

UN CASO PARTICOLARE DI APERTURA ALLA CONCORRENZA: IL SERVIZIO TAXI

Vincenzo Visco Comandini, Flaminia Violati, Simona Cupelloni (*)

Avvertenza:

Questo studio fa parte della ricerca “Valutazione del nuovo assetto istituzionale e finanziario in materia di servizi pubblici locali”, svolta presso l’ISSiRFA e cofinanziata dal MIUR nell’ambito del progetto FIRS “Individuazione delle più adeguate metodologie per l’analisi delle politiche pubbliche di rilievo strategico e di rilevanza innovativa”.

Sommario:

1. – Perché esaminare il servizio. – 2. Le funzioni generali d’interesse pubblico del servizio di autotrasporto non di linea. – 3. L’attuale ripartizione delle funzioni fra livelli di governo. – 4. Proposte di riforma del servizio per l’apertura alla concorrenza. – 5. Coalizioni, federalismo e possibilità di successo della riforma. – Bibliografia.

(*) Le opinioni espresse dagli autori non impegnano in alcun modo le loro rispettive istituzioni di appartenenza. La responsabilità del lavoro è comune ai tre autori. Tuttavia, S. Cupelloni ha scritto i par. 4.1, 4.2 e 4.3, F. Violati i par. 2, 3.1, 4.4 e 4.5 e V. Visco Comandini i rimanenti.

1. Perché esaminare il servizio

Il servizio taxi è considerato dalla letteratura economica il caso prototipico di inefficiente restrizione legale all'entrata (Stigler, 2003). Anche se questa etichetta non appare sempre giustificata, l'evidenza mostra forme più o meno estese di limitazione amministrativa dell'offerta e/o di regolamentazione di prezzo e condizioni lavorative che, pur con diverse sfumature e intensità, sono presenti praticamente in tutto il mondo. Le differenze fra paesi sembrano riguardare, piuttosto, i livelli di domanda, decisamente più alti negli altri paesi rispetto all'Italia, nonché l'efficienza del servizio ed evidenziano la centralità della questione dei controlli e di una efficace regolamentazione.

Quanto alla domanda, questa è generata non solo dalla mancanza di mezzo di trasporto proprio, ma anche e soprattutto dalla congestione del traffico nei centri urbani e da un favorevole costo opportunità rispetto all'uso di mezzo privato. Inoltre, in particolare nel Nord Europa e negli Stati Uniti, il divieto di consumo di alcolici per i guidatori fatto severamente rispettare genera una intensa domanda addizionale di servizio, concentrata nei giorni e nelle ore dove più consolidata è l'abitudine al consumo di alcolici, ovvero in particolare il sabato sera, quando la domanda di taxi raggiunge infatti il picco settimanale. Nei paesi, come l'Italia, dove il consumo di alcool è meno concentrato in ore o giorni specifici, ma dove anche i controlli per guida in stato di superamento dei limiti consentiti sono più sporadici, la domanda di taxi il sabato sera non è molto elevata (grazie anche ad un'offerta particolarmente limitata) e, di conseguenza, la congestione dei centri storici nella stessa fascia settimanale, a parità degli altri fattori, finisce per essere più alta.

Le peculiarità della regolamentazione italiana dell'industria dei taxi sono, oltre ad un numero di taxi circolanti piuttosto basso, le stringenti limitazioni legali poste ai diritti di proprietà delle concessioni, in particolare quelle relative alla loro alienabilità, essendo precluso il diritto al possesso e/o cumulabilità da parte di soggetti giuridici. In teoria tali limiti – a causa dei quali il numero degli scambi di questi diritti finisce per essere subottimale – potrebbero essere rimossi attraverso riforme di tipo paretiano, in cui la società sta meglio grazie alla rimozione della restrizione mentre i titolari delle rendite derivanti da questa peculiare forma di esclusività, i tassisti, vengono compensati finanziariamente (Bergantino e Boitani, 2003; Bordignon, 2003). Non c'è da stupirsi, tuttavia, se tali politiche non sono state fino ad oggi applicate. Stiglitz (1991) spiega efficacemente le ragioni economiche del disinteresse alla loro realizzazione: la presenza di *lobbies* con interessi molto concentrati, nel caso specifico una vera e propria corporazione con propri

comportamenti idiosincratici caratteristici ⁽¹⁾ sanzionati solo sulla carta, prevale sull'interesse diffuso, ma poco intenzionale (ossia con debole motivazione) della collettività e dei consumatori. Tuttavia, nel caso dei taxi, di fronte a pressioni concentrate da parte di *policy makers* lungimiranti, si potrebbe generare, come si vedrà, un conflitto interno alla categoria, fra chi privilegia l'obiettivo di preservarne l'identità attraverso la difesa anche irrazionale di privilegi concessi *de facto* anche se non *de jure* e chi invece, anche per ragioni anagrafiche, potrebbe a certe condizioni mostrarsi non più pregiudizialmente contrario a un'adeguata compensazione per i privilegi perduti. Ciò potrebbe aprire la strada ad una riforma dell'assetto del settore di cui si individuano nel presente lavoro alcuni possibili percorsi, da realizzare anche sfruttando le opportunità offerte dalla modifica della Costituzione in senso federale. In particolare: nel secondo paragrafo si illustrano le ragioni dell'inclusione del servizio taxi all'interno della categoria dei servizi pubblici di trasporto; nel terzo l'attuale ripartizione delle funzioni fra livelli di governo e, nel quarto, vengono discusse le principali proposte di riforma ad oggi esistenti; il capitolo si chiude con un esame delle possibilità di successo delle varie riforme. Nello svolgimento del lavoro si è tenuto conto dell'esperienza di gestione del servizio nella Regione Lazio e nella città di Roma, descritta in dettaglio nel cap.7 della II parte del volume.

2. *Le funzioni generali d'interesse pubblico del servizio di autotrasporto non di linea*

Non diversamente da quanto previsto nella gran parte dei paesi dell'Unione Europea, in Italia il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea è incluso dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (d'ora in poi Legge Quadro) nella categoria del trasporto pubblico locale (TPL). A tale servizio vengono normalmente assegnati compiti integrativi rispetto al trasporto pubblico tradizionale: il supporto alla mobilità della popolazione, la riduzione del ricorso all'uso dei mezzi privati nelle aree metropolitane, la soddisfazione di una importante porzione della domanda di trasporto.

