



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Il servizio di taxi e di noleggio
con conducente dopo la riforma Bersani:
un'indagine sulle principali città italiane

di Chiara Bentivogli

Settembre 2008

numero

24

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

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

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

**IL SERVIZIO DI TAXI E DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE
DOPO LA RIFORMA BERSANI:
UN'INDAGINE SULLE PRINCIPALI CITTÀ ITALIANE**
di Chiara Bentivogli*

Sommario

Il lavoro analizza il mercato italiano dei taxi e i suoi recenti cambiamenti sulla base di un'indagine condotta dalla Banca d'Italia. Si rileva una certa omogeneità nella normativa locale, una diffusa sovrarappresentazione dei delegati degli operatori rispetto a quelli degli utenti nelle commissioni consultive locali e uno scarso utilizzo di indicatori di valutazione dell'adeguatezza del servizio. I costi medi del settore risultano piuttosto omogenei a fronte di ampie differenze nella struttura dell'offerta e nella tipologia delle tariffe. Gli strumenti attribuiti ai Comuni dalla legge Bersani sono stati utilizzati soprattutto nelle grandi città: spesso l'aumento dei taxi in circolazione – ottenuto attraverso maggiori turni, più raramente distribuzione (gratuita) di nuove licenze – si è accompagnato ad un aumento delle tariffe, presumibilmente col fine di salvaguardare la redditività degli operatori; pressoché assente è risultato l'uso di misure di riorganizzazione del servizio (su scala sovracomunale, su più operatori ed in termini di regolazione del traffico). La congruità delle decisioni dei Comuni rispetto alle caratteristiche della domanda e dei costi è tuttavia difficile da valutare in assenza di strumenti non occasionali di conoscenza del mercato.

Classificazioni JEL: L51, L92

Parole chiave: taxi, regolamentazione, trasporto

Indice

1. Introduzione.....	3
2. Caratteristiche del servizio e della sua regolamentazione.....	3
3. Il quadro normativo nazionale.....	8
4. La regolamentazione regionale e locale.....	11
5. Situazione e dinamica del mercato.....	14
6. Considerazioni conclusive.....	27
Riferimenti bibliografici.....	28

* Banca d'Italia.

*Bisogna che si adattino all'evoluzione.
Per il bene di tutti, anche della loro specie.*
Patrizio Roversi¹

1. Introduzione²

Come per molti altri comparti dei trasporti, anche i servizi di taxi e di noleggio con conducente (NCC) hanno ricevuto di recente l'attenzione del legislatore. Pur mantenendo un ampio grado di regolamentazione e di barriere all'entrata, nell'estate del 2006 sono stati introdotti alcuni strumenti normativi volti ad ampliare le modalità per accrescere l'offerta del servizio, una responsabilità che resta demandata ai singoli Comuni.

Questo lavoro ne presenta una prima disamina adoperando un'indagine ad hoc condotta nei primi mesi del 2007 su 66 grandi città italiane. L'indagine, che fa seguito a quella già effettuata nel 2004 nei capoluoghi di provincia italiani (Bentivogli, Calderini, 2007), approfondisce il legame fra le scelte del regolatore locale e l'offerta e l'efficienza del servizio.

Nel par. 2 sono sintetizzate le caratteristiche del servizio e della tipologia di regolamentazione indicata dalla teoria; il par. 3 presenta il quadro regolamentare nazionale. Nei par. 4 e 5 si presentano i risultati della nuova indagine della Banca d'Italia sotto l'aspetto dell'articolazione regolamentare e dell'offerta di taxi e di NCC a livello territoriale; il par. 6 effettua alcune considerazioni di *policy*.

2. Caratteristiche del servizio e della sua regolamentazione

Dal punto di vista tecnologico, il servizio di taxi e di NCC presenta bassi costi fissi, quelli irrecuperabili essendo sostanzialmente nulli, limitate economie di scala (fatta salva la presenza di servizi collaterali, quali il radio-taxi) e di scopo. La funzione di costo, che include quello relativo alla forza lavoro, con requisiti professionali alquanto contenuti, ed i costi d'uso dell'autovettura (in primis il carburante), è peraltro fortemente influenzata da una serie di variabili di contesto (presenza di congestione da traffico, corsie preferenziali, densità urbana). Questi stessi fattori possono peraltro anche influenzare la domanda, che dipende – oltre che da fattori di contesto economico generale – da costo e qualità del servizio fornito in confronto ad altre opzioni di trasporto.

