, tariffe fisse                                                                 |
| Francia       | numero chiuso e tariffe fisse                                                                     |
| Germania      | numero chiuso e tariffe fisse                                                                     |
| Italia        | numero chiuso e tariffe fisse                                                                     |

Fonte: elaborazioni su dati EIM (2002).  
 (1) I dati si riferiscono al periodo 2001-02.

In Italia il servizio di taxi e quello di NCC sono disciplinati dalla legge quadro n. 21/92<sup>9</sup> e, da ultimo, dall'art. 6 D.L. 223/2006 (c.d. decreto Bersani; cfr. più avanti)<sup>10</sup>. La legge quadro distingue tra servizio di taxi, con obbligo di stazionamento in luogo pubblico e tariffe regolamentate dai Comuni, e noleggio di autovetture con conducente, con stazionamento all'interno di rimesse, tariffe non regolamentate e fruibilità solo su prenotazione. I Comuni, sulla base di criteri indicati in leggi regionali, stabiliscono le modalità per lo svolgimento del servizio (turni, ecc.), fissano le tariffe, rilasciano le licenze per il servizio di taxi e le autorizzazioni nel caso del NCC. Le licenze sono assegnate a singoli individui (e non a società) mediante un concorso pubblico e sono trasferibili.

<sup>8</sup> Ad esempio nelle maggiori città del Sud Est asiatico sono disponibili servizi di trasporto con taxi, moto-veicoli, risciò a pedali, veicoli a tre ruote a due-tre posti e minibus a percorrenza fissa su alcune principali arterie cittadine.

<sup>9</sup> Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea. Il D.lg n. 422/97 ha definito le competenze delle Regioni e degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale. La riforma del titolo V della Costituzione (art. 3 L. Cost. n.3/01) ha dato alle Regioni la facoltà di legiferare in deroga alle leggi nazionali nel caso del trasporto di persone.

<sup>10</sup> D.L. 223/2006, convertito con modifiche in L. 248/2006.

#### 4. Motivazioni di una riforma del settore dei taxi

La necessità di una liberalizzazione, o di una diversa regolamentazione di un settore, sorge quando il sistema di vincoli introdotto sul mercato per affrontare un fallimento di mercato genera costi largamente superiori ai benefici per il consumatore. Questa necessità è tanto più sentita dal regolatore quanto meno intensa è la sua cattura da parte dell'agente *rent-seeker* e quanto più elevati sono i costi imposti ai consumatori dallo status quo.

Una valutazione completa della riduzione del benessere del consumatore derivante dalla regolamentazione del servizio di taxi richiederebbe dati dettagliati sulla domanda del servizio, sulla sua elasticità al prezzo, sia diretta sia rispetto al prezzo di sostituti prossimi, sui redditi dei tassisti rispetto a quelli di lavoratori che svolgono mansioni analoghe in comparti non regolamentati dei trasporti, sul costo delle licenze sul mercato secondario, ecc. Purtroppo i dati disponibili sono tratti da sporadiche indagini locali e non consentono valutazioni quantitative puntuali. Nel seguito si riportano alcuni elementi a sostegno di una riforma del settore.