Il servizio taxi presenta una domanda con picchi fortemente differenziati per tipologia di utenza, stagione o fascia oraria e, pur venendo offerto a prezzi decisamente più elevati rispetto a quello pubblico di linea, in molti paesi svolge relativamente bene le proprie funzioni pubbliche, contribuendo ad esempio a decongestionare significativamente la mobilità nei centri storici delle città. Contrariamente all'immagine prevalente in Italia, che lo considera bene di lusso utilizzato soprattutto dai ceti più abbienti, in molti paesi industrializzati il taxi viene invece domandato con

⁽¹⁾ Tendenza a selezionare il cliente che appare più profittevole (gli stranieri) nel caso di fila di utenti in attesa del servizio, abbandono del servizio quando c'è necessità o bisogno (cfr. Visco Comandini, Gori e Violati, 2004).

maggior frequenza proprio da chi, per ragioni anagrafiche e/o di reddito, non possiede un'automobile propria o ne ritiene troppo costoso o non sicuro l'uso in città (Office of Fair Trading, 2003).

Caratteristica fondamentale del servizio taxi – in Italia oggi regolato dalla Legge Quadro – è la sua attivazione su esclusiva richiesta del trasportato, secondo modalità non continuative, per percorsi e secondo orari autonomamente decisi. Gli autoservizi pubblici non di linea si distinguono in:

1. servizio di taxi;
2. servizio di noleggio con conducente (d'ora in poi, NCC).

Il servizio taxi (o “da piazza”) ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; è rivolto ad un'utenza *indifferenziata* e lo stazionamento avviene in luogo pubblico (art. 2 Legge Quadro). La prestazione è obbligatoria all'interno delle aree comunali o comprensoriali e sono previste sanzioni amministrative in caso di inosservanza. Le tariffe, così come le modalità del servizio e le sanzioni, sono determinate per via amministrativa dagli organi competenti.

Il servizio NCC (o “da rimessa”) è invece rivolto ad un'utenza specifica che, presso la sede del vettore, avanza richiesta di prestazione a tempo e/o viaggio; lo stazionamento avviene all'interno delle rimesse (art. 3). In tal caso l'obbligo di prestare il servizio viene meno, e tra utente e vettore si instaura un rapporto di tipo negoziale, in cui la tariffa è liberamente contrattata a prezzi di mercato.

I titolari di concessione taxi possono esercitare su tutto il territorio nazionale in condizione di reciprocità, purché il servizio abbia inizio nell'ambito territoriale del Comune che ha rilasciato la concessione ⁽²⁾; per gli operatori NCC, invece, l'unico limite è quello di non poter essere contattati dal cliente se non presso la propria rimessa che può anche essere ubicata nel territorio di un Comune diverso da quello che ha rilasciato l'autorizzazione.

Sotto il profilo normativo, taxi e NCC appaiono servizi nettamente distinti sia quanto ad obbligatorietà della prestazione che per la natura del rapporto di scambio. Si vedrà, tuttavia, che nella realtà di mercato, grazie anche ad un basso grado di *law enforcement*, questa distinzione risulta meno precisa, con ampie zone di evidente, ancorché non esplicitamente riconosciuta, sovrapposizione ⁽³⁾.

⁽²⁾ Per i taxi oltre tale ambito decade l'obbligo di servizio, per cui l'accettazione della corsa è facoltativa e il conducente che la rifiuta non può essere né sanzionato, né sottoposto a richiami disciplinari.

⁽³⁾ Nel segmento della clientela fidelizzata, taxi ed NCC tendono, soprattutto in Italia, ad appartenere ad un unico mercato rilevante, concetto quest'ultimo che individua i confini (geografici, di offerta e di domanda) entro cui

In Italia la tutela dell'interesse pubblico si traduce in una intensa attività di regolazione, al cui fondamento è posta la concessione ad esercitare il servizio taxi, principale strumento utilizzato per incentivare gli operatori del settore a comportarsi in conformità alla legge. La concessione, infatti, oltre a consentire al suo possessore il conseguimento di un reddito, permettendo così l'autofinanziamento del servizio, lo incentiva a non deviare dalle prescrizioni previste dalla normativa, fra cui in primo luogo l'universalità di offerta, ossia l'obbligo di accettare il passeggero senza discriminazioni durante l'orario di servizio, il mantenimento di determinate condizioni di sicurezza durante la corsa, nonché il rispetto delle condizioni tariffarie vigenti, compreso l'utilizzo degli strumenti ufficiali di misurazione come il tassametro (Cairns e Liston-Heyes, 1996).

La letteratura economica (Cairns e Liston-Heyes, 1996; Bergantino e Longobardi, 2001) giustifica la restrizione del numero delle concessioni taxi sulla base del seguente argomento. In un ipotetico mercato concorrenziale dei taxi in cui la domanda di servizio risulta funzione implicita di sé stessa ⁽⁴⁾, se vi è piena libertà di entrata, la condizione di ottimo del prezzo uguale al costo marginale (costo di fornitura di una corsa addizionale ottenibile sia aumentando il tempo di lavoro giornaliero sia il numero degli operatori) non consente di escludere un profitto negativo a causa di un numero eccessivo di ingressi. Così, per ogni dato livello di tariffe, possono aversi più set di equilibrio nei livelli di domanda, nel numero degli operatori e in quello delle ore lavorative, di cui però solo alcuni massimizzano il benessere sociale. Dati i limiti legali nel numero di ore lavorate al giorno, affinché esista un mercato con almeno un equilibrio occorre quindi che il numero degli operatori venga in qualche modo limitato. E' allora possibile, fissando con opportuna regolamentazione il numero di operatori in modo tale che il profitto sia non negativo, raggiungere una condizione di efficienza, che però non è quella ottima concorrenziale, perchè può accadere che il prezzo corrispondente sia quello di monopolio.

Tale argomento appare coerente con l'osservazione della realtà: in tutto il mondo, con poche eccezioni, la concessione per i taxi è infatti sottoposta a forme più o meno severe di contingentamento ⁽⁵⁾. Le restrizioni, istituite al fine di difendere il reddito dei fornitori del servizio, sono però, specialmente in l'Italia, responsabili di un'eccessiva limitazione dell'offerta, tale da incidere sulla qualità, di cui elemento caratterizzante è proprio la disponibilità del servizio a

avrebbe effetto il comportamento di un'impresa che avesse ipoteticamente potere di mercato e che intendesse esercitarlo alzando significativamente i prezzi. Per un'efficace esposizione del concetto e della misurazione del mercato rilevante cfr. Bruzzone (1995) e Buccirossi (2000).

⁽⁴⁾ Perché il tempo di attesa, principale driver della domanda insieme al prezzo, è a sua volta funzione diretta delle quantità domandate.

⁽⁵⁾ L'ipotesi di una coalizione di *rent seeker*, mantenutasi sempre vincente in modo stabile nel tempo e nello spazio, appare assai implausibile.

richiesta, soprattutto nei giorni di congestione del traffico ⁽⁶⁾. Di conseguenza, l'attività di regolazione, teoricamente finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, rischia di tutelare più il benessere dei produttori del servizio che quello dei consumatori. Il modello regolatorio tende infatti a generare una rendita economica che si presta facilmente ad essere oggetto di scambio politico, su cui gli amministratori locali hanno opportunità di creare proprie *constituencies*. In relazione a tale aspetto, appare di rilievo esaminare l'attuale ripartizione delle funzioni fra i diversi livelli del governo locale in Italia, anche perché un coinvolgimento di più livelli istituzionali potrebbe contribuire a modificare l'attuale assetto, ingessato in una regolamentazione assai pervasiva e inefficace.

