

**LA CATEGORIA UNITA**

S.A.Ta.M./C.N.A. – A.C.A.I./C.A.S.A.

UNIONE ARTIGIANI – CONFARTIGIANATO TAXI MILANO

A.G.C.I. – C.C.I. – LEGA COOP.

UIL TRASPORTI – FIT/CISL

**IL SISTEMA TAXI AL SERVIZIO DELLA CITTA':  
QUALE REGOLAZIONE?**

*Venerdì 12 maggio 2006*

*Palazzo delle Stelline, Corso Magenta n°. 61 – 20123 Milano*

Studio presentato dal Prof. C. Rossano

Il presente studio è stato commissionato dall'URI - Unione dei Radiotaxi d'Italia all'Università degli studi di Roma La Sapienza in occasione del convegno tenutosi a Roma il 27 marzo 2006 dal titolo "Liberalizzare i taxi? Opinioni a confronto"

Sommario. 1. Premessa. Le spinte verso la *deregulation*. - 2. Il quadro normativo - 3. La posizione dell'Antitrust e dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma. -4. *Segue*. La proposta di riforma dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma - 5. D punto di vista comunitario. - 5.1 Il servizio taxi come servizio di trasporto pubblico locale. -5.2 Il servizio di taxi come servizio nel mercato interno. - 6. Quale *deregulation*! Esperienze straniere a confronto. Le controindicazioni della *deregulation*. - 7. L'analisi economica del diritto e il diritto costituzionale come criteri per orientare il regolatore. Il vero problema: quale *regulation*! - 8 Conclusioni (pro)positive.

## 1. PREMESSA. LE SPINTE VERSO LA DEREGULATION.

Il presente convegno e dunque la presente relazione traggono spunto dalla pubblicazione dei programmi elettorali delle due coalizioni di centro destra e di centrosinistra in vista delle imminenti elezioni politiche del 9-10 aprile 2006. Le proposte politiche delle due coalizioni sembrano auspicare in maniera più o meno velata la necessità di intervenire sull'attuale assetto regolamentare del servizio di taxi.

Difatti, il programma del centro-sinistra prevede che «Politiche di liberalizzazione e trasparenza [...] vadano attuate secondo gli stessi principi anche nei settori della distribuzione dei farmaci e dei taxi»<sup>1</sup>. Per converso, il programma della coalizione di centro-destra non affronta *ex professo* il tema delle liberalizzazione del servizio di taxi ma in via più generale afferma che «Occorre [...] più concorrenza nella gestione dei servizi in settori nevralgici come le banche, le assicurazioni, l'energia, le autostrade, le telecomunicazioni»<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Si cita testualmente un passaggio tratto da *«Per il bene dell'Italia. Programma di governo 2006-2011»*, p. 129-130. Nel testo del programma de *L'Unione* si precisa il concetto di liberalizzazione. In particolare, si afferma che «Liberalizzare ha senso se significa contrastare la rendita e aumentare l'efficienza del sistema economico. A tal fine, uno sforzo si impone da parte delle imprese e dello Stato ad intervenire nei settori nei quali si annidano rendite improprie e inefficienze. [...] Per noi liberalizzare significa contrastare rendite monopolistiche e corporative, migliorare qualità e prezzo per il consumatore, garantire fondamentali clausole sociali per gli operatori, promuovere investimenti e crescita industriale. Ciò vale anche per i servizi pubblici locali. In questo caso liberalizzare deve significare altresì garantire comunque le caratteristiche univoci dei servizi».

<sup>2</sup> Così il *«Programma elettorale 2006»* de *La Casa delle Libertà*, p. 13, che muove dalla premessa che «Le liberalizzazioni negli anni '90, avrebbero dovuto essere fatte prima delle privatizzazioni od in parallelo a queste e non dopo. E' stato fatto il contrario creando così monopoli o quasi monopoli».

Le spinte verso la liberalizzazione di questo settore inducono a svolgere nella presente relazione una riflessione di ordine gius-economico sulla necessità e sugli effetti che l'eventuale deregulation del sistema normativo vigente potrebbero comportare in un settore di rilevante importanza economica e sociale.

La struttura dell'elaborato si compone di una prima parte dedicata alla ricostruzione del quadro normativo e delle proposte di modifica del medesimo finora avanzate per favorire o per bloccare l'introduzione di un regime improntato ai principi della liberalizzazione. Nella seconda parte si analizzeranno le possibili controindicazioni di una "de-regulation selvaggia" attraverso un'analisi necessariamente superficiale del pensiero degli economisti e un confronto comparatistico con gli ordinamenti in cui tali modifiche sono state effettivamente introdotte. Nella terza e ultima parte della relazione si concentrerà l'attenzione sulle ragioni che si oppongono a progetti di riforma ultra-liberistici e sulle possibili modifiche che si possono apportare al regime vigente per garantire maggiore efficienza e apertura del servizio di taxi senza pregiudicare i diritti degli operatori del settore.

## 2. IL SISTEMA NORMATIVO NAZIONALE

Il «servizio di taxi con autovettura» è disciplinato a livello nazionale dalla legge n. 15 gennaio 1992, 21 recante *"Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea"*.

Esso rientra infatti tra nei ed. «autoservizi pubblici non di linea», cioè quei servizi che «provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferro vi ari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta». Esiste una seconda tipologia rientrante nella categoria degli autoservizi pubblici non di linea. Si tratta del «servizio di noleggio con conducente e autovettura».

L'articolo 2 definisce il «servizio di taxi con autovettura» come il servizio avente «lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone» e rivolto ad una utenza indifferenziata. Con riguardo alle modalità di

svolgimento del servizio, la legge stabilisce che «lo stazionamento avviene in luogo pubblico [...] il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale» e che all'interno della predetta area la prestazione del servizio è obbligatoria. Quanto al corrispettivo per il servizio, la legge dispone che «le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio» (art. 2, comma primo).

Il diritto di prestare il servizio di taxi è soggetto a un regime autorizzatorio. L'articolo 8 della legge 21 del 1992 disciplina le modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni.

Secondo quanto previsto dalla disposizione citata, la prestazione del servizio taxi è consentita dietro rilascio della licenza da parte delle amministrazioni comunali attraverso un bando di pubblico concorso. La licenza è necessariamente riferita ad un singolo veicolo adibito a taxi. Non è difatti ammesso, in capo ad un medesimo soggetto, il cumulo di più licenze per l'esercizio di detto servizio. Inoltre, l'articolo 10 della medesima legge dispone che la sostituzione dei titolari delle licenze di taxi è consentita solo in determinate circostanze tassativamente stabilite dalla nonna medesima.

Le competenze in materia di regolamentazione del servizio di taxi sono suddivise tra Regioni e Comune.

Alle singole Regioni è infatti demandata la competenza a disporre le norme, nel quadro dei principi fissati dalla legge citata, volte in particolare a stabilire i criteri cui devono attenersi i Comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio del servizio taxi. La disciplina puntuale dell'attività di prestazione del servizio taxi è invece riservata ai Comuni i quali, nel predisporre i regolamenti concernenti l'esercizio del trasporto di persone mediante servizio taxi, sono competenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge suddetta, a stabilire il numero e la tipologia dei veicoli, i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza, le modalità di svolgimento del servizio, nonché i criteri per la determinazione delle tariffe.

### 3. LE SPINTE VERSO LA *DEREGULATION*. LA POSIZIONE DELL'ANTITRUST.

L'Autorità garante per la concorrenza e il mercato si è occupata del mercato dei taxi in due occasioni.

Il primo intervento dell'Antritrust - con Segnalazione AS053 del 28 luglio 1995 - è stato sollecitato da una richiesta del Comune di Roma volta a sottoporre all'analisi dell'autorità preposta alla tutela della concorrenza una proposta di modifica dell'assetto regolamentare del mercato in esame.

Il punto di partenza dal quale muove il ragionamento dell'Antitrust è che un intervento regolatorio in questo mercato è irrinunciabile.

Infatti, l'Autorità ha ritenuto che «i problemi di carattere informativo che caratterizzano il rapporto tra utente e prestatore, nella determinazione tanto della qualità che della quantità del servizio, la possibile qualificazione dell'utenza come parte debole del rapporto, ragioni di sicurezza legate alla manutenzione degli autoveicoli e all'identità dei prestatori e, infine, il rischio di generare esternalità negative sotto forma di inquinamento e congestione dei centri urbani, siano ragioni plausibili a consigliare la determinazione di regole all'interno delle quali possa, comunque, dispiegarsi una concorrenza effettiva tra gli operatori». Su queste basi, l'Autorità giustifica «l'intervento regolatorio limitatamente alla determinazione per via amministrativa delle tariffe massime, della obbligatorietà della prestazione, dei turni di servizio minimi, dei requisiti professionali degli operatori, nonché per quanto concerne il mantenimento di un intenso controllo sugli standard di sicurezza e sull'emissione di fattori inquinanti degli autoveicoli e altri aspetti a tutela del consumatore».