*Razionamento della domanda.* – Una prima evidenza di razionamento della domanda del servizio di taxi emerge dal confronto internazionale presentato in precedenza, che evidenzia, anche per Roma e Milano, un numero di licenze per 10.000 abitanti notevolmente inferiore a quello delle principali città europee. Una seconda evidenza si ricava dalle indagini presso i consumatori, i tassisti e le centrali radiotaxi effettuate dal Comune di Roma (Sta, 2001). In base a queste indagini, nella Capitale la domanda insoddisfatta (relativamente ai soli residenti nel comune) risulta in media del 20 per cento, con picchi più elevati nelle ore di punta (fino al 40 per cento) e, in media, a novembre e a dicembre (22 e 27 per cento, rispettivamente). Una rilevazione del 2000-01 evidenziava come il servizio di radiotaxi avesse registrato una domanda inevasa del 20-30 per cento (Agenzia, 2004b). Un utente abituale su tre ha definito scarso o pessimo il livello di disponibilità del servizio. La domanda insoddisfatta sottende anche lunghi tempi di attesa. Sempre secondo l'indagine del Comune di Roma (Sta, 2001) i tempi di attesa nella Capitale oscillano dai 4 ai 24 minuti (15 minuti in media per la periferia). Un tempo di attesa medio di 15 minuti risulta pari al 5,3 per cento del tempo di percorrenza di un treno Eurostar della tratta Roma-Milano. Una riduzione dei tempi complessivi di spostamento di eguale portata sui trasporti ferroviari comporterebbe costi significativamente superiori.

*Bassa offerta di sostituti.* - La carenza di offerta rispetto alla domanda di mobilità che si rileva nelle metropoli italiane risulta ancora maggiore se si considera il minore sviluppo del trasporto pubblico urbano veloce (metropolitane) in Italia. Fra le 6 città italiane dotate di una metropolitana urbana, solo a Roma e a Milano la rete supera i 10 km (40 e 48 km di rete urbana, rispettivamente). Nel confronto con le principali città europee, le dimensioni delle due principali linee metropolitane italiane sono superiori solo a quella di Lisbona (27 km) e risultano molto più ridotte non solo di quelle di Londra, Parigi, Madrid e Berlino (408, 211, 171 e 143 km, rispettivamente) ma anche di quelle di Atene e Bucarest (72 e 63 km, rispettivamente).

*Congestione.* - Una maggiore disponibilità del servizio potrebbe indurre a utilizzare il taxi almeno una parte di coloro che effettuano spostamenti urbani con l'auto privata (circa il 60-70% degli intervistati dal Comune di Roma), con un impatto positivo sulla mobilità urbana in generale e sui costi necessari a garantirla.

*Presenza di rendite da regolamentazione.* - Un'ulteriore indicazione della restrizione dell'offerta derivante dalla regolamentazione si può trarre dal valore delle licenze scambiate sul mercato secondario. Questo valore dipende, oltre che dal tasso di interesse di mercato, dai flussi di reddito futuri attesi dagli aspiranti tassisti. Un prezzo particolarmente elevato delle licenze (rispetto a investimenti alternativi) segnala un eccesso di profitti del settore. In Italia le licenze dei taxi costano sul mercato secondario fra i 140.000 e i 300.000 euro (Bordignon, 2003, Visco Comandini *et al.*, 2004, Boeri, 2006). Il valore complessivo delle circa 20.450 licenze rilevate alla fine del 2004 nei capoluoghi di provincia italiani si aggira quindi intorno a 4,5 miliardi di euro. Rispetto a un investimento immobiliare medio nel comune di Roma, fra il 1986 e il 2002 l'acquisto di una licenza di taxi avrebbe avuto un rendimento superiore di circa 0,5 punti percentuali (Visco Comandini *et al.*, 2004).

Un confronto effettuato negli anni settanta fra il mercato londinese e quello di altre città britanniche indicava un prezzo nullo per le licenze di taxi a Londra, dove l'unico vincolo all'entrata era il superamento di un esame; nelle città in cui erano imposte barriere quantitative all'entrata, il costo della licenza risultava inversamente proporzionale al rapporto fra numero di licenze di taxi e popolazione (Beesley, 1973). A Dublino, dopo la liberalizzazione delle licenze dei taxi, il costo di una licenza è passato da 90.000-100.000 euro a 6.300, un li-

vello prossimo al costo stabilito in via amministrativa. A Parigi nel 2001 il prezzo di una licenza era di circa 110.000 euro (EIM, 2002).