3 *L'attuale ripartizione delle funzioni fra livelli di governo*

3.1 *Il quadro normativo*

Il trasporto pubblico non di linea, in base al vigente art.117 della Costituzione, rientra fra le materie di competenza esclusiva delle Regioni che possono legiferare, anche in deroga a norme e "principi fondamentali della materia" previsti dallo Stato, pur rimanendo ovviamente competenza statale la normativa a tutela della concorrenza ⁽⁷⁾.

Tali principi allo stato attuale sono quelli della Legge Quadro del 1992, che fissa le linee guida fondamentali per la normativa regionale e comunale.

La Legge Quadro disciplina l'esercizio delle attività di regolamentazione degli autoservizi pubblici non di linea, attribuendone la competenza ai Comuni sulla base di criteri definiti a livello regionale (art. 4). I Comuni, nel predisporre i regolamenti, sono competenti a stabilire:

- numero e tipo di veicoli da adibire al servizio;
- modalità di svolgimento del servizio;
- criteri di calcolo delle tariffe per il servizio taxi;
- condizioni e requisiti per il rilascio della concessione, relativamente al servizio di taxi, e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC (art. 5).

⁽⁶⁾ Il mercato dei taxi è caratterizzato dall'anomalia, permessa dalla restrizione all'entrata, consistente nel fatto che in determinate condizioni di aumento improvviso della domanda, l'offerta invece di aumentare si riduce (Schaller, 1999; Visco Comandini, Gori e Violati, 2004). Ciò in quanto il tassista percepisce la durata di lavoro di una giornata in termini di ricavo conseguito, superato il quale egli si sente libero, nè i controlli hanno mai sanzionato questo comportamento, di interrompere il lavoro.

⁽⁷⁾ La Regione Lazio ha recentemente approvato una modifica della precedente normativa regionale, in senso leggermente difforme dal dettato base della Legge Quadro: le modifiche hanno aumentato i vincoli in carico agli NCC, assimilandone lo status a quello dei tassisti. In particolare, cade la possibilità per gli NCC del Lazio di esercitare in Comuni diversi da quello del rilascio della concessione e le sanzioni per inosservanza sono diventate analoghe a quelle riferite al servizio taxi (cfr. Violati, Capelloni, 2006).

L'abilitazione ad effettuare il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea presuppone alcuni requisiti, necessari per ottenere l'indispensabile iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso la Camera di Commercio di ciascuna provincia (art. 6, comma 5), in mancanza della quale i soggetti richiedenti non possono accedere ai concorsi pubblici per il rilascio delle concessioni taxi e delle autorizzazioni NCC.

È poi indispensabile, ai fini del rilascio della concessione o dell'autorizzazione, avere la proprietà o comunque possedere la disponibilità in leasing del mezzo per il quale sarà rilasciata la concessione o l'autorizzazione (art. 8, comma 1) e, nel solo caso NCC, la disponibilità di una rimessa.

La concessione per il servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC sono rilasciate dalle amministrazioni comunali attraverso concorso pubblico e sono riferite esclusivamente ad un singolo veicolo (art. 8, comma 2). Non è ammesso in capo ad un medesimo soggetto il cumulo di più concessioni per l'esercizio del servizio di taxi, ovvero il cumulo della concessione per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per svolgere servizio di NCC. Al contrario, è ammesso il cumulo di più autorizzazioni per l'esercizio del servizio di NCC. La concessione e l'autorizzazione possono essere trasferite, su richiesta del titolare, a persona da lui designata, purché iscritta al ruolo, qualora per il trasportante sia verificata almeno una delle seguenti condizioni: sia titolare di concessione o autorizzazione da almeno cinque anni; abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; non possa più svolgere il servizio a causa di una malattia, di un infortunio o per il ritiro definitivo della patente di guida (art. 9, comma 1). L'art. 10 della Legge 21/1992, inoltre, prevede che la sostituzione dei titolari delle concessioni di taxi sia consentita solo in determinate circostanze tassativamente stabilite dalla medesima norma.

Infine, i titolari di concessione per l'esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC possono:

- 1) in qualità di titolari di impresa artigiana di trasporto, essere iscritti all'albo delle imprese artigiane previsto dall'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443;
- 2) associarsi in cooperative di produzione e lavoro a proprietà collettiva;
- 3) associarsi in cooperative di servizi;
- 4) associarsi in consorzio fra imprese artigiane di trasporto o in tutte le altre forme previste dalla legge;
- 5) essere imprenditori privati che svolgono esclusivamente le attività di NCC (art. 7, comma 1).

La Legge Quadro stabilisce inoltre la possibilità di conferire la concessione o l'autorizzazione alle cooperative o ai consorzi di appartenenza e di rientrare in possesso della stessa in caso di

recesso, decadenza o esclusione da quegli organismi (art. 7, comma 2). Occorre sottolineare che in tali circostanze si verifica il trasferimento non della titolarità della concessione, ma solo della gestione economica dell'attività da essa autorizzata.

Con il Decreto Legislativo del 19 novembre 1997, n. 422, sono state definite le competenze delle regioni e degli enti locali in materia di trasporto pubblico regionale e locale, sia di linea che non di linea: tutte le funzioni che non necessitano di coordinamento regionale sono delegate agli enti locali. Le Regioni adottano piani regionali di coordinamento per garantire l'integrazione modale e tariffaria e definiscono i criteri che gli enti locali dovranno rispettare nella regolazione del servizio taxi nelle zone aeroportuali.

3.2 *Concorrenza verticale di competenze pubbliche ed efficacia della regolamentazione*

Alla luce del quadro normativo ora delineato, occorre domandarsi se una concorrenza di competenze fra Regioni ed Enti Locali sia da considerarsi di stimolo o freno alla riforma del settore, nella prospettiva di adottare alcune delle proposte discusse nel prossimo paragrafo. La teoria del federalismo competitivo (Salmon, 1987), mentre è favorevole alla forma di concorrenza orizzontale fra amministrazioni locali di pari livello, appare critica, perchè socialmente non efficiente, su quella verticale fra amministrazioni pubbliche di livello diverso. La concorrenza verticale, infatti, tende a risolversi in collusione della *constituency* con il ceto politico maggiormente disposto a sostenerne gli interessi, nonché in una "scrematura" delle funzioni più attraenti e non in selezione del soggetto pubblico più efficiente ed idoneo ad esercitare *tutte* le funzioni previste dalla legge.