Nella Segnalazione del 1995 l'Autorità ha affrontato quattro nodi problematici: il regime tariffario, il regime dei turni di servizio, le restrizioni sul lato dell'offerta e altri aspetti di tutela del consumatore. •

Sotto il primo profilo, l'Autorità suggeriva di «escludere la possibilità di determinare le *tariffe minime* pur conservando l'obbligo di determinazione per via amministrativa delle *tariffe massime*). Tale intervento avrebbe dovuto comportare anche la abrogazione di ogni previsione di obblighi di richiesta di autorizzazione a praticare *sconti* sulle tariffe massime e l'adozione di misure atte a consentire la più ampia diffusione delle informazioni concernenti le tariffe e le altre condizioni di fornitura del servizio, nonché la "visibilità" dei soggetti che adottano politiche tariffarie differenziate.

Sotto il profilo delle barriere all'ingresso nel servizio di taxi, l'Autorità ha bensì sostenuto la necessità di favorire un «incremento del numero delle licenze per l'esercizio

di taxi, onde ottenere un rapporto tra numero di utenti e vetture taxi disponibili in linea con i livelli delle principali capitali europee, nella prospettiva di un graduale processo di apertura delle condizioni di accesso al mercato» ma ha anche precisato è rimessa alla valutazione discrezionale del Parlamento la valutazione circa «l'entità e l'intensità» di tale processo che condurrà anche a sostanziali modifiche nella legge quadro del 15 gennaio 1992, n. 21, laddove dispone che i Comuni determinino il numero, "i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio di taxi" (artt. 5 e 6) e le limitazioni territoriali alla prestazione del servizio (art. 11).

Con riguardo al regime di turnazione dei prestatori del servizio di taxi, l'Antitrust ha sostenuto la previsione della possibilità di determinare esclusivamente dei *turni minimi* rigidi per quelle fasce orarie o giorni dell'anno tipicamente caratterizzati da livelli di domanda bassi.

Da ultimo, sotto il profilo della tutela dei consumatori, l'Antitrust ha caldeggiato il mantenimento dell'obbligo di iscrizione degli operatori ad un *ruolo*, garantendo tuttavia la massima semplificazione e trasparenza delle procedure, al fine di evitare che tale obbligo possa tradursi in un ingiustificato ostacolo all'entrata sui mercati; nonché il mantenimento delle disposizioni che individuano un *obbligo di trasparenza delle tariffe e delle condizioni di trasporto e che riguardano la dotazione obbligatoria del tassametro*, sottoposto a controlli da parte delle amministrazioni competenti.

Il secondo intervento dell'Autorità sulla regolamentazione del servizio di taxi è avvenuto con la Segnalazione AS277 del 26 gennaio 2005. L'Autorità ha rilevato il perdurare, a distanza di alcuni anni dalla prima Segnalazione, delle distorsioni concorrenziali allora evidenziate, e ha posto l'accento sulle cause che a suo giudizio determinano un'insufficiente apertura del mercato alla concorrenza al fine di proporre alcune possibili soluzioni volte a superare le problematiche che caratterizzano il settore in esame.

In questa circostanza l'Antitrust, senza disconoscere la necessità di un intervento regolatorio sul mercato in esame, ha puntato il dito contro due anomalie che, a suo modo di vedere, caratterizzerebbero il mercato dei servizi di trasporto pubblico mediante taxi. La prima anomalia sarebbe data dalla inadeguatezza della offerta da parte dei conducenti

di taxi a soddisfare la domanda da parte dei consumatori<sup>3</sup>. La seconda anomalia che contraddistinguerebbe il mercato del servizio di taxi riguarda invece «la predeterminazione dei turni di servizio rigidi che si presta alla ripartizione dell'offerta per fasce orarie tra i concorrenti».

Dopo un sintetico *excursus* sulle esperienze di liberalizzazione implementate in altri Paesi<sup>4</sup>, l'autorità prova a suggerire una serie di modifiche all'attuale quadro regolamentare dirette a favorire una maggiore apertura del mercato.

---

<sup>3</sup> L'Antitrust rileva, al riguardo, come «in gran parte dei principali Comuni italiani la densità di taxi in rapporto alla popolazione risulti inadeguata. Tale circostanza è dimostrata dai lunghi tempi di attesa del taxi, in particolar modo negli orari in cui la domanda da parte dell'utenza risulta più elevata» e riconduce le cause di tale inadeguatezza al mancato esercizio da parte dei Comuni «della competenza in ordine alla determinazione del numero dei veicoli da adibire al servizio di taxi, e quindi ad incrementare eventualmente le licenze a fronte di un'insufficienza dell'offerta». L'Autorità motiva tale inerzia sostenendo che «tale facoltà incontra una forte resistenza da parte degli operatori del settore, favorevoli al mantenimento delle restrizioni quantitative» ma riconosce che «tali comportamenti trovano fondamento nell'elevato costo che gli operatori già attivi sul mercato hanno sostenuto per l'acquisto di una licenza da altri soggetti. Infatti, benché le licenze siano state originariamente rilasciate gratuitamente da parte delle autorità pubbliche, le stesse sono state sovente alienate sulla base di valori economici, di volta in volta crescenti in termini reali, circostanza questa che, di per sé, riflette la scarsità del numero delle licenze, ovvero del numero di taxi attualmente in circolazione. In questo contesto, il valore della licenza rappresenta un *asset* il cui valore economico assume particolare rilievo al momento della rivendita della licenza stessa da parte del fornitore del servizio, mentre ogni emissione di nuove licenze comporta necessariamente una riduzione del valore di quelle originariamente rilasciate. In tal senso, il timore che un incremento del numero delle licenze possa determinare una riduzione del valore di mercato delle stesse, nonché una riduzione dei ricavi attesi, spiega le resistenze dei fornitori del servizio di taxi a fronte di interventi, da parte delle Amministrazioni locali, volti a favorire una maggiore apertura del mercato».

<sup>4</sup> All'esito del suo esame comparatistico l'Autorità ha ammesso che le anomalie riscontrate in ambito nazionale, in realtà, «caratterizzano la generalità dei mercati locali del servizio taxi, soprattutto nelle aree metropolitane». In maniera apodittica, l'Autorità osserva che «nei Paesi in cui, come in Italia, l'offerta delle licenze è strettamente regolamentata si registra una densità di taxi in rapporto alla popolazione assai ridotta rispetto a quella che caratterizza i Paesi che hanno optato per una de-regolamentazione più o meno accentuata.

Nelle diverse metropoli europee si registra altresì la difficoltà di intervento, da parte delle autorità preposte alla regolamentazione, ogni qualvolta queste ultime intendano promuovere una maggiore apertura, totale o parziale, dei mercati alla concorrenza mediante la liberalizzazione delle licenze, a causa delle forti resistenze, sopra accennate, da parte della categoria di conducenti di taxi.

Tuttavia alcune esperienze estere dimostrano come sia possibile procedere in tal senso e ottenere risultati positivi sia per i nuovi entranti, che per la generalità dell'utenza.

A tale riguardo assumono particolare rilievo le iniziative intraprese negli ultimi anni da alcuni Stati quali l'Irlanda, i Paesi Bassi e la Svezia e, in ambito extra-europeo, l'Australia e la Nuova Zelanda. Ciò che accomuna gli interventi adottati in questi ultimi Paesi è una liberalizzazione delle licenze, accompagnata da un innalzamento dei requisiti qualitativi e di sicurezza imposti a tutti gli operatori. Con riferimento alla determinazione delle tariffe sono state adottate, invece, misure differenziate nei Paesi interessati. Ad esempio, in Nuova Zelanda e nei Paesi Bassi è stata privilegiata la possibilità per gli operatori di differenziare le tariffe nell'arco della giornata a seconda dei flussi di domanda.

Una conseguenza diretta di tale liberalizzazione è stato il graduale riassorbimento dell'iniziale eccesso di offerta, grazie ad un'accelerazione indotta nella crescita della domanda. Inoltre, sotto il profilo tariffario, le riforme intraprese hanno determinato una riduzione media delle tariffe e un significativo aumento della domanda, che in questo settore risulta molto elastica al prezzo».