*Offerta potenziale insoddisfatta.* – Vi è inoltre un consistente numero di iscritti al ruolo dei conducenti che non sono titolari di licenza. Ad esempio gli iscritti al ruolo presso la camera di commercio della Provincia di Roma che non sono titolari di licenza sono circa 13.000, dei quali solo una modesta quota svolge mansioni di sostituto alla guida (Agenzia, 2004a). Poiché l'iscrizione è un requisito per partecipare ai bandi di assegnazione delle licenze nella Capitale, questo dato fornisce un'indicazione sulla numerosità dei potenziali entranti nel settore. Nell'ipotesi che il rapporto fra aspiranti e titolari di licenze sia simile a quello esistente nella provincia di Roma (13.000/6.000), i potenziali entranti nei capoluoghi di provincia italiani (ai prezzi e alle condizioni correnti) sono circa 44.000. L'entrata di tutti gli aspiranti tassisti sul mercato determinerebbe un rapporto medio taxi/popolazione circa doppio rispetto a quello attuale, che resterebbe comunque su livelli ancora inferiori a quelli di molte città europee.

*Cattura del regolatore.* – La scarsità di informazioni sulla domanda sottende processi decisionali delle amministrazioni locali basati su considerazioni diverse dalle esigenze degli utenti (attuali e potenziali) del servizio. In effetti, la normativa locale (leggi regionali e regolamenti comunali) prevede di norma l'istituzione di una Commissione consultiva che esprime pareri e proposte su materie tariffarie e regolamentari. Queste commissioni nei fatti rappresentano principalmente gli operatori del settore e solo in misura residuale gli utenti del servizio. Ad esempio, nel Comune di Roma la commissione è composta da 3 esperti designati dal sindaco, 19 rappresentanti sindacali per il servizio di taxi e dei centri di radiotaxi, 2 per il servizio NCC e 3 rappresentanti delle associazioni locali di utenti e consumatori. A Bologna la commissione comprende 3 rappresentanti comunali, 6 delle associazioni di categoria e delle associazioni di imprese in forma associata e 3 di quelle degli utenti.

Questo tipo di regolamentazione ha prodotto una forte staticità nel tempo del numero delle licenze. Ad esempio, il Comune di Roma ha assegnato 500 licenze nel 1981, nel 1988 e nel 1996, rispettivamente. Nel 2005 sono state bandite altre 450 licenze che nel novembre del 2006 non erano ancora state tutte assegnate a causa dei ricorsi presentati contro le deci-



sioni del Comune<sup>11</sup>. Nel Comune di Milano, dopo oltre venti anni in cui il numero delle licenze era rimasto invariato, sono state assegnate 270 licenze nel 2004, rispetto alle 500 indicate come obiettivo dal sindaco un anno prima. Nel Comune di Firenze, dopo il decreto Bersani è stato raggiunto un accordo per un nuovo bando con 60 nuove licenze, il primo da oltre trenta anni. Nel Comune di Bologna il numero di licenze non è variato dal 1981, in quello di Napoli da oltre 10 anni. La staticità del numero di licenze nei principali comuni italiani tende ad accrescere nel tempo la scarsità dell'offerta rispetto alla domanda. Anche se non si sono avuti significativi aumenti della popolazione fra i due più recenti censimenti, altre variabili di domanda, che colgono meglio la tipologia di consumatore che si rivolge al servizio di taxi, hanno avuto una dinamica particolarmente accentuata. Ad esempio, fra il 1990 e il 2003 il traffico di passeggeri negli aeroporti di Milano, Roma e Bologna è aumentato di oltre il 1.000, l'828 e il 511 per cento, rispettivamente; gli arrivi di turisti nelle stesse città si sono accresciuti del 41,5, 25 e 28,9 per cento. Infine, nel solo quinquennio 2000-2004 i visitatori alle fiere italiane sono aumentati dell'11,5 per cento (Censis, 2006).