La concorrenza orizzontale è di tipo politico-informativo e consiste nel porre a confronto le prestazioni misurabili e le politiche adottate di due enti di pari livello (ad esempio, Roma e Milano). Dal confronto (organizzato, ad esempio, da un istituto di ricerca o da un quotidiano), che può riguardare anche singoli aspetti di una politica, uno dei due enti locali emerge come vincitore, e tale giudizio viene conosciuto dai corpi elettorali di entrambi gli enti. Poniamo, a titolo esemplificativo, che Roma risulti vincitrice. Chi ha votato in passato la giunta in carica a Roma, avrà una motivazione in più per continuare a votarla, chi ha votato per la schieramento opposto avrà invece un corretto incentivo, basato su ragioni di efficienza, a cambiare voto. Un fenomeno simmetrico dovrebbe verificarsi nella base elettorale dell'ente locale "perdente": chi ha votato per la

maggioranza in carica a Milano sarà spinto a cambiare voto, chi per l'opposizione (che, magari, appartiene alla stessa coalizione nazionale che governa Roma) a proseguire nella propria scelta ⁽⁸⁾.

Nel caso dei taxi, la competizione orizzontale potrebbe funzionare, ma per il momento non sembra essersi attivato alcun circolo virtuoso, previsto dalla teoria, che implica l'istaurarsi di fenomeni di imitazione fra enti che seguono quello che ha innovato e vinto per primo la battaglia del consenso. L'iniziativa del sindaco Albertini di Milano del 2003 di indire un referendum via Internet per il rilascio di 300 nuove concessioni taxi, ancorchè salutato da economisti e cittadini (Bergantino, Boitani, 2003) come socialmente lodevole, non ha infatti prodotto gli effetti sperati (il numero delle concessioni a Milano non è stato aumentato, nonostante il bisogno accertato) né lo strumento referendario è stato imitato da alcuna altra amministrazione comunale.

A sua volta, la concorrenza verticale sembra aver prodotto, in almeno un caso, un risultato certamente negativo. La nuova normativa regionale del Lazio (cfr. il cap.7) ha infatti ristretto, anziché allargare, la concorrenza, proteggendo gli interessi della categoria con logiche più corporative che di stimolo all'efficienza. In tale luce è infatti interpretabile l'abolizione della sanzione amministrativa per l'interruzione di servizio prevista nella nuova legge regionale.

Tale orientamento della Regione Lazio si tradurrà verosimilmente in un aumento dell'abbandono del servizio, fenomeno particolarmente dannoso per i consumatori perchè, come dimostrano i dati su questa regione (esaminati nel cap.7) tende a verificarsi proprio durante i picchi di domanda.

E' possibile che una spinta all'apertura della concorrenza venga dalla Commissione Europea che, per il momento solo in via informale perchè non si sono per il momento registrate, da parte di soggetti interessati, specifiche richieste di intervento, ha espresso chiaramente i propri sospetti di incompatibilità fra le norme del Trattato Europeo e la legge Quadro quando prevede il divieto di cumulo delle concessioni taxi e di possesso a soggetti giuridici.

4 Proposte di riforma del servizio per l'apertura alla concorrenza

4.1 Determinazione oggettiva del fabbisogno di concessioni

Le prime proposte di riforma del servizio taxi in Italia risalgono agli anni novanta, quando l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (d'ora in poi AGCM) con una segnalazione del 1995 evidenziò la situazione distorsiva della concorrenza che caratterizzava il mercato del servizio

⁽⁸⁾ Negli anni settanta e ottanta l'allora PCI sembra abbia beneficiato elettoralmente in misura consistente dell'effetto "vetrina" delle amministrazioni locali e regionali di Toscana ed Emilia-Romagna.

di taxi con vettura, riferendosi in particolar modo al Comune di Roma ⁽⁹⁾. L'AGCM reputò appropriata buona parte della regolazione vigente (determinazione amministrativa delle tariffe massime e dei requisiti professionali degli operatori, obbligatorietà della prestazione, definizione dei turni minimi di servizio, nonché esercizio di un esteso controllo sugli standard di sicurezza e sull'emissione di fattori inquinanti degli autoveicoli), ponendo tuttavia l'accento sulla necessità di rivedere alcuni aspetti relativi alla compatibilità fra obiettivi d'interesse pubblico e promozione della concorrenza nel mercato dei servizi di taxi, obiettivi entrambi ineludibili per qualsiasi riforma organica del settore.

L'AGCM propose di incrementare il numero delle concessioni per l'esercizio di taxi nel Comune di Roma, così come in tutti quei comuni ove il loro numero in rapporto alla popolazione risultasse inferiore al fabbisogno stimato dagli stessi soggetti preposti alla regolamentazione del settore e comunque inferiore a quanto registrato nelle principali città europee ⁽¹⁰⁾.

Tale proposta, di per sè incontestabile, toccava tuttavia uno degli aspetti più controversi e politicamente sensibili del sistema vigente, data l'intensità degli interessi della categoria dei tassisti. Le organizzazioni dei titolari del servizio sono infatti tradizionalmente coese, determinate ed efficaci nello sfruttamento della leva politico-elettorale al fine di ostacolare l'emissione di nuove concessioni e, tenendo conto di ciò, gli amministratori locali reagirono rivendicando come propria competenza, da risolversi in modo discrezionale, l'attività di determinazione dei fabbisogni di concessioni cui si riferisce l'AGCM ⁽¹¹⁾.

L'elemento di discrezionalità nel rilascio delle concessioni rappresenta il principale motivo di contrasto fra i tassisti (e gli enti locali) da un lato e l'AGCM dall'altro. L'Autorità, infatti, nella sua proposta non contesta l'opportunità delle concessioni in sè, ma propone che queste vengano rilasciate in base a criteri oggettivi che tengano conto delle condizioni locali di domanda dei taxi, fissati preventivamente in via normativa. Ciò consentirebbe di tenere *de facto* sotto controllo il valore economico delle concessioni, cui sono ovviamente interessati i titolari, senza rinunciare ad adeguare l'offerta del servizio alla dinamica della domanda. Per rendere operativa la proposta dell'AGCM appare utile l'analisi econometrica svolta da Visco Comandini, Gori e Violati (2004), che mostra con supporti empirici che il principale fattore esplicativo della variazione nel tempo del valore economico della concessione taxi è il prodotto interno lordo regionale, parametro espressivo

⁽⁹⁾ Alla segnalazione dell'AGCM seguì nel 1997 un parere dell'Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma sulla disciplina del servizio taxi e di altri servizi non di linea che, ricalcando sostanzialmente i rilievi dell'AGCM, rilevava la necessità di una riforma della Legge Quadro nelle parti in cui ostacola la soddisfazione delle esigenze degli utenti e restringe ingiustamente la concorrenza.

⁽¹⁰⁾ La proposta dell'AGCM prevedeva anche l'abolizione della possibilità, previste all'art. 13 della Legge Quadro e all'art. 12, Legge Regionale n. 58/93, di determinare per via amministrativa le tariffe minime, pur conservando l'obbligo di determinazione per via amministrativa delle tariffe massime.