A giudizio dell'Autorità «i problemi concorrenziali sono in buona parte riconducibili all'attuale assetto nonnativo» che, dunque, andrebbe modificato<sup>5</sup>. Di conseguenza, «i regolatori chiamati a intervenire, a qualunque livello, nella materia secondo il nuovo riparto costituzionale di competenze dovrebbero rispettare, alcuni criteri di promozione e tutela della concorrenza. In base, infatti, al diritto comunitario, l'azione degli Stati membri, in tutte le loro articolazioni territoriali, deve essere condotta conformemente al "*principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza*" (articoli 4, comma 1, CE e 98 CE)».

In seguito l'Autorità detta i criteri che a suo modo di vedere sono funzionali a garantire una regolazione pro-concorrenziale della prestazione dei servizi in questo settore. Secondo l'Antitrust tre sono i profili essenziali da questo punto di vista. Si tratta dell'accesso al mercato, della gamma dei servizi offerti, e delle modalità di prestazione del servizio (come ad esempio i turni).

Peraltro, nel dettare siffatti criteri di promozione e tutela della concorrenza, l'Autorità svolge una premessa di metodo in cui si premura di riconoscere «la necessità di tener conto delle problematiche avanzate dai conducenti dei taxi, sopra accennate, che ostano ad una riforma del settore». L'Autorità ammette, quindi, che qualunque soluzione finalizzata a favorire un incremento del numero delle licenze debba essere accompagnata da una forma di «"compensazione", a favore degli attuali titolari delle licenze, in considerazione delle eventuali perdite del valore commerciale delle stesse»<sup>6</sup>.

Sulla base di questa premessa metodologica e nell'ottica di pervenire ad una maggiore apertura del settore, l'Autorità suggerisce alle istituzioni preposte alla relativa regolamentazione una serie di possibili interventi.

---

<sup>5</sup> L'Autorità riconosce che «le modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione hanno comportato una generale riallocazione delle competenze regolatorie anche in materie di rilievo economico, a seguito della quale nel settore del trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea si prospetta un ampliamento delle funzioni nonnative attribuite alle Regioni».

<sup>6</sup> La combinazione tra iniziative per la maggiore apertura del mercato e misure compensative produce l'effetto di «limitare gli effetti sfavorevoli sugli attuali *incumbent*, garantendo al contempo l'ingresso di nuovi operatori e un incremento dei benefici per la generalità dell'utenza, la quale potrebbe fruire di una maggiore offerta di taxi. In tal senso, un incremento quantitativo dell'offerta appare idoneo a determinare una serie di benefici per i consumatori, consistenti, in particolare, nella riduzione del tempo medio di attesa e determinando altresì un vantaggio per gli stessi in termini di "costo-opportunità" del loro tempo a disposizione».



(a) *Accesso al mercato*

La prima soluzione additata dall'Antitrust come idonea ad incrementare il numero delle licenze consiste nel ricorso ad una procedura d'asta, a seguito della quale le Amministrazioni potrebbero rilasciare nuove licenze, a titolo oneroso. Gli introiti derivanti da tale procedura servirebbero per compensare "una tantum" gli attuali titolari delle licenze.

In alternativa, le Amministrazioni potrebbero incrementare il numero delle licenze mediante la distribuzione, a titolo gratuito, agli operatori del settore di un'ulteriore licenza. Tale misura avrebbe l'effetto di compensare gli attuali titolari delle licenze della perdita di valore, in termini economici, di queste ultime. I fornitori del servizio taxi, infatti, potrebbero procedere alla vendita della nuova licenza, realizzandone un ricavo, oppure sfruttare entrambe le licenze mediante affidamento della seconda licenza a un altro operatore mantenendone la titolarità. Per garantire l'efficacia della misura occorre prevedere un termine compatibile con il graduale processo di liberalizzazione entro il quale la nuova licenza deve essere ceduta ovvero utilizzata<sup>7</sup>.

L'Antitrust colloca le proposte sopra delineate nell'ambito di un graduale processo di piena liberalizzazione del settore. Lo sbocco finale di tale processo è solo in via eventuale l'introduzione di un regime autorizzato) privo di contingentamento. In ogni caso, esso potrebbe essere attuato solo dopo un congruo periodo di tempo per ammortizzare la perdita di valore delle nuove licenze,

(b) *Modalità di prestazione del servizio*

Nella segnalazione del 2004 l'Antitrust ha individuato anche una serie di misure -collaterali alle proposte sopra delineate - dirette a riassorbire lo squilibrio tra domanda e offerta del servizio taxi.

La prima misura a tal fine suggerita dall'Autorità consiste nella possibilità di rilasciare licenze *part-time*. Siffatta misura permetterebbe una maggiore copertura del servizio-di taxi durante gli orari di "punta".

A siffatta misura si potrebbe accompagnare la previsione di un'organizzazione del servizio più flessibile, che consenta ai conducenti di taxi la libera determinazione dei

---

<sup>7</sup> La misura in esame richiederebbe, tuttavia, modifica delle disposizioni previste dagli artt. 8 e 10, di cui alla citata legge n. 21 del 15 gennaio 1992 al fine di consentire ad un medesimo soggetto di cumulare più licenze per l'esercizio del servizio taxi, diversamente da quanto previsto dalla normativa vigente, nonché la possibilità di essere sostituiti alla guida da chiunque risulti in possesso dei requisiti richiesti.

propri orari. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che la fissazione dei turni di servizio non appare necessaria ai fini del corretto funzionamento del mercato. Al contrario, essa si presta alla ripartizione dell'offerta del servizio per fasce orarie tra i concorrenti. La determinazione dei turni di servizio rappresenterebbe, in tal senso, una garanzia a vantaggio degli operatori del settore piuttosto che un beneficio per i consumatori. In questo contesto l'Autorità non ritiene opportuno prevedere la fissazione di turni rigidamente prestabiliti, fermo restando un obbligo di servizio minimo garantito per ciascuna ora del giorno.

La eliminazione dell'attuale segmentazione territoriale prevista per ciascuna area comunale rappresenta, secondo l'Antitrust, un'ulteriore misura idonea a consentire una maggiore flessibilità dell'offerta. In questo modo si consentirebbe, infatti, ai possessori di licenze di esercitare la propria attività anche al di fuori dell'area geografica per la quale sono state rilasciate originariamente le licenze stesse, (e) *Gamma dei servizi offerti*

Secondo l'Autorità, al fine di incrementare l'offerta del servizio di trasporto a favore dell'utenza, mediante autoservizi non di linea, le Amministrazioni potrebbero concedere autorizzazioni a effettuare servizi innovativi non assoggettati a obblighi di servizio pubblico<sup>8</sup>.

Al fine di pervenire ad un incremento dell'offerta, nonché ad una maggiore efficienza del servizio di taxi, l'Autorità suggerisce anche di procedere ad un'ottimizzazione degli spazi utilizzati come aree di sosta dei taxi. A titolo esemplificativo, la "canalizzazione" dei soggetti interessati alle destinazioni più ricorrenti (aeroporto-stazione ferroviaria) verso aree appositamente dedicate in modo tale da facilitare l'uso collettivo del taxi, potrebbe già bastare a determinare una riduzione dei tempi di attesa.

Infine, l'Autorità ritiene che vada favorito lo sviluppo dei servizi alternativi o complementari al taxi tradizionale, quali il "taxibus" e il servizio di "uso collettivo del taxi", ampliando e diversificando l'offerta complessiva di tali servizi a vantaggio dell'utenza finale. Sebbene infatti i servizi in questione presentino caratteristiche

---

<sup>8</sup> L'esempio da seguire, è secondo l'Antitrust, quello dei *minicabs* londinesi, i quali possono effettuare il servizio di trasporto clienti solo tramite prenotazione telefonica ed applicare tariffe differenziate da quelle dei taxi a chiamata diretta su strada.

prestazionali peculiari che li differenziano dal servizio di taxi ordinario, una più ampia diffusione di entrambi i servizi consentirebbe un ampliamento delle possibilità di trasporto urbano a prezzi decisamente più contenuti. In tale contesto, onde favorire lo sviluppo di tali servizi, l'Autorità ritiene altresì opportuno evidenziare la necessità di individuare forme di pubblicizzazione dei servizi di "taxibus" e di "uso collettivo del taxi" al fine di agevolare la conoscenza dell'esistenza stessa di tali servizi.

#### 4. *SEGUE*. LA PROPOSTA DI RIFORMA DELL'AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA

La proposta dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma si fonda su tre aspetti fondamentali:

- la trasformazione della natura della licenza (che, da concessione per l'esercizio del servizio riferita alle persone fisiche abilitate, diventerebbe il titolo necessario per la gestione di una vettura taxi);
- l'impiego a tempo pieno delle singole vetture (da parte di più conducenti su più turni di servizio);
- la possibilità di assegnare più concessioni al medesimo soggetto *giuridico* autorizzato alla gestione del servizio.