Le tariffe sono invece adeguate più frequentemente: ad esempio, l'ultimo aumento delle tariffe risale al 2001 per il Comune di Roma, al 2002 per quello di Napoli e al 2003 per quello di Bologna. Anche questi aumenti non riflettono valutazioni delle Amministrazioni sui redditi dei tassisti. Come si è già accennato, il regolatore non dispone infatti di dati sul loro reddito effettivo, grazie anche all'esenzione dal rilascio di ricevuta fiscale. Nel 2004, in base ai dati dell'Agenzia delle Entrate, il reddito medio dichiarato da un tassista era di 11.482 euro, a fronte di 20.345 euro di un operaio metalmeccanico.

## **5. Come riformare il settore: le esperienze di altri paesi e il decreto Bersani**

I recenti interventi di liberalizzazione del settore in alcuni paesi, fra cui l'Irlanda, i Paesi Bassi, la Svezia, l'Australia e la Nuova Zelanda, hanno generalmente ridotto i vincoli all'espansione del numero di licenze e aumentato i requisiti qualitativi e di sicurezza del servizio. Sul piano tariffario le misure sono state molto più differenziate e raramente si è proceduto a una completa liberalizzazione delle tariffe. Le analisi degli effetti delle esperienze di

---

<sup>11</sup> Ai due bandi per le complessive 450 licenze sono state presentate 6.600 domande.

deregolamentazione sono generalmente concordi nel rilevare un sostenuto aumento dell'offerta. Vi è invece un minore consenso sull'impatto sulle tariffe e sulla qualità del servizio. Secondo uno studio commissionato dal Governo olandese, si sarebbe registrato in generale un calo delle tariffe medie che ha accresciuto il livello della domanda (EIM, 2002). Altri studi evidenziano in taluni casi un aumento delle tariffe, un abbassamento della qualità e un peggioramento delle condizioni reddituali dei tassisti (Kang, 1998).

L'aumento delle tariffe dei taxi che si è verificato in alcuni casi potrebbe riflettere il fatto che la deregolamentazione del settore è stata accompagnata da una sostenuta liberalizzazione di servizi parzialmente sostitutivi al taxi (minibus, taxi collettivo, ecc.). In questo caso la domanda che continua a rivolgersi ai taxi è quella meno elastica al prezzo, mentre le altre tipologie di consumatori si orientano verso servizi con un diverso rapporto qualità/prezzo. Ad esempio negli Stati Uniti il servizio di trasporto su prenotazione telefonica (shuttle-bus per l'aeroporto, minivan, ecc.) rappresenta fra il 70 e l'80 per cento del mercato totale del trasporto urbano privato (Kang, 1998).

Fra le riforme più recenti del settore, quella avviata nei Paesi Bassi nel 2000 ha centralizzato la regolamentazione dai Comuni, province e regioni al Ministero dei trasporti, con la finalità di stabilire criteri uniformi per l'esercizio dell'attività a livello nazionale. È stata inoltre resa obbligatoria l'installazione di un computer di bordo, in sostituzione del tassametro, che misura la tariffa e il tempo di guida del conducente e rilascia (come in altri paesi, ad esempio in Svezia) una ricevuta al cliente che include la composizione del prezzo della corsa, il nome del tassista, l'impresa e il numero di registrazione del veicolo. In Irlanda la liberalizzazione è avvenuta nel 2000 a seguito di una decisione della Corte Suprema. L'eliminazione delle barriere amministrative all'entrata ha determinato la triplicazione dei taxi in circolazione in due anni e una riduzione delle tariffe medie, senza deterioramenti significativi della qualità (Barrett, 2003; Daly, 2004).