⁽¹¹⁾ Ben poco rileva, sotto tale profilo, che la competenza di determinazione discrezionale del fabbisogno sia assegnata al comune, alla provincia o alla regione.

della domanda di servizio, il cui andamento ha negli ultimi ventitré anni sempre seguito quello del prezzo sul mercato “grigio” (legale, ma ignorato dalle norme vigenti). Si potrebbe dunque legare annualmente, secondo modalità automatiche e non discrezionali, il numero delle concessioni taxi alla variazione del PIL dell’anno precedente, opportunamente deflazionato (¹²).

4.2 *Societarizzazione e gestione imprenditoriale del servizio di taxi*

La proposta è dell’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2004), ripresa ed analizzata sotto il profilo economico da Visco Comandini, Gori e Violati (2004). La sua *ratio* è un aumento di efficienza dell’offerta, ottenuto modificando i diritti di proprietà della concessione, oggi ingessati dal divieto di cumulo e gestione tramite società di capitale. Presupposto necessario per l’attuazione della proposta è la variazione della natura giuridica della concessione per liberarla dal legame biunivoco con la persona fisica titolare, trasformandola in titolo necessario alla gestione di una vettura taxi; corrispondentemente, al conducente non è più richiesta la titolarità della concessione, bensì è sufficiente l’abilitazione al servizio e l’iscrizione al ruolo dei conducenti. Il numero di concessioni rimane contingentato, al contrario dell’abilitazione al servizio di conducente. Abolire il vincolo della cumulabilità delle concessioni e consentirne la proprietà a persone giuridiche che le gestiscono su più turni impiegando diversi conducenti genera di per sé un significativo incremento di efficienza dell’industria nel suo complesso, perché permette di aumentare in modo consistente il tasso di utilizzo delle vetture, riducendo così i costi fissi di esercizio. L’aumento dell’output, inoltre, permette di agire sulla domanda insoddisfatta, oggi molto elevata, riducendola almeno in parte, a beneficio dei potenziali consumatori. Al Comune rimarrebbe comunque la facoltà di stabilire numero e/o dimensione dei soggetti prestatori, anche al fine di promuovere la concorrenza, evitando l’insorgere di possibili posizioni dominanti.

Le modifiche normative richieste per consentire la gestione imprenditoriale del servizio taxi sono:

1. Abolizione del principio di individualità (di cui all’art.7 della Legge Quadro): il titolare della concessione non deve essere necessariamente una persona fisica, ma può essere anche un soggetto giuridico accreditato, in grado di fornire garanzie di affidabilità tecnico/economica.
2. Mantenimento del divieto di cumulo delle concessioni in capo a singole persone fisiche e introduzione della possibilità di cumulo delle concessioni in capo a persone giuridiche (di cui

(¹²) Tale proposta è ovviamente valida per i soli grandi comuni appartenenti ad aree metropolitane, dove l’economia della regione influenza i livelli di domanda e di costo dei servizi pubblici dei capoluoghi.

all'art. 8 Legge Quadro).

Il conferimento di più concessioni in capo a soggetti giuridici (possibilità di avere più vetture per ogni concessione) in grado di gestirle operativamente 24 ore su 24, facendo ruotare più conducenti sulla stessa vettura (nel rispetto dei limiti di orario dei turni per i singoli conducenti), consente di:

- i) aumentare l'output (ovvero il numero di vetture effettivamente in servizio) a parità di concessioni e di vetture;
- ii) ridurre il costo del capitale inutilizzato e le spese di manutenzione;
- iii) ridurre gli spazi di mercato su cui si innesta il fenomeno dell'abusivismo (aumentando l'output la domanda inevasa diminuirebbe, e il mercato regolare riuscirebbe ad assorbire un numero di conducenti abilitati maggiore di quello attuale);
- iv) nel medio periodo, dopo la nascita di un vero mercato del servizio taxi, in cui c'è da attendersi una coesistenza di ditte individuali (quelle oggi esistenti) e di società di capitali detentrici di una propria flotta di vetture e concessioni, potrebbero essere le stesse imprese a richiedere una nuova emissione di concessioni per ottimizzare la funzione di produzione del servizio.

L'opportunità di introdurre una gestione di carattere imprenditoriale potrebbe essere colta da società di capitali interessate ad investire nel settore, affiancando le cooperative esistenti; ciò sortirebbe effetti positivi anche sull'indotto in termini di nuove tecnologie – si pensi alle potenzialità connesse all'uso del cellulare UMTS sul taxi o all'ormai prossima tecnologia di diffusione dati wireless Wi-max in termini di informazione pubblicitarie o di servizi a valore aggiunto disponibili durante la corsa – oltre agli effetti di espansione occupazionale. Verrebbe così stimolata la formazione di accordi fra imprese (e, nel medio periodo, la loro fusione in poche imprese di grandi dimensioni) finalizzati a meglio gestire la domanda ⁽¹³⁾, che almeno nel caso di Roma abbiamo visto avere una elevata componente inevasa. In genere, una volta lasciata libertà d'entrata alle imprese, il mercato non riduce, ma anzi aumenta il proprio grado di concorrenzialità, come mostra l'esperienza di gran parte delle metropoli nel mondo industrializzato, dove convivono imprese, cooperative e singoli tassisti.

Gli imprenditori che credono nelle prospettive di sviluppo del settore potrebbero acquistare le concessioni dagli attuali titolari, i quali potrebbero a loro volta continuare a svolgere il servizio tramite contratti di *lease back*. In questo modo si favorirebbe il processo di capitalizzazione del

⁽¹³⁾ Va in tale direzione l'accordo recentemente sottoscritto a Roma, dove la componente di domanda inevasa è alta (cfr. Violati, Capelloni, 2006), da 10 cooperative di taxi su 11 (è rimasta fuori la sola cooperativa maggiore, il 3570) di organizzare una gestione comune del servizio di radio taxi, in cui le richieste insoddisfatte vengono automaticamente smistate alle altre cooperative (*La Repubblica*, 5 luglio 2005).

mercato, con il tassista cedente che incassa subito il valore della concessione ma mantiene il rischio imprenditoriale ⁽¹⁴⁾ nonché il diritto all'esercizio del proprio turno di lavoro. Il rapporto fra il soggetto gestore del servizio, titolare delle concessioni, e i conducenti può essere liberamente contrattato dalle parti e può prevedere il trattamento previdenziale. Nel sistema, l'unico onere aggiuntivo cui incorrerebbe il tassista che opta per una gestione imprenditoriale del servizio è l'obbligo di iniziare e concludere il proprio turno di lavoro presso la rimessa del gestore, e non come avviene oggi in Italia, presso il proprio domicilio.