Il principio del divieto di cumulo delle concessioni taxi in capo alle persone fisiche, stabilito dall'art. 8, comma 2, della citata legge n. 21/1992 sia per quanto riguarda la titolarità che la gestione, è già più attenuato in riferimento agli organismi associativi autorizzati, quali le cooperative e i consorzi tra imprese artigiane. Queste persone *giuridiche* possono infatti subentrare nella gestione di più vetture destinate del servizio, in forza del conferimento delle concessioni da parte dei titolari associati.

Ora, secondo i fautori della proposta, la generalizzazione del conferimento delle concessioni in capo a soggetti *giuridici* in grado di gestirle operativamente 24 ore su 24, facendo ruotare vari conducenti sulla stessa vettura (nel rispetto dei limiti di orario dei turni per i singoli conducenti), consentirebbe:

- di aumentare l'offerta effettiva di vetture in servizio a parità di concessioni;
- di ridurre i costi fissi per gli operatori (che attualmente tengono le vetture ferme e non produttive per lunga parte della giornata), aumentando i margini di profitto;

- di ridurre i costi di manutenzione e stazionamento;
- di lasciare liberi gli attuali operatori di decidere se aggiornare e monetizzare nel presente il valore della concessione o se continuare a considerarla una sorta di TFR, seppur improprio.

Siffatta soluzione si propone lo scopo di far convergere gli interessi di tutte le parti coinvolte sul mercato. In questa ottica gli estensori della proposta auspicano che l'opportunità di introdurre una gestione di carattere imprenditoriale e concorrenziale nel settore venga colta da «società di capitali interessate ad investire nel ramo del TPL romano, affiancando le esistenti cooperative».

Secondo la predetta proposta, ciò avrebbe effetti positivi anche sull'indotto, in termini di nuove tecnologie e giro di capitali, oltre agli effetti di espansione occupazionale e di riduzione dell'abusivismo. Infatti, nella prospettiva delineata dagli estensori della proposta, le aziende e le cooperative autorizzate potrebbero rilevare concessioni dai tassisti attualmente presenti sul mercato ed utilizzare le vetture a tempo pieno facendo ruotare sui taxi i turni di diversi conducenti regolarmente iscritti al ruolo presso la Camera di Commercio, alcuni dei quali attualmente disoccupati o abusivi.

Infine, la gestione imprenditoriale del servizio consentirebbe agli attuali tassisti, qualora desiderino cedere ad un soggetto giuridico gestire la propria concessione, l'incasso immediato del prezzo di cessione della concessione. Nel contempo, essi non sarebbero obbligati a cessare l'attività, potendo continuare ad esercitare in qualità di soci o dipendenti del soggetto giuridico titolare delle concessioni. Ciò li solleverebbe dalle spese di manutenzione e dal costo implicito del capitale. Ultimo tassello di tale sistema sarebbe l'introduzione di un trattamento previdenziale per i conducenti.

##### 5. IL PUNTO DI VISTA COMUNITARIO.

Dal punto di vista comunitario, sotto un primo profilo, il servizio di taxi rientra tra i servizi di interesse economico generale e, in particolare, nei servizi di trasporto pubblico. A livello comunitario le norme di riferimento per i servizi di interesse generale sono quelle contenute negli articoli 16 e 86, secondo comma, e, per il trasporto pubblico, sono quelle contenute negli articoli 70 e ss. del Trattato CE e nel Regolamento n. 1191/69/CEE, successivamente modificato dal Regolamento n. 1893/91/CEE.

Sotto altro e più generale profilo, rilevano, tuttavia, anche altre disposizioni del Trattato CE e, in particolare, quelle dedicate ai servizi nel mercato interno contenute negli articoli 49 e ss. e quelle dedicate alla concorrenza contenute negli articoli 81 e ss. Le prime sono volte a consentire la libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità, le seconde sono finalizzate a dettare disposizioni a tutela della concorrenza.

Analizziamo separatamente questi due ambiti di disciplina e le iniziative legislative volte a modificarli o a implementarli.

#### 5.1 II SERVIZIO TAXI COME SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.

##### (a) *Regolamenti n. 1191/69/CEE e 1893/91/CEE*

I regolamenti comunitari in esame e i principi in esso contenuti, anche se non contemplano espressamente il servizio di taxi, possono costituire un'utile base nell'approccio alla riforma della regolamentazione interna del servizio di taxi in quanto disciplinano il medesimo comparto economico, e cioè il trasporto locale.

Il regolamento 1191/69/CEE si fonda sulla definizione di obblighi di servizio pubblico e sulla soppressione e/o il mantenimento degli stessi. Obiettivo fondamentale del regolamento in questione è l'eliminazione delle disparità di trattamento create dall'imposizione alle imprese di trasporto, da parte degli Stati membri, di obblighi di servizio pubblico che possono falsare in maniera sostanziale la concorrenza. Da qui la necessità di sopprimere, ove possibile, gli obblighi di servizio pubblico definiti nel regolamento. La definizione dell'obbligo di servizio pubblico è contenuta nell'art. 2 che considera tali gli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni. Gli obblighi di servizio pubblico comprendono:

-l'obbligo di esercizio è l'obbligo fatto alle imprese di trasporto di adottare, per le linee o gli impianti il cui esercizio sia stato loro affidato mediante concessione o autorizzazione equivalente, tutte le misure atte a garantire un servizio di trasporto conforme a determinate norme di continuità, regolarità e capacità. Tale nozione comprende anche l'obbligo di garantire servizi complementari e quello di mantenere in buono stato gli impianti e il materiale;

-l'obbligo di trasporto è l'obbligo di accettare ed effettuare qualsiasi trasporto di persone o di merci a prezzi e condizioni di trasporto determinati;

- l'obbligo tariffario è l'obbligo di applicare prezzi stabiliti o omologati dalle pubbliche autorità in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa. Vi sono, tuttavia, dei casi in cui il mantenimento di detti obblighi è reso necessario per assicurare la fornitura di servizi di trasporto sufficienti.

L'art. 3 stabilisce, infatti, che gli Stati membri possono decidere per il mantenimento di obblighi di servizio pubblico. In tal caso, tra le varie soluzioni scelgono quella che comporti il minimo costo per la collettività. In tali casi sarà dovuta una compensazione per il mantenimento di detti obblighi. A norma dell'art. 5 un obbligo di esercizio o di trasporto comporta svantaggi economici se la diminuzione delle spese che potrebbe essere realizzata con la soppressione totale o parziale dell'obbligo riguardo ad una prestazione o ad un complesso delle prestazioni soggette a tale obbligo, è superiore alla diminuzione degli introiti risultante da detta soppressione. Un obbligo tariffario comporta svantaggi economici, invece, quando la differenza tra gli introiti e gli oneri del traffico soggetto all'obbligo è inferiore alla differenza fra gli introiti e gli oneri del traffico risultante da una gestione commerciale che tenga conto dei costi delle prestazioni soggette a detto obbligo nonché della situazione di mercato.

L'art. 10 stabilisce che l'ammontare della compensazione dell'obbligo di esercizio o di trasporto è pari alla differenza tra la diminuzione degli oneri e la diminuzione degli introiti dell'impresa che può derivare dalla soppressione totale o parziale corrispondente all'obbligo in questione. Nel caso di obbligo tariffario, l'ammontare della compensazione è, invece, determinato secondo l'articolato criterio, dettagliato dall'art. 11 del regolamento citato. Qualora per la situazione di mercato la compensazione così operata non consenta di coprire i costi complessivi del traffico soggetto all'obbligo tariffario, l'ammontare della compensazione è pari alla differenza tra detti costi e gli introiti di detto traffico. Le compensazioni già effettuate ai sensi dell'art.

10 sono prese in considerazione in questo calcolo.

Il regolamento 1893/91/CEE ha modificato il regolamento 1191/69 introducendo il contratto di servizio quale mezzo normale per conseguire finalità di servizio pubblico.

Il contratto di servizio è il contratto concluso tra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti. In particolare il contratto di servizio può comprendere servizi di

trasporto "regolari", conformi cioè a norme di continuità, regolarità, qualità e capacità; servizi complementari, servizi di trasporto a determinate condizioni e tariffe, adeguamenti dei servizi alle reali esigenze. Esso deve contenere una serie di elementi tra cui:

- le caratteristiche dei servizi offerti;
- il prezzo delle prestazioni;
- norme relative a clausole addizionali e modifiche del contratto;
- periodo di validità ;
- sanzioni per inadempimento.