In Italia, ancora prima del decreto Bersani, sono state avanzate numerose proposte di riforma del settore, fra cui<sup>12</sup>: i) la fissazione delle sole tariffe massime a tutela del consumatore; ii) l'imposizione di turni minimi di servizio in alcuni giorni e in alcune fasce orarie a

bassa domanda e di corrispondenti sovrapprezzi; iii) un aumento dell'offerta mediante il rilascio di nuove licenze; iv) l'introduzione della possibilità di cumulo delle licenze, assegnabili anche a persone giuridiche e di locazione della vettura ad altri conducenti per l'utilizzo oltre il proprio turno di servizio; v) l'introduzione di servizi innovativi differenziati (taxibus, taxi collettivo, ecc.)<sup>13</sup>. L'attuabilità di queste misure è stata affidata soprattutto al contenimento dell'opposizione dei tassisti alle riforme, "compensandoli" per la riduzione progressiva del valore delle licenze (che dovrebbe verificarsi con la liberalizzazione) mediante distribuzioni gratuite di licenze vendibili e/o di parte degli introiti derivanti da aste per il rilascio di nuove licenze.

Alcune di queste proposte sono state accolte, almeno parzialmente, dal decreto Bersani. Dopo le proteste dei tassisti nei mesi estivi, il decreto è stato modificato dalla legge di conversione (tav. 6).

Sebbene gli obiettivi dichiarati del decreto (aumento della concorrenza, liberalizzazione di attività imprenditoriali, adeguamento dell'offerta alla domanda e così via) siano analoghi a quelli che hanno guidato le esperienze di liberalizzazione di altri paesi, la riforma italiana risulta molto più timida delle altre. Non vengono infatti modificati i capisaldi della regolamentazione del settore, la fissazione delle tariffe e delle licenze da parte del regolatore locale, e pertanto non sono introdotti veri e propri strumenti di stimolo della concorrenza. Nella versione finale inoltre si cerca di ottenere l'adeguamento dell'offerta utilizzando gli operatori già presenti sul mercato, senza considerare che, anche se nel breve periodo queste misure fossero efficaci, le implicazioni per la concorrenza in senso dinamico sarebbero molto diverse da quelle derivanti da una maggiore liberalizzazione all'entrata. Anche l'istituzione di comitati di monitoraggio, con l'obiettivo esplicito di favorire un adeguamento dell'offerta, è un'alternativa destinata a non produrre effetti analoghi a quelli di una riduzione delle barriere all'entrata, tenuto conto della presenza degli *incumbent* prevista in questi comitati e del peso preponderante ad essi attribuito finora nei comitati consultivi dei Comuni.

---

<sup>12</sup> Le proposte più significative sono venute dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, dall'Autorità antitrust e da diversi contributi pubblicati su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

<sup>13</sup> Il taxi collettivo è già stato introdotto da alcuni anni nel Comune di Roma.

Il decreto non consegue neanche l'obiettivo indicato di liberalizzare attività imprenditoriali: la versione finale mantiene il divieto del cumulo di licenze al medesimo intestatario prevista dalla L. 21/92. La possibilità di cumulare licenze, inclusa nella prima versione e a cui si sono opposti tenacemente i tassisti, costituisce una fondamentale spinta al cambiamento strutturale del mercato, le cui unità produttive potrebbero diventare sempre più "imprese" e possedere perciò una maggiore flessibilità e una migliore capacità organizzativa e di introdurre forme innovative di servizio.

Tav. 6

**DEREGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE DEI TAXI:  
IL DECRETO BERSANI PRIMA E DOPO LA CONVERSIONE IN LEGGE**  
*(in corsivo le parti modificate e aggiunte)*