4.3 Istituzione di un mercato delle concessioni taxi

Si è più volte ricordata la forte resistenza al rilascio di nuove concessioni da parte dei tassisti, che fra le altre cose temono una diminuzione del loro valore di cessione. Al fine di creare condizioni di consenso politico favorevoli, o comunque non pregiudizialmente contrarie, ad incrementi del numero delle concessioni, pare opportuno accompagnarle, come riconosciuto da una nuova segnalazione dell'AGCM (2004), da misure compensatorie a favore degli attuali titolari di concessione. Una possibile soluzione è assegnare a titolo gratuito le nuove concessioni non già ai richiedenti (com'è oggi, attraverso un concorso pubblico), ma agli attuali titolari ⁽¹⁵⁾. Con questa soluzione vecchie e nuove concessioni rimangono inizialmente in capo ai vecchi possessori, ma si creano le condizioni per una contrattazione coasiana ⁽¹⁶⁾ in grado di condurre ad un'allocazione efficiente del diritto di concessione: il suo possessore potrebbe vendere la nuova concessione, oppure sfruttare entrambi i titoli (il vecchio e il nuovo) mediante affidamento della seconda concessione a un altro operatore, e in equilibrio le concessioni risulterebbero allocate al meglio, ovvero ai soggetti in grado di meglio sfruttarle. La misura in esame richiede la modifica delle disposizioni previste dagli artt. 8 e 10 della Legge Quadro, riferiti rispettivamente al divieto di cumulo di più concessioni e alle circostanze in cui è ammessa la sostituzione alla guida.

Questa soluzione è però teoricamente contraria alla disciplina antitrust, perchè prefigura un meccanismo che favorisce ingiustificatamente i vecchi possessori a scapito dei nuovi entranti, e questa è una delle ragioni che hanno impedito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di proporla fra le possibili opzioni. Tuttavia, se ne valutassero meglio i benefici economici per il

⁽¹⁴⁾ A Berlino i tassisti dipendenti versano il 50% dei ricavi giornalieri alla società per cui lavorano.

⁽¹⁵⁾ Questa proposta è presente sia fra quelle contemplate nel documento dell'Autorità arante della concorrenza e del mercato (2004), sia in Visco Comandini, Gori e Violati (2004).

⁽¹⁶⁾ Una contrattazione libera da costi di transazione, in cui l'allocazione iniziale dei diritti di proprietà è irrilevante ai fini del raggiungimento dell'ottimalità dello scambio (Coase, 1960).

mercato, questo meccanismo potrebbe essere ugualmente adottato in via transitoria e all'interno di una più generale riforma del settore, al fine di avviare concretamente il processo concorrenziale

In ogni caso, anche a prescindere dai criteri di distribuzione delle nuove concessioni, pare opportuno istituire una borsa taxi, vale a dire una sorta di camera di compensazione, cui si dovrebbero obbligatoriamente rivolgere sia il titolare di concessione che desideri cedere il proprio titolo sia i soggetti abilitati che desiderano acquistare una o più concessioni. Stimolando così la formazione di un prezzo di riferimento, aumenterebbe il grado di trasparenza ed efficienza del già esistente, ma non riconosciuto, mercato delle concessioni. È possibile utilizzare questo meccanismo anche per eventuali futuri interventi di aumento del numero delle concessioni, che in tal caso potrebbero essere cedute a titolo oneroso dalle amministrazioni locali a prezzi di mercato, anziché a titolo gratuito attraverso concorso pubblico com'è oggi. Eventuali incrementi del numero di concessioni verrebbero dunque pagati dallo stesso mercato, e gli introiti derivanti da tale procedura potrebbero essere impiegati per compensare “una tantum” gli attuali operatori.

4.4 *Rafforzamento dell'attività regolatoria di controllo e della separazione dei mercati dei servizi taxi e NCC*

Le proposte di riforma discusse finora presuppongono il mantenimento di un regime regolamentato, e vanno considerate come sostitutive rispetto alla liberalizzazione delle concessioni, ipotesi quest'ultima valutata da un lato come politicamente impraticabile, ma dall'altro anche non necessariamente risolutiva dei problemi di funzionamento del mercato taxi (Visco Comandini, Gori e Violati, 2004).

I comportamenti patologici presenti nell'industria dei taxi sembrano infatti derivare soprattutto da inefficiente regolamentazione, sia nel suo disegno che nella sua applicazione. Ne segue che un rafforzamento dei poteri regolatori di controllo, prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti o abusivi costituisce un presupposto ineludibile, a prescindere dal regime concessorio vigente. Anzi, si può sostenere, concordemente con la letteratura sulla liberalizzazione dei servizi pubblici (Vickers e Yarrow, 1988), che il controllo di abusi e comportamenti illeciti acquista tanto più importanza quanto più si intendono introdurre elementi concorrenziali finalizzati a migliorare il benessere dei consumatori. L'aumento quantitativo e qualitativo dei controlli da parte dei soggetti preposti alla regolazione del settore appare quindi preconditione necessaria per qualsiasi riforma, in mancanza della quale le ipotesi di creazione di mercati efficienti sono destinate a rimanere puramente illusorie. In particolare, la capacità di spingere i produttori del servizio a fornire il massimo output diventa l'obiettivo centrale di policy di un sistema regolatorio efficace. E' pertanto necessario sanzionare con severità i già descritti comportamenti di restrizione ingiustificata dell'output (ossia l'abbandono anticipato dal servizio) che causano i maggiori disagi agli utenti, soprattutto quando la domanda è alta. A tal fine, sull'esempio di New York, si potrebbero introdurre apparati di controllo elettronico nelle autovetture taxi, capaci di rilevare in tempo reale comportamenti di violazione del turno obbligatorio assegnato.

Nell'industria dei taxi, il controllo del rispetto dell'orario di servizio degli operatori è attività da considerarsi decisiva per il mantenimento di un adeguato standard di funzionalità. In assenza di controlli efficaci, come purtroppo spesso si riscontra in Italia, perfino la concorrenza implicita esercitata dal servizio NCC finisce per peggiorare, anziché migliorare, il benessere dei consumatori. In teoria, la presenza attigua al servizio taxi di quello NCC accresce infatti il grado di concorrenzialità del mercato, in quanto la contiguità fra i due mercati genera un sia pur limitato, ma comunque avvertibile, effetto di sostituzione dal lato della domanda. Tale tesi sarebbe realistica se il sistema di controlli e sanzioni riuscisse a impedire a tassisti e conduttori NCC di tenere comportamenti illegali di selezione dei clienti con maggiore disponibilità a pagare, specie se

stranieri con basso livello di informazione sulle modalità del servizio, lucrando illegalmente prezzi più elevati del consentito quando la domanda è alta (ossia adottando la strategia tipica dei monopolisti di discriminazione del prezzo) ⁽¹⁷⁾. Pertanto, poiché in pratica controlli e sanzioni, almeno in Italia, sono per lo più sporadici o casuali, la restrizione patologica dell'offerta rimane elevata e conseguentemente la concorrenza fra taxi e NCC si realizza solo nella nicchia di mercato già oggi dotata di ampia disponibilità di offerta, cioè il segmento business a domanda programmata.