*(b) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna (2000/0212(COD) del 21 febbraio 2002*

In questo contesto si inserisce la proposta di regolamento europeo in materia di trasporto pubblico locale. Risale al mese di luglio 2000 la presentazione di una proposta di regolamento europeo, poi modificata e presentata dalla Commissione nel mese di febbraio 2002, in materia di trasporto pubblico ed il cui scopo è quello di aggiornare il quadro normativo comunitario che disciplina il settore del trasporto pubblico locale in vista di pervenire ad un mercato unico europeo. La proposta di regolamento europeo va nel senso di una concorrenza regolata per pervenire ad un servizio pubblico di livello elevato.

La liberalizzazione del mercato dei servizi di pubblico trasporto deve avvenire, cioè, attraverso l'introduzione di una forma di concorrenza controllata in cui i diritti esclusivi hanno una durata predeterminata e vengono attribuiti in esito a gara. I servizi di trasporto pubblico locale sono, cioè, regolati da conti-atti di servizio pubblico affidati di regola con gara. Essi hanno durata di 8 anni per i servizi con autobus e di 15 anni per i servizi su rotaia e navigazione interna (salvi i periodi di reintegrazione del capitale investito).

Sono, tuttavia, previste delle deroghe al principio della gara. È data, infatti, facoltà (art. 7) alle autorità competenti dei singoli stati membri, che devono valutarne l'opportunità caso per caso, di procedere ad aggiudicare i contratti di servizio con

affidamento diretto ad un operatore di propria scelta, senza ricorso a gara pubblica. Affinchè le deroghe previste dall'art. 7 favoriscano, in ogni caso, gli interessi della collettività, il successivo art. 7-bis detta le condizioni, cosiddette misure di salvaguardia., in presenza delle quali è possibile attuare dette deroghe<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda la disciplina del periodo transitorio, l'art. 17 prevede che i contratti di servizio aggiudicati con procedura ad evidenza pubblica prima dell'entrata in vigore del regolamento sono fatti salvi per l'intera durata sempre che la stessa sia limitata e ragionevole.

L'autorità che gestisca, alla data di entrata in vigore del regolamento, un servizio di autobus direttamente o tramite un operatore da essa controllato può, invece, continuare a gestirli senza gara per 8 anni.

In circostanze eccezionali può farsi luogo a proroga del suddetto termine a condizione che l'autorità applichi le misure di salvaguardia ed il contratto non conceda servizi esclusivi.

Nel corso del periodo transitorio l'autorità competente può precludere la partecipazione alle gare agli operatori cui siano stati concessi diritti esclusivi o compensazioni finanziarie secondo modalità diverse da quelle previste dal regolamento. Questa è la cosiddetta .clausola di reciprocità transitoria finalizzata ad impedire che l'apertura del mercato del trasporto pubblico sia accompagnata da discriminazioni tra gli operatori e squilibri nell'accesso al mercato medesimo.

I principi che ispirano il regolamento comunitario sono in linea con l'impostazione data dalla legge di riforma dei servizi di pubblico trasporto in Italia e con la complessiva riforma dei servizi pubblici locali. Il legislatore italiano ha infatti scelto l'introduzione di un mercato di concorrenza controllata anziché di liberalizzazione totale e indiscriminata dei servizi di trasporto attraverso l'introduzione sistematica di procedure

---

<sup>9</sup> Le misure sono le seguenti:

- pubblicazione 1 anno prima della decisione preliminare di procedere senza gara con indicazione delle motivazioni che inducono a tale scelta;
- entro 6 mesi dalla citata pubblicazione altri potenziali operatori possono fare offerte alternative;
- l'autorità valuta le offerte e rende pubblici i motivi delle sue decisioni;
- l'autorità si impegna ad esaminare ogni 5 anni i costi dei servizi per valutare se valga la pena proseguire con l'affidamento diretto.



ad evidenza pubblica, senza escludere del tutto la possibilità di affidamento diretto laddove necessario.

*(c) Il Libro bianco su "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte".*

Il Libro bianco su "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte" (COM/2001/0370) del 12 settembre 2001 contiene diversi riferimenti all'importanza del servizio di taxi.

Anzitutto, si auspica una maggiore integrazione fra i vari sistemi di trasporto e il servizio di taxi. Ad esempio, si caldeggia la creazione di un sistema di biglietterie integrate - che garantisca la trasparenza delle tariffe - sia tra società ferroviarie che tra modi di trasporto (aereo - automobile - traghetto - trasporti pubblici - parcheggi) in modo da rendere più agevole il passaggio da una rete all'altra o da un modo all'altro. A titolo esemplificativo, si richiama l'esperienza di alcune società ferroviarie che, nei Paesi Bassi, già propongono un servizio integrato "treno + taxi" con lo stesso biglietto. Questo sistema potrebbe essere generalizzato e applicato anche agli altri sistemi di trasporto pubblico o ai servizi treno/aereo, nonché alle autovetture a noleggio. L'integrazione dei servizi di vari operatori nell'ambito di una stessa griglia tariffaria e fruibili con uno stesso titolo di trasporto garantirebbe agli utenti una maggiore flessibilità e aumenterebbe l'attrattiva dei trasporti pubblici.

Inoltre, il servizio di taxi viene visto come uno strumento di politica del trasporto utile per spingere il cittadino a non utilizzare mezzi di trasporto propri. Infatti, gli spostamenti vanno pensati come un flusso continuo. In questa ottica le principali stazioni di metropolitana/ferroviarie, le stazioni di autobus e i parcheggi dovrebbero rendere agevole il passaggio dall'automobile ai trasporti pubblici, incoraggiando così il ricorso ai trasporti pubblici, meno inquinanti. A questi fini, la Commissione addita alcune casi in cui, come a Monaco o ad Oxford, sono stati creati «comodi parcheggi nelle immediate vicinanze della città (e anche vicino alle stazioni ferroviarie, di metropolitana/tram), serviti dai principali mezzi di trasporto pubblici (compresi i taxi) per spingere gli automobilisti ad abbandonare il proprio veicolo».

In altri termini, secondo la Commissione, «per il successo dell'intermodalità occorre dare il giusto spazio anche ai taxi che oltre al trasporto delle persone garantiscono

anche una serie di servizi complementari (piccoli trasporti merci, consegne espresse, ecc.)». Si sottolinea ancora l'importanza del servizio di taxi come leva efficace nelle politiche del trasporto locale per decongestionare il traffico di merci. Infatti, «per effettuare le consegne in città (anche per i servizi di interesse pubblico) si potrebbe promuovere il ricorso a taxi ed a veicoli commerciali che funzionano ad elettricità, a gas naturale o a idrogeno (pile a combustibile)».

(d) *Libro bianco sui servizi di interesse generale COM(2004) 374 del 12 maggio 2004*

Il servizio di taxi costituisce un servizio di interesse economico generale.

Come il Libro verde sui servizi di interesse generale COM(2003) 270 del 21 maggio 2003, il Libro bianco è dedicato principalmente, ma non esclusivamente, ai temi relativi ai "servizi di interesse economico generale", così come il Trattato tratta principalmente attività economiche. L'espressione "servizi di interesse generale" è utilizzata nel Libro bianco soltanto nei casi in cui il testo si riferisca anche a servizi non economici o quando non sia necessario specificare la natura economica o non economica dei servizi in oggetto.

L'espressione "*servizi di interesse generale*" non è presente nel Trattato CE, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. È un'espressione più ampia di "**servizi di interesse economico generale**" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

L'espressione "*servizi di interesse economico generale*" è invece utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del Trattato CE. Non è definita nel Trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico.

La Commissione europea ritiene che l'obiettivo di creare un mercato interno aperto e competitivo sia compatibile con l'obiettivo di sviluppare dei servizi di interesse generale accessibili, di alta qualità e a prezzi abbordabili. La creazione del mercato interno ha infatti contribuito in maniera significativa a migliorare l'efficienza, abbassando il costo di numerosi servizi di interesse generale. Inoltre, essa ha ampliato la scelta dei servizi offerti, come risulta in particolare nei settori delle telecomunicazioni e dei trasporti.

Tuttavia, la Commissione ha anche ammesso che in talune situazioni la realizzazione dell'obiettivo della politica pubblica nazionale potrebbe necessitare di un coordinamento con altri obiettivi della Comunità.

A livello di Trattato, tali situazioni sono disciplinate dall'articolo 86, paragrafo 2, che stabilisce che i servizi di interesse economico generale non sono soggetti all'applicazione delle norme del trattato nella misura in cui ciò risulti necessario per consentire loro di adempiere il loro compito di interesse generale. Ciò significa che, in base al Trattato CE e in presenza delle condizioni di cui all'articolo 86, paragrafo 2, l'effettiva prestazione di un compito di interesse generale prevale, in caso di controversia, sull'applicazione delle norme del Trattato.