| Art. 6 Decreto legge n. 223/2006                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Art. 6 testo convertito con L. 248/2006                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Facoltà aggiuntive dei Comuni                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Facoltà aggiuntive dei Comuni, <i>sentite le commissioni consultive</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concorsi straordinari per il rilascio di nuove licenze a titolo oneroso anche riservati a coloro che sono già titolari di licenza.</li> <li>- Se gli assegnatari di nuove licenze sono già titolari di una licenza, non le possono cedere separatamente.</li> <li>- I proventi sono distribuiti per il 60-80% fra i titolari di un'unica licenza</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concorsi straordinari per il rilascio di nuove licenze a titolo oneroso <i>o gratuito</i></li> <li>- I proventi sono distribuiti <i>per almeno l'80% fra i titolari di licenza e per la parte restante per iniziative volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici non di linea, anche mediante l'impiego di tecnologie satellitari</i></li> <li>- <i>Sono fatti salvi il conferimento di nuove licenze secondo la vigente programmazione numerica e il divieto di cumulo di più licenze al medesimo intestatario</i></li> </ul> |
| Possibile assunzione conducente con contratto di lavoro subordinato per effettuare il servizio                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <i>Turnazioni integrative, con assunzione di sostituti alla guida o collaboratori e con forme di controllo del comune sul servizio svolto</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Rilascio di autorizzazioni temporanee, non cedibili, per eventi straordinari                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Rilascio, <i>preferibilmente a titolari di licenze</i> , di autorizzazioni temporanee, non cedibili, per eventi straordinari <i>o per periodi di prevedibile incremento della domanda</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <i>Utilizzo, in via sperimentale, di veicoli sostitutivi e aggiuntivi per svolgere servizi diretti a particolari categorie di utenti, avvalendosi di sostituti alla guida</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <i>Rilascio di autorizzazioni (a tassisti e loro cooperative e consorzi) per servizi sperimentali e innovativi con obblighi di servizio e tariffe differenziate</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <i>Tariffe predeterminate per percorsi prestabiliti</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <i>Comitato di monitoraggio composto da funzionari comunali, rappresentanti della categoria, dei radiotaxi e rappresentanti degli utenti per favorire la regolarità e l'efficienza del servizio e adeguarlo alla domanda</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

L'attuazione concreta degli obiettivi del decreto fa perno su due strumenti: i) la facoltà dei Comuni di utilizzare o meno le norme, a seconda delle specifiche necessità locali; ii) la compensazione degli *incumbents* per la riduzione del valore delle loro licenze (derivante dai nuovi rilasci) al fine di ridurre l'opposizione dei tassisti già presenti sul mercato.

Il primo strumento ha notevoli limiti ed effetti collaterali. In primo luogo la scala comunale non è quella efficiente, sia perché non considera che gli utenti del servizio sono in larga misura persone non residenti (turisti, *commuters*, viaggiatori per affari), sia perché i confini comunali determinano un'artificiale segmentazione del mercato (ad esempio, l'aeroporto di Fiumicino è esterno ai confini del comune di Roma). In secondo luogo il legislatore non tiene conto che il decentramento della regolamentazione tende di norma a rafforzare l'influenza sul regolatore di gruppi che hanno un peso significativo solo a livello locale, rendendo meno efficaci gli strumenti predisposti (Noam, 1982). Il mantenimento di un potere di cattura del regolatore che ne discende e che può bloccare, come in passato, il rilascio di nuove licenze, spiega le ridotte richieste di rafforzamento delle misure compensative della perdita di valore delle licenze da parte dei tassisti. La categoria si è invece opposta fermamente alla possibilità di cumulare le licenze proprio perché la configurazione di mercato che ne poteva scaturire (con operatori di mercato di dimensioni diverse) era suscettibile di mettere a repentaglio l'equilibrio collusivo finora mantenuto.

I dati presentati all'inizio mostrano peraltro che in Italia l'offerta del servizio risulta talvolta inferiore anche a quella di altri paesi con una regolamentazione altrettanto stringente. Ciò suggerisce che non è solo il tipo di vincolo imposto dal regolatore a definire il risultato finale (tariffe e licenze, solo tariffe o solo licenze e così via), ma è rilevante anche il tipo di processo decisionale previsto dalla regolamentazione per fissare gli obiettivi quantitativi. L'indagine della Banca d'Italia sembra segnalare che finora gli effetti principali del decentramento sono stati uno scarso utilizzo degli strumenti già a disposizione, come l'assegnazione di nuove licenze, l'assenza di criteri trasparenti di fissazione delle tariffe e dell'offerta e la predominanza degli *incumbent* nei comitati consultivi a sostegno delle decisioni del regolatore. Non vi sono elementi per ipotizzare cambiamenti radicali di questa situazione.