Ne segue che, agli attuali livelli insufficienti di controllo, accrescere la sostituibilità fra i due servizi facilita, anziché rendere più difficile, l'azione illecita di discriminazione del mercato, che avviene in nella parte del mercato a domanda estemporanea dove il consumatore ha un basso potere di contrattazione.

4.5 *Promozione e tutela della qualità del servizio*

Oltre all'attività di controllo e tutela degli utenti svolta da organi quali la Commissione di Garanzia, la qualità delle prestazioni può essere salvaguardata anche mediante la Carta dei servizi. Tale strumento, qualora sia reso obbligatorio e vincolante, impone ai soggetti erogatori, anche singoli ed indipendenti, il rispetto degli standard minimi e, in alcuni casi di inadempienza, consente di prevedere penali ed indennizzi a favore degli utenti.

Nel caso del servizio taxi, tuttavia, sarebbe necessario distinguere fra gli *standard* afferenti al singolo conducente indipendente e quelli tipicamente riferiti alle organizzazioni, ai *contact center* e alla gestione di tipo aziendale/associativa

Gli *standard* per i singoli conducenti possono riguardare: le dotazioni minime della vettura, fra cui, oltre a quelle di sicurezza, potrebbero essere inseriti l'impianto di condizionamento, il modulo E.F.T./P.O.S. per il pagamento mediante bancomat e carta di credito, etc.; gli obblighi di trasparenza e pubblicità, come la traduzione e l'evidente esposizione dei tariffari o la descrizione della tariffa multipla; i requisiti di affidabilità, fra cui anche la leggibilità del nominativo dei conducenti abilitati e del numero di concessione; il rispetto dei tempi dichiarati di arrivo nel caso di chiamata al parcheggio taxi e dei relativi margini di tolleranza; etc.

⁽¹⁷⁾ Tale comportamento è ovviamente vietato per il servizio taxi, ma è tecnicamente possibile se il conducente raccoglie in strada il cliente; non è invece esplicitamente proibito nel servizio NCC (i prezzi infatti sono liberamente contrattati fra le parti) ma, almeno teoricamente, è impossibile, in quanto quest'ultimo operatore dovrebbe offrire il servizio solo su chiamata in rimessa e non per strada. E' invece assai frequente osservare, ad esempio all'aeroporto romano di Fiumicino, sia tassisti regolari che conducenti NCC (entrambi parcheggiati illegalmente sul bordo della strada anziché negli spazi appositi) offrire i loro servizi a clienti accuratamente selezionati fra quelli in attesa di taxi.

La Carta dei servizi riferita a cooperative o aziende, oltre a prevedere per i propri conducenti gli *standard* di cui si è detto, dovrebbe contenere anche i riferimenti minimi sui tempi operativi dei *contact center* ed altri indicatori di efficienza ed efficacia.

Il Comune, eventualmente attraverso la Commissione di Garanzia, dovrebbe emanare due Carte dei servizi di riferimento, una per i singoli operatori ed una per le organizzazioni che gestiscono il servizio taxi ed i servizi collettivi per gli utenti (come appunto i *contact center*). Tali Carte presenterebbero i contenuti *standard* minimi che ogni conducente ed ogni azienda debbono in ogni caso rispettare e sarebbero automaticamente applicate agli operatori delle due categorie che non abbiano adottato una propria Carta con atto unilaterale ⁽¹⁸⁾.

La possibilità di adottare e pubblicizzare *standard* più elevati potrebbe diventare per gli operatori una garanzia di responsabilità e di rapidità da presentare agli utenti, incentivando una sorta di competizione sul piano della qualità, che andrebbe a vantaggio dell'efficacia e della soddisfazione nei confronti del servizio ⁽¹⁹⁾.

Le variazioni normative richieste per imporre ai gestori l'obbligo di adozione della carta dei servizi si riferiscono solo al livello comunale e consistono nell'approvazione in Consiglio di due testi di riferimento, completi di indicatori minimi ed eventuali penali per il mancato rispetto degli *standard*.

5. Coalizioni, federalismo e possibilità di successo della riforma

Nel settore del servizio taxi nessuna Regione risulta ad oggi aver utilizzato il potere di legiferare realmente in deroga alla legislazione nazionale: negli aspetti salienti, quest'ultima è sostanzialmente applicata uniformemente sull'intero territorio nazionale. Il fatto di non osservare significative differenziazioni nei modelli regolatori applicati a livello regionale non implica però che in futuro tale eventualità non possa verificarsi, soprattutto dopo la recente modifica della Costituzione. Tuttavia, la possibilità di adottare alcune delle proposte qui formulate dipende essenzialmente dalla formazione di una coalizione di interessi favorevole a modificare lo status quo. Chi sono o potrebbero essere i soggetti potenzialmente interessati alla riforma?

⁽¹⁸⁾ La Carta dei servizi adottata unilateralmente dagli operatori deve contenere almeno gli standard minimi adottati dal Comune. La mancata adozione della Carta entro la scadenza stabilita da eventuale Contratto di servizio (per le organizzazioni) o dal Regolamento comunale (per i singoli) potrebbe comunque prevedere una sanzione a carico degli operatori inadempienti.

⁽¹⁹⁾ Tale possibilità è più realisticamente ipotizzabile per le organizzazioni, mentre per i singoli sarebbe più logico aspettarsi la semplice ratifica della Carta adottata dal Comune.

In primo luogo società e imprese operanti nel settore dei trasporti e/o delle telecomunicazioni, che potrebbero trovare nella creazione di un mercato organizzato secondo criteri industriali significative opportunità di profitto ⁽²⁰⁾.

In secondo luogo alcune delle attuali cooperative di tassisti, interessate ad occupare per tempo i segmenti più promettenti (in particolare quello business) di un mercato con forti potenzialità di crescita se sarà in grado di strutturarsi secondo logiche industriali, ma anche più lungimiranti rispetto alla maggioranza della categoria, tradizionalmente contraria, coerentemente con la propria natura corporativa, a qualsiasi mutamento anche di limitata entità delle condizioni di offerta.

In terzo luogo gli utenti, attuali e potenziali, nonché le stesse amministrazioni locali, i primi interessati all'incremento della disponibilità dei mezzi anche e soprattutto nelle ore di elevata domanda, le seconde tese ad incentivare il trasporto pubblico al fine di decongestionare i centri storici, nonché a scoraggiare, con un'accresciuta offerta di mezzi di trasporto alternativo unita ad una più severa repressione, la guida in stato di ebbrezza. Presupposto per consolidare gli interessi di questo gruppo è il rafforzamento dei controlli sulle strade e una più incisiva repressione delle violazioni alla circolazione stradale e alla sosta dentro i centri urbani. Ma ciò non appare comunque sufficiente.