Pertanto, la normativa tutela i compiti piuttosto che le loro modalità di esecuzione. Il Trattato consente quindi di conciliare il perseguimento e la realizzazione degli obiettivi di politica pubblica con gli obiettivi di competitività dell'Unione europea nel suo insieme, in particolare l'esigenza di garantire condizioni di parità a tutti i prestatori di servizi e di ottimizzare l'impiego del denaro pubblico.

## 5.2 Il servizio di taxi come servizio nel mercato interno.

Il servizio di taxi, in quanto servizio di trasporto, ancor prima di essere servizio di interesse economico generale è un "servizio" rilevante ai fini dei principi comuni tari sul mercato interno e, in particolare, del principio di libera prestazione dei servizi e di diritto di stabilimento.

In base all'articolo 50 del Trattato CE - e all'interpretazione che ne ha dato la Corte di giustizia delle Comunità europee - la nozione di servizio comprende ogni attività economica normalmente svolta dietro retribuzione.

In questa ottica, può essere utile richiamare due blocchi di normativa comunitaria che possono fornire ulteriori elementi utili a chiarire il punto di vista comunitario sull'esercizio di attività di trasporto.

(a) *La Direttiva comunitario. 96/26/CEE*

La direttiva 96/26/CEE riguarda l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati, e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali. Essa può rilevare ai fini qui in esame in quanto può costituire un utile termine di paragone per dimostrare che anche la disciplina di attività di trasporto non caratterizzate da obblighi di servizio pubblico necessitano di una regolamentazione dell'accesso alla relativa professione.

Secondo la direttiva 96/26 ogni trasportatore di merci o passeggeri originario dell'Unione ha diritto di stabilirsi e fornire servizi in qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei trasportatori nazionali, purché soddisfi una serie di requisiti qualitativi. Le grandi responsabilità inerenti all'esercizio di questa professione (sicurezza, qualità del servizio da fornire a terzi) esigono infatti il possesso di tre requisiti:

- l'onorabilità, per escludere i trasportatori colpevoli di inosservanze ripetute delle norme del settore;

-la capacità finanziaria, per garantire la serietà professionale di chi fornisce servizi di trasporto merci passeggeri;

-la competenza professionale, attestata dal possesso di determinate cognizioni, dal superamento di esami, controlli ecc. Gli Stati membri, di concerto con la Commissione europea, sono tenuti a fissare modalità armonizzate per il riconoscimento reciproco degli esami, dei certificati e dei controlli che garantiscono il possesso delle relative competenze.

Il diritto di circolare trasportando beni o persone è pienamente riconosciuto nell'UE e non è soggetto a discriminazioni di nazionalità o luogo di stabilimento. Per poterne beneficiare, occorre però che l'operatore sia in possesso di una licenza comunitaria<sup>10</sup>, rilasciata dal proprio Stato membro e rinnovabile ogni cinque anni. Questo documento standard, una copia certificata conforme del quale deve essere conservata a

---

Regolamento (CEE) N. 881/92 (G.U del 09-04/92 pagg. 1 - 7).

bordo di ogni veicolo, attesta il rispetto delle disposizioni in materia di circolazione del paese di origine, in conformità con quelle stabilite dalle direttive e dai regolamenti comunitari, in particolare in merito all'accesso alla professione.

*(b) La proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno*

Infine, è stata recentemente approvata la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (ed. Direttiva *Bolkenstein*). Lo scopo della direttiva è di realizzare un mercato interno dei servizi stabilendo un quadro giuridico volto a eliminare, da un lato, gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e, dall'altro, le barriere alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri. Tuttavia, le istituzioni comunitarie intendono raggiungere tale scopo mantenendo «un equilibrio tra apertura dei mercati, servizi pubblici, nonché diritti sociali e del consumatore».

Il Parlamento europeo, approvando in prima lettura la proposta della Commissione presentata nel 2004, ha rivisto completamente il testo. La versione licenziata dal Parlamento ha stabilito che la direttiva contiene le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi. Ha poi precisato che, fermo restando il campo d'applicazione definito, la direttiva non impone agli Stati membri di liberalizzare i servizi di interesse economico generale, né di privatizzare gli enti pubblici che prestano tali servizi. Essa, inoltre, non pregiudica le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza e aiuti. Gli Stati membri, peraltro, restano liberi di definire, conformemente al diritto comunitario, quelli che essi considerano servizi d'interesse economico generale, né di determinare le modalità di organizzazione e di finanziamento di tali servizi e gli obblighi specifici cui essi devono sottostare.

Quanto al campo di applicazione, la direttiva «si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro». E' inoltre precisato che la direttiva disciplina solo i servizi d'interesse economico generale, ovvero i servizi che corrispondono ad un'attività economica e sono aperti alla concorrenza. Non sarà quindi d'applicazione ai servizi d'interesse generale «quali definiti dagli Stati membri», a meno che, è spiegato,

non si tratti di attività economiche «aperte alla concorrenza», ossia alla cui fornitura partecipano anche imprese private.

Tuttavia, anche l'applicabilità ai **servizi** di interesse economico generale è stata fortemente delimitata. Riguardo all'oggetto della presente relazione, nel dodicesimo considerando e nell'articolo 2, lett. e), si è stabilita l'esclusione per i servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, portuali, i taxi e le ambulanze.

La scelta di escludere i **servizi** di trasporto è stata motivata con la necessità che "i settori che vengono regolamentati da una politica specifica e altra legislazione comunitaria non dovrebbero rientrare nell'ambito della direttiva". Anche per non incidere sul processo avviato dal Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale e sull'eventuale approvazione futura di una direttiva quadro sui **servizi** di interesse generale la direttiva generale sui servizi nel mercato interno non dovrebbe applicarsi ai servizi che gli Stati membri e/o la Comunità sottopongono a specifiche norme che sono imposte al prestatore del servizio per garantire che vengano raggiunti taluni obiettivi di interesse pubblico, quali la sanità pubblica, la protezione sociale, l'istruzione, la politica sociale, la diversità culturale, la protezione dell'ambiente, l'ordine pubblico, in base a un criterio di interesse generale. In particolare, i servizi di trasporto dovrebbero essere esclusi dalla presente direttiva a prescindere dal fatto che essi siano disciplinati da altri strumenti comunitari adottati ai sensi degli articoli 71 e 80, paragrafo 2 del Trattato. I servizi di trasporto che non rientrano nel campo di applicazione della politica comune dei trasporti (tra l'altro per motivi di sussidiarietà) dovrebbero anch'essi essere esclusi dal campo d'applicazione della presente direttiva.

In conclusione, la proposta di direttiva della Commissione relativa ai servizi nel mercato interno si concentra soltanto sui servizi che corrispondono a un'attività economica. Essa non riguarda i servizi non economici di interesse generale, bensì solamente i servizi di interesse economico generale. Inoltre, nella proposta in questione alcune attività, tra le quali i trasporti, che sono considerate dagli Stati membri come servizi di interesse economico generale sono escluse dal campo di applicazione della proposta. Altre attività di interesse economico generale sono invece soggette a deroghe riguardo al principio del paese di origine (ad es. i servizi postali e di distribuzione dell'energia elettrica, del gas e dell'acqua). Un aspetto ancora più importante risiede nel

fatto che la proposta non impone agli Stati membri di aprire i servizi di interesse economico generale alla concorrenza e non interferisce sulle modalità di finanziamento o di organizzazione.

In definitiva, a livello comunitario, la spinta verso la liberalizzazione dei servizi non è così netta o scontata.

#### 6. QUALE DEREGULATION? ESPERIENZE STRANIERE A CONFRONTO. LE CONTROINDICAZIONI DELLA DEREGULATION.

La descrizione delle esperienze straniere di regolamentazione del servizio di taxi può contribuire a chiarire la direzione in cui muovono altri ordinamenti nella regolamentazione e l'impatto che le scelte di de-regolamentazione totale ha avuto in alcuni dei Paesi che hanno sperimentato questa soluzione<sup>11</sup>.

Il settore dei taxi in Europa è considerato parte integrante del trasporto pubblico locale (TPL). Gli obiettivi comuni delle diverse regolamentazioni del servizio sono il supporto alla mobilità della popolazione, la riduzione del ricorso all'uso dei mezzi privati nelle aree metropolitane e la soddisfazione di una domanda differenziata per esigenze e per fasce orarie e stagionali.

Tali obiettivi vengono perseguiti nei vari paesi mediante strutture regolamentari diversamente articolate e con strumenti differenti.