In effetti, a pochi mesi dalla conversione in legge del decreto, nelle principali città italiane non si sono avute modifiche sostanziali del servizio di taxi, con la sola eccezione di

Roma. In alcune città (Milano, Bologna, Ancona, Perugia) è previsto o è in corso un confronto fra comune e tassisti, in altre (Carpi) sono allo studio forme innovative del servizio, a Siena è stata introdotta la possibilità di integrare i turni del conducente con sostituti alla guida. A Napoli e a Torino, secondo i rappresentanti dei tassisti, l'offerta risulterebbe superiore alla domanda. Il comune di Firenze ha deciso di emanare un bando per 60 licenze, di concedere 30 licenze temporanee, il prolungamento dell'orario, l'introduzione di altre tipologie di servizio. A Pisa è previsto un aumento di 15 licenze. A Roma sono stati ampliati i turni esistenti, sono stati introdotti turni alternativi ed è stata fissata una tariffa unica per gli aeroporti. All'inizio di novembre, vista l'opposizione dei tassisti all'introduzione di un sistema satellitare di controllo del rispetto dei turni, il sindaco ha annunciato, oltre al completamento dell'assegnazione delle licenze già messe a bando in passato, la concessione di 2.300 licenze in tre *tranche* nei prossimi tre anni.

## **6. Alcune proposte**

La distanza che si rileva nel decreto fra gli obiettivi dichiarati e la loro trasposizione in norme suggerisce di fare un passo indietro, partendo dalle motivazioni teoriche e dagli effetti concreti dell'attuale regolamentazione, discussi sopra, per individuare alcuni obiettivi "intermedi" che una riforma del settore (orientata all'aumento del benessere del consumatore) dovrebbe cercare di conseguire. Questi potrebbero essere raggruppati in quattro categorie:

- *accrescere la capacità dell'offerta di adeguarsi alla domanda.* Anche se il processo potrebbe risultare lungo, ciò dovrebbe comportare, alla fine, la creazione di un mercato il meno regolamentato possibile, in cui possano operare anche persone giuridiche. I fallimenti di mercato dovrebbero essere affrontati utilizzando la minima regolamentazione sufficiente, dati i costi che ne discendono. Ad esempio, si possono ipotizzare tariffe massime (per evitare comportamenti opportunistici dei tassisti) e requisiti minimi di assegnazione delle licenze (in termini di caratteristiche del tassista e del mezzo di trasporto). Questo processo potrebbe essere avviato liberalizzando anche le licenze (le tariffe sono già libere) sui mercati contigui del noleggio con conducente, ampliandone le possibili tipologie di servizio. I servizi diversi da quello di taxi in senso stretto hanno avuto un forte sviluppo in altri paesi e potrebbero essere utilizzati da utenti con una domanda più elastica al prezzo.

- *annullare le rendite da regolamentazione*, in termini di valore delle licenze sul mercato secondario e di “extraprofitti” dei tassisti. L’esperienza irlandese mostra come questo è un diretto risultato della liberalizzazione del mercato.

- *rendere trasparenti i costi e i benefici* della regolamentazione per la collettività. Giovano a questo scopo misure di eliminazione di sgravi e privilegi fiscali e l’introduzione di forme di controllo dei redditi analoghe a quelle di altri comparti del terziario. I comitati di monitoraggio previsti dal decreto Bersani potrebbero utilizzare indagini sui consumatori (per evidenziare problemi di qualità e di razionamento della domanda) e fissare parametri basati sia sull’andamento della domanda sia sul confronto con altre città estere.