I soggetti ora menzionati esprimono già oggi una ancora troppo generica domanda di riforma ⁽²¹⁾, ma non sono coalizzati fra loro, perché da un lato le forze imprenditoriali che dovrebbero costituire il nucleo duro degli interessi a cui gli altri soggetti, meno intenzionali, darebbero probabilmente il loro appoggio solo in via successiva, appaiono molto timorose, disincentivate ad agire non dal rischio d'investimento in sé, non particolarmente elevato, ma dall'assenza di un contesto istituzionale e politico disposto a dividerne i rischi.

La speranza è che in almeno una regione tale coalizione riesca a prendere forma, a consolidare le proprie strategie e a vincere, riuscendo a far approvare una legge in cui sia almeno contenuta la norma – cruciale - di liberalizzazione del titolo di proprietà della concessione, sancendo così la nascita di un mercato imprenditoriale del servizio. A tale proposito, anche al fine di dare avvio a condizioni virtuose, la regione potrebbe intervenire offrendo, almeno inizialmente, pacchetti di “voucher” di corse taxi a prezzi scontati e/o fissi, anche con forme di sconti specifici per giovani sotto i 30 anni ⁽²²⁾ per incoraggiare la domanda, nonché incentivi fiscali o reali alla nascita di nuove

⁽²⁰⁾ Si consideri che il solo investimento finanziario nelle concessioni taxi a Roma consente da più di un ventennio una remunerazione pari a quasi il 2% annuo superiore all'inflazione, cui va aggiunto l'eventuale affitto a terzi (Visco Comandini, Gori e Violati, 2004).

⁽²¹⁾ In tal senso gli articoli di lamentela sulle disfunzioni del servizio taxi che compaiono ricorrentemente sui quotidiani italiani.

⁽²²⁾ Tale forma di discriminazione di prezzo (di secondo grado nell'accezione pigouviana) consentirebbe di pubblicizzare il servizio alle fasce dei giovani, dotate di una domanda potenziale molto alta, ma anche di scarsa disponibilità a pagare.

imprese o cooperative operanti nel mercato dei taxi ⁽²³⁾. In questo quadro, l'offerta tenderebbe a sua volta ad aggiustare le proprie risorse e gli input necessari per allargare il giro d'affari: ovvero potrebbe chiedere essa stessa un pur limitato, ma positivo, numero di nuove concessioni. La proposta, ovviamente, dovrebbe prevedere un doppio regime concessorio, parallelo e diversificato per le persone fisiche e quelle giuridiche ⁽²⁴⁾.

Se si riuscisse, anche in un solo ma significativo caso (ovvero in una delle aree metropolitane del paese, dove la congestione del traffico costituisce un problema serio), a far passare una legge regionale con tali contenuti in deroga, è da presumere che, come spiega la teoria del federalismo competitivo orizzontale, altre regioni probabilmente imiterebbero quella innovatrice, dando l'avvio ad un meccanismo di riforma che l'attuale quadro di configurazione degli interessi sembra rendere impossibile.

⁽²³⁾ Tale proposta è quella che in economia è chiamata "politica di disinsabbiamento": forzare inizialmente, attraverso incentivi in genere al consumo, l'adozione di una certa tipologia di consumi di beni o servizi da parte dei consumatori, in modo da rompere il circolo vizioso (non c'è domanda, l'offerta non aumenta e quindi la domanda non riesce a decollare) che impedisce ad un'industria, standard o servizio ritenuto socialmente meritevole di svilupparsi.

⁽²⁴⁾ Un precedente a livello nazionale è stato il caso del servizio di vendita di quotidiani e periodici, per più di vent'anni retto sul divieto di concessione a persone giuridiche. La normativa stabilita dalla legge 5 agosto 1981, n. 416, prevedeva infatti che l'autorizzazione alla vendita esclusiva potesse essere rilasciata solo a persone fisiche e non potesse essere cumulabile, mentre l'autorizzazione alla vendita di quotidiani e periodici associata ad altri determinati generi commerciali (cioè non esclusiva) poteva essere ottenuta anche da persone giuridiche e, in questo caso, era cumulabile. Nel 2001 (con l'approvazione del d.lgs. 24 aprile 2001, n. 170), la normativa è stata uniformata, sopprimendo le distinzioni fra persone fisiche e giuridiche e, quindi, il divieto di cumulo precedentemente previsto nei confronti delle sole persone fisiche.

BIBLIOGRAFIA

- AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI DEL COMUNE DI ROMA (2004). *Il settore taxi a Roma. Ipotesi di riforma*, Roma
- AUTORITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA (1997), *Primo Rapporto*, settembre 1997, all. 5.
- AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (1995), *Bollettino* 29/1995.
- AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi. Segnalazione al Parlamento e al Governo, *Bollettino* 9/2004, 3 marzo 2004.
- BERGANTINO, A., BOITANI, A. (2003), "Taxi: un mercato molto particolare", *Lavoce.info*, 28 gennaio 2003.
- BERGANTINO, A., LONGOBARDI, E. (2001), *Taxi Deregulation*, Selected WCTR proceedings 2001, Seoul, Corea, luglio.
- BORDIGNON M. (2003) Taxi matti: governi locali e riforme, *La Voce.info*, 06-02-2003.
- BRUZZONE, G. (1995). *L'individuazione del mercato rilevante nella tutela della concorrenza*, Temi e Problemi, 1, giugno.
- BUCCIROSSI, P. (2000). *Scelte di policy e definizione del mercato rilevante: un modello strategico*, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Temi e problemi, 10, aprile.
- CAIRNS, R., LISTON-HEYES C. (1996),. Competition and regulation in the taxi industry, *Journal of Public Economics*, 59, 1-15.
- COASE R. (1960), Il problema del costo sociale, *Journal of Law and Economics*, 1, 1.
- OFFICE OF FAIR TRADING (2003), *The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK*, OFT676, November.
- SALMON P. (1987), "Decentralization as an incentive scheme", *Oxford Review of Economic Policy* 3, no. 2 (Summer), pp. 24-43.
- SCHALLER B. (1999), Elasticities for taxicab fares and service availability; *Transportation*, 26, 283-297.
- STIGLER G. (2003), Monopoly, in *The Concise Encyclopedia of Economics*. Liberty Fund, Inc. Ed. David R. Henderson. Library of Economics and Liberty, 29 September 2003.
.http://www.econlib.org/library/Enc/Monopoly.html.
- STIGLITZ J. (1991), Introduction to Symposium on Organizations and Economics, *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 15-24.
- VICKERS J., YARROW G. (1988), *Privatization: an economic analysis*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- VIOLATI F., CUPELLONI S., (2006), "Il servizio taxi nella regione Lazio e nel comune di Roma", in www.issirfa.cnr.it
- VISCO COMANDINI V., GORI, S., VIOLATI, F. (2004) Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio dei diritti?, *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3.