Sotto il profilo della organizzazione regolamentare, si possono distinguere tre gruppi di Paesi.

Alcuni Paesi, come la Svezia, hanno adottato un regime concorrenziale totalmente deregolamentato, mentre l'Olanda ha mantenuto il controllo dei massimali tariffali e l'Irlanda ha liberalizzato solo l'offerta di mercato (il numero di taxi).

Altri Paesi, come Regno Unito, Belgio (regione delle Fiandre) e Danimarca, continuano a preferire un regime regolamentato più o meno flessibile.

---

<sup>11</sup> In questa sede si utilizzano i dati emersi dalle ricerche pubblicate in V. VISCO COMANDINI, F. VIOLATI, S. GORI, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2004, 3, 515; e in AGENZIA PER IL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA, // *settore taxi a Roma. Ipotesi di riforma*, Roma, 2004.

Infine, una terzo gruppo di Paesi - come avviene in Italia, in Germania, in Belgio (regione di Bruxelles) e in Francia - è più incline a disciplinare il settore con regolazioni stringenti (tariffe massimali o fisse, numero chiuso, turni e zone imposti).

Tuttavia, sotto un profilo più dinamico, l'osservazione dell'evoluzione della regolazione del settore taxi in alcuni Paesi, anche non europei, parallelamente a quella dei rispettivi mercati fornisce maggiori informazioni in merito all'opportunità delle diverse scelte e ai vari effetti delle relative politiche<sup>12</sup>.

Ebbene, secondo le ricerche condotte sui principali interventi internazionali di deregolamentazione, quest'ultima non ha dato luogo a risultati univoci.

In particolare, secondo l'Agenzia per il controllo della qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, con riferimento alle deregolamentazioni più estese avvenute in Svezia, Nuova Zelanda e tre città nordamericane (Phoenix, San Diego e Seattle), «gli unici risultati comuni ed univoci di queste esperienze sono il forte aumento dell'offerta, l'elevato *turnover* e la riduzione del grado di concentrazione del mercato; tali risultati

---

<sup>12</sup> Sotto questo profilo, la ricerca pubblicata dall'Agenzia per il controllo della qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma ha dimostrato che «il Regno Unito, già dal 1985, ha sostituito il criterio discrezionale amministrativo per l'assegnazione delle nuove concessioni taxi con un sistema basato sul rispetto di stringenti requisiti di idoneità: chiunque dimostri di avere tali requisiti e superi un esame molto rigido, ottiene una licenza.

La deregolamentazione adottata in Svezia nel 1989 è stata molto più drastica: l'entrata nel mercato è stata completamente liberalizzata, la determinazione delle tariffe lasciata alle compagnie di taxi, le zone sono state eliminate e l'emissione di regolamenti in materia di qualità del servizio è stata delegata alle organizzazioni che gestiscono il radiotaxi.

L'Irlanda, nel 2000, dopo alcuni insignificanti aumenti amministrati del numero delle concessioni, ha optato per la liberalizzazione dell'offerta, mantenendo però il controllo delle tariffe, delle zone e dei **turni**. Poco dopo, l'Olanda ha liberalizzato ampiamente il settore, amministrando il solo controllo dei prezzi, mediante definizione dei massimali tariffari.

Fra le esperienze di deregolamentazione, possono essere esaminati anche vari importanti casi extraeuropei (alcune grandi città in USA, Australia, Nuova Zelanda, Giappone e Corea).

La città di New York ha legalizzato la locazione della vettura taxi, aumentando l'offerta a parità di concessioni, mentre Phoenix ha completamente liberalizzato il settore nel 1982, lasciando solo qualche restrizione sul servizio all'aeroporto.

Anche in Nuova Zelanda la liberalizzazione (1989) è stata piuttosto spinta, rimuovendo le barriere all'entrata (l'unico requisito per il conducente è l'appartenenza ad un centro radiotaxi) e lasciando al mercato la determinazione dei prezzi. Peraltro, la regolazione della qualità del servizio e della sicurezza è stata rafforzata.

La città di Adelaide, in Australia, nel 1991 ha adottato un provvedimento che ha predisposto l'assegnazione di 15 nuove concessioni ogni anno, liberalizzando completamente il mercato parallelo del noleggio di vetture.

Nel corso degli anni Novanta, anche il Giappone e la Corea del Sud hanno adottato vari provvedimenti per allentare gli stretti vincoli che regolavano il settore: i controlli su domanda e offerta sono stati alleggeriti, diminuendo contestualmente i requisiti minimi per operare il servizio ed allargando gli ambiti delle zone, mediante fusione di zone contigue. Le tariffe sono rimaste amministrare a livello locale e differenziate per zone»



presenza di domanda inevasa ed in forte espansione. Continuano a prevalere le grandi compagnie, favorite dall'esistenza di requisiti minimi per ottenere l'autorizzazione ad esercitare il servizio, che comprendono anche la disponibilità di più vetture. La qualità del servizio ed i tempi di attesa sembrano rimasti invariati».

In definitiva, l'analisi degli effetti delle esperienze di de-regolamentazione non è affatto univoca e dimostra in particolare che:

- caratteristica comune a quasi tutte le esperienze di de-regolamentazione è l'affermazione di società di gestione delle vetture taxi su più turni che ha determinato un forte incremento del grado di concentrazione del mercato nelle mani di pochi operatori oligopolistici;
- nelle esperienze di de-regolamentazione più estesa le condizioni dei tassisti sono deteriorate per riduzione del reddito e/o per incremento delle ore lavoro, con un diffuso peggioramento della qualità del servizio, senza che a questi fenomeni si siano accompagnati effetti univoca di riduzione della tariffe;
- nei casi in cui si è optato per una de-regolamentazione più *soft*, laddove si è proceduto alla eliminazione del contingentamento (ad es. in Giappone e Corea), si è registrato il forte aumento dei prezzi, nonché un deterioramento della condizione dei tassisti, senza che ciò abbia provocato un miglioramento della qualità e della sicurezza del servizio<sup>15</sup>; mentre
- nei casi in cui si è puntato sulla introduzione di un sistema di gestione imprenditoriale del servizio di taxi (ad es. a New York e ad Adelaide), si è determinato un mero cambiamento della struttura del mercato con graduale trasformazione della condizione degli operatori da imprenditori individuali a dipendenti e successivamente a meri affittuari, senza che ciò abbia contribuito a determinare una riduzione delle tariffe, e con inequivoci effetti di deterioramento della qualità e della sicurezza del servizio, nonché delle condizioni di vita degli operatori<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>Vd. D. FLATH, *Taxicab Regulation in Japan*, in *Columbio. Business School Working Paper - 201*, 2002.

<sup>16</sup>Cfr. B. SCHALLER, *Elasticities for Taxicab Fares and Service Availability*, in *Transportation*, J 999, 26(3), 283-297; Jd.5 *The New York City Taxicab Fare Book*, 2004; nonché M. Markowitz, *Taxis*, in *Gotham Gazette*, 12 gennaio 2004.

7. IL VERO PROBLEMA: QUALE *REGULATION!* L'ANALISI ECONOMICA DEL DIRITTO E IL DIRITTO COSTITUZIONALE COME CRITERI PER ORIENTARE IL REGOLATORE.

L'indagine si qui condotta ha dimostrato quanto meno che il settore dei servizi di taxi costituisce «un mercato davvero particolare»<sup>17</sup>.

L'analisi economica ha ormai assodato che la regolamentazione pubblica è necessaria in considerazione delle «anomalie o "difetti"» di siffatto mercato<sup>19</sup>. Le anomalie del mercato dei taxi sono rappresentate dalla «presenza di esternalità negative di consumo, le asimmetrie informative, i costi di ricerca, la capacità inutilizzata». Connessi alla natura spaziale dell'industria e alla relazione casuale tra domanda ed offerta, Tali fattori impediscono che in questo mercato possa realizzarsi «un equilibrio concorrenziale soddisfacente (e tantomeno ottimale) in regime di *laissez faire*»<sup>20</sup>.

D'altro canto, anche la regolamentazione ha prodotto risultati insoddisfacenti. Tuttavia, la soluzione ai fallimenti dell'intervento pubblico non è dai più rinvenuta nella liberalizzazione selvaggia del settore. Si propone invece di migliorare la qualità dell'intervento pubblico per minimizzare le inefficienze connaturate al mercato dei taxi.