- *rendere massima la probabilità di effettiva attuazione della riforma stessa*. Questo obiettivo si può conseguire riducendo il potenziale effetto di cattura del regolatore da parte dei tassisti. A questo scopo strumenti come il parziale risarcimento del costo della licenza degli *incumbent*, previsti dal decreto Bersani possono risultare molto utili. Questo tipo di strumenti avrebbero un’applicazione temporanea, fintantoché l’apertura del mercato non riduce drasticamente il valore delle licenze scambiate sul mercato secondario. Alla luce dei risultati conseguiti dal decentramento della regolamentazione, sia prima sia dopo il decreto Bersani, sarebbe anche opportuno sostituire l’attuale “concertazione” locale con indicatori quantitativi vincolanti legati all’andamento di alcune variabili di domanda stabiliti a livello nazionale. La valutazione dei risultati potrebbe essere sostenuta anche da indagini locali effettuate dai Comuni presso gli utenti del servizio.

## Riferimenti bibliografici

- AGCM (1995), Servizio di trasporto di persone mediante taxi, in “Bollettino”, n. 29.
- AGCM (2004), Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio dei taxi, in “Bollettino” n. 9.
- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2004a), Il settore taxi a Roma. Ipotesi di riforma.
- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2004b), Relazione annuale.
- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2004c), Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici nel Comune di Roma, gennaio.
- Barrett S. D. (2003), Regulatory capture, property rights and taxi deregulation: a case study, in “Economic Affairs”, December.
- Beesley, M. E. (1973), Regulation of taxis, in “The Economic Journal”, vol 83, n. 329, March, pp. 150-72.
- Beesley, M. E. e S. Glaister (1983), Information for regulating: the case of taxis, in “The Economic Journal”, vol. 93, n. 371, September, pp. 594-615.
- Bentivogli C. e S. Trento (2005), Economia e politica della concorrenza, nuova edizione, Roma, Carocci.
- Bergantino A. e A. Boitani (2003), Taxi: un mercato molto particolare, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 28 gennaio.
- Boeri T. (2006), Un taxi chiamato desiderio, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 6 luglio.
- Bordignon M. (2003), Un mercato per le licenze, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 6 febbraio.
- Censis (2006), Il sistema delle fiere in Italia: tendenze evolutive e confronto con i principali competitor, Roma.
- Daly J. (2004), Taxi deregulation: three years on, in “Student economic review”, vol. 18.
- Earchimede Consulting (2005), La resa dei conti. Rapporto sul trasporto pubblico locale - Situazione attuale e prospettive evolutive, rapporto elaborato per conto di Asstra e Anav.
- EIM (2002), Taxi abroad: an inventory of experiences with regulated and deregulated policies abroad, aprile, nel sito internet del governo olandese [www.minvenw.nl/dgp/taxi-wet/Ordenemers/English/index.aspx](http://www.minvenw.nl/dgp/taxi-wet/Ordenemers/English/index.aspx).
- Farber H. S. (2005), Is tomorrow another day? The labor supply of New York City cabdrivers, in “Journal of Political Economy”, vol. 113, n. 1, February, pp. 46-82.
- Kang C. (1998), Taxi deregulation: An international comparison, International Transport Workers’ Federation, London.



- Noam E. (1982), *The choice of governmental level in regulation*, in “Kyklos”, vol. 35, n. 2, pp. 278-91.
- Shaller (2005), *A regression model of the number of taxicabs in U.S. cities*, mimeo, Shaller consulting, November.
- Sta (2001), *Attività di monitoraggio della domanda e dell’offerta del servizio di taxi nel comune di Roma*, Roma.
- Stigler, G.J. (1971), *The theory of economic regulation*, in “The Bell Journal of Economics and Management Science”, vol. 2, n. 1, Spring, pp. 3-21.
- Visco Comandini V., S. Gori e F. Violati (2004), *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio dei diritti?*, in “Mercato, Concorrenza Regole”, n. 3, dicembre, pp. 515-48.