Ora, qualsiasi intervento teso a migliorare la regolamentazione pubblica del settore deve prendere in considerazione il contesto economico del singolo Paese e dunque dalle caratteristiche del relativo mercato. In Italia il sistema economico si fonda prevalentemente sulla piccola e media impresa. Questo modello economico, oltre a trovare pieno riconoscimento costituzionale negli artt. 3, comma secondo, 35, comma 1, 41 comma 3, e 45, comma 2 della Costituzione<sup>21</sup>, è al centro di una serie di interventi

---

<sup>17</sup> A. BOITANI, A. BERGANTINO, *Taxi: un mercato molto particolare*, in *www.lavoce.info*, 28 gennaio 2003.

<sup>18</sup> Per un esauriente illustrazione delle conclusioni cui è giunta la letteratura economica internazionale si rinvia a A.T. MOORE, T. BALAKER, *Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation?*, in *Econ Journal Watch*, gennaio 2006, volume 3, n. 1, pp 109-132.

<sup>19</sup> A. BOITANI, A. BERGANTINO, *op. cit.*, *ibidem*.

<sup>20</sup> A. BOITANI, A. BERGANTINO, *op. cit.*, *ibidem*.

<sup>21</sup> Dalle disposizioni citate nel testo si può desumere che la Carta costituzionale assegna alla Repubblica il compito di «rimuovere ogni ostacolo agli ostacoli di ordine economico e sociale» che impedisce «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» e quindi di assicurare concretamente ai cittadini lavoratori la possibilità di organizzare il proprio lavoro in maniera autonoma e in forma di impresa.

legislativi volti a favorire e tutelare la caratterizzazione in tal senso del modello economico italiano".

Il mercato dei taxi non sfugge a tale caratterizzazione. Infatti, esso è oggi contraddistinto dalla netta prevalenza di imprese individuali (artigiane) di trasporto e di piccole imprese cooperative o consortili (art. 7, l. n. 21/92). Attualmente, la regolazione del mercato in questione, improntata a una gestione professionale (o, meglio ancora, artigianale) del servizio con un penetrante controllo sull'accesso al mercato e un regime amministrato della tariffa e della attività (con la previsione a livello locale di un regime di turnazione obbligatoria), consente a queste imprese di sopravvivere e di rendere all'utente un sei-vizio adeguato e professionale a costi non distanti dalla media degli altri Paesi europei.

Pertanto, ogni intervento pubblico sul settore al fine di ri-regolamentarlo (o de-regolamentarlo), per superare lo scrutinio di ragionevolezza affidato al giudice costituzionale, deve tener conto della situazione economica e del mercato attualmente esistente al fine di garantire un miglioramento del medesimo in termini di miglioramento della qualità e sicurezza del servizio, di livello tariffario e di condizioni di lavoro e di vita degli operatori del settore. Eventuali interventi di regolamentazione che senza determinare un miglioramento di tali fattori conducessero una modifica dell'attuale assetto del mercato dei taxi e in particolare alla non economicità dell'attività di impresa individuale di sei-vizio taxi rischierebbero di porsi in contrasto con gli artt. 3, comma secondo, 41 e 45 della Costituzione.

Orbene, nel caso specifico del sei-vizio taxi in Italia, la "de-regulation selvaggia", e cioè la liberalizzazione totale del settore ovvero l'incisione sulla struttura del mercato attraverso l'apertura a società di gestione delle vetture di taxi su più turni può condurre ad una situazione pregiudizievole proprio per l'iniziativa privata che si intenderebbe favorire.

Ciò dipende infatti dalla natura del servizio. Il servizio di taxi, come qualsiasi altra attività economica, intanto riesce ad essere remunerativo in quanto vi sia possibilità di un utile economico. Ora, la gestione imprenditoriale del sei-vizio di taxi per essere

---

Ci si riferisce all'art. 1, commi 366-372, l. 266/05 sui distretti produttivi.

veramente efficiente e fornire un utile agli operatori, è destinata a determinare una concentrazione delle licenze in capo a imprese oligopolistiche o monopolistiche.

Il ciclo economico dei mercati de-regolamentati dimostra che nel lungo periodo le imprese di grandi dimensioni, pur se oligopolistiche o monopolistiche, non reggono i costi del servizio che costringono le imprese ad orientarsi gradualmente verso soluzioni finanziarie. Tali soluzioni introducono inevitabilmente nuovi soggetti e dunque nuove rendite da soddisfare, con conseguente aumento dei prezzi<sup>23</sup>.

Del resto, l'analisi delle esperienze straniere di de-regolamentazione ha dimostrato che esistono importanti controindicazioni alla liberalizzazione dell'accesso e alla apertura del mercato a soggetti imprenditoriali di grandi dimensioni.

#### 9. CONCLUSIONI (PRO)POSITIVE

È evidente dunque che una ri-regolamentazione della materia che voglia superare il giudizio di ragionevolezza non dovrebbe intervenire eliminando del tutto le barriere all'accesso al mercato (liberalizzandolo indiscriminatamente) ovvero modificando il modello di business sui cui è attualmente impostato il mercato italiano dei taxi.

Una regolazione che migliori l'efficienza del servizio, senza pregiudicare gli interessi della categoria, è possibile. L'eventuale riforma della regolamentazione nel senso qui auspicato non richiederà modifiche del quadro legislativo, ma potrà essere attuata mediante la ben più agevole revisione dei regolamenti comunali che disciplinano il servizio di taxi.

Del resto, questa soluzione risulta anche maggiormente rispettosa del principio di sussidiarietà, riconosciuto dall'art. 118 Cost. sia nella sua dimensione verticale di attribuzione dei poteri pubblici al livello più basso di governo che in quella orizzontale di coinvolgimento dei privati nello svolgimento di attività di interesse generale.

In altri termini, la riforma del settore deve essere il frutto di una concertazione tra le autonomie locali e le organizzazioni esponenziali degli interessi della categoria e dell'utenza.

---

<sup>23</sup> L'esempio più immediato è New York, dove un terzo dei tassisti è ancora imprenditore individuale, un terzo è lavoratore dipendente di grandi compagnie che posseggono flotte di taxi e un terzo (ma con una tendenza sempre crescente) dei tassisti è *lessee*, cioè mero affittuario della vettura, senza dunque l'autonomia tipica dell'imprenditore individuale, né le garanzie tipiche del lavoratore dipendente.

Le linee della possibile ri-regolamentazione del servizio di taxi dovrebbero infatti essere le seguenti:

- l'adozione di un sistema più flessibile di regolamentazione del regime di turnazione attraverso la previsione di turni integrativi in via permanente o occasionale a seconda del tipo di evento che giustifica l'attivazione del turno integrativo. Tale soluzione consentirebbe di garantire una maggiore copertura del servizio attraverso l'adeguamento costante dell'offerta alla domanda di servizi di taxi e di soddisfare così i più o meno prevedibili picchi di domanda giornalieri e/o stagionali con la immissione di veicoli, aggiuntivi rispetto a quelli normalmente operativi nel turno caratterizzato da una anormale impennata della domanda. I veicoli aggiuntivi dovranno essere recuperati tra quelli appartenenti ai turni in quel momento non operativi, l'introduzione di un sistema di *governante* dinamica della erogazione del servizio sul territorio mediante la istituzione di un organismo paritetico di raccordo fra i diversi portatori di interessi coinvolti (enti locali, categoria, utenza) dotato di poteri deliberativi e non meramente consultivi. Tale organismo avrebbe, anzitutto, il compito di regolare costantemente il livello dell'offerta adeguandolo alla domanda effettiva e, dunque, di disciplinare il regime di turnazione. Esso dovrebbe inoltre avere il potere di stabilire le ipotesi in cui si deve procedere alla integrazione dei turni per soddisfare eventuali *surplus* di domanda, in corrispondenza di eventi più o meno prevedibili, e di prendere tutti i provvedimenti a tal fine occorrenti (es. dalla individuazione dei criteri di rotazione nella chiamata di taxi aggiuntivi, alla adozione delle misure idonee a favorire l'efficienza del servizio nelle circostanze di *surplus* della domanda);
- il coordinamento delle politiche sulla viabilità e il traffico con le politiche del trasporto pubblico non di linea sui cui le prime possono incidere positivamente attraverso una serie di accorgimenti volti ad aumentare la ed. velocità commerciale dei taxi e dunque la reperibilità dei medesimi e la copertura adeguata della domanda (es. corsie preferenziali con piazzole per il sorpasso dei veicoli più lenti, semafori intelligenti, ecc); e, infine,

l'individuazione di parametri non discrezionali ma oggettivi - tarati sul livello effettivo della domanda eventualmente accertato mediante tecniche di indagine scientificamente valide per saggiare la *customer satisfaction* - per procedere all'incremento del numero di licenze e, dunque, di autovetture adibite al servizio di taxi in presenza di una condizione stabile di insufficienza dell'offerta rispetto alla domanda.