La domanda di trasporto – di taxi e autovetture in NCC così come di trasporto pubblico locale e con mezzi di trasporto privati – risponde alle esigenze di mobilità dei residenti e dei visitatori di una città, risultando una domanda derivata. In generale, lo spostamento spaziale del consumatore non ha utilità in sé, ma gli consente di fruire di beni e servizi altrimenti non disponibili. Le decisioni includono perciò la destinazione, l'orario, il percorso e, *inter alia*, la modalità di trasporto; la scelta di una determinata modalità dipende dai costi monetari e di tempo relativi oltre che dalla comodità intrinseca di

¹ Intervistato da La Repubblica (22/3/07) sul progetto del Comune di Bologna di aumentare le licenze dei taxi.

² L'indagine qui presentata è stata condotta dagli osservatori economici provinciali e dai Nuclei regionali per la ricerca economica della Banca d'Italia. Si ringraziano Paolo Sestito, Magda Bianco, Silvia Giacomelli e numerosi altri colleghi della Banca d'Italia per i preziosi commenti. L'autrice è però la sola responsabile delle opinioni espresse nel testo.

questa in confronto alle altre. A parità di prezzo del trasporto in quanto tale, la sostituibilità fra le diverse modalità di trasporto urbano è parziale e dipende da vari fattori: i tempi di attesa, la relativa velocità media e l'incertezza (variabilità) di questa, la regolamentazione all'accesso delle diverse aree urbane da parte dei mezzi privati, la disponibilità ed il costo di parcheggi, la comodità del viaggio; la necessità di soddisfare specifiche esigenze (disabili, persone con bagaglio pesante, ecc.). In generale il taxi offre un servizio *point to point* più comodo e veloce e senza costi monetari e di tempo accessori (ad es. la necessità di trovare un parcheggio), di solito con una minore incertezza sui tempi di percorrenza attesi. Elevati tempi di attesa dei taxi e un traffico di superficie particolarmente intenso possono tuttavia rendere la metropolitana (dove disponibile) uno stretto sostituto del taxi.

Le misure di regolazione del traffico – ad esempio la previsione di ampie zone della città ove possano circolare e/o sostare solo taxi e mezzi pubblici di trasporto – possono perciò, al tempo stesso, ridurre i costi di produzione dei servizi di taxi e aumentarne la domanda. Ciò evidenzia come gli equilibri di mercato possano variare fortemente – non muovendosi quindi lungo una tradizionale curva di domanda o di offerta che pone in relazione prezzi e quantità del servizio – al variare di fattori di contesto. Più in generale però la natura della domanda dei servizi di taxi, che dipende dal costo ma anche dalla pluralità di caratteristiche del servizio, comporta la possibilità di equilibri multipli: la domanda può infatti dipendere dal dimensionamento dell'offerta per via della sua dipendenza dai tempi di attesa (a loro volta funzione dell'offerta così come dell'intensità della domanda stessa), per cui un aumento dell'offerta (a parità di tariffa), riducendo i tempi di attesa, può accrescere la domanda (c.d. effetto Mohring).

Il punto può essere meglio chiarito mediante uno schema estremamente semplificato (Douglas, 1972; Beesley, Glaister, 1983; Cairns, Liston-Heyes, 1996; Lam, Bell, 2003) in cui in ogni unità di tempo (ad esempio un'ora) sono presenti sul mercato n taxi ($n = Nh/24$, dove N è il numero complessivo delle licenze/taxi e h è l'orario medio di lavoro dei tassisti) dei quali E sono occupati e V sono liberi ($n = E + V$). La domanda di corse in ciascuna ora³ dipende dal prezzo medio per corsa p , dal tempo di attesa del servizio da parte dell'utente w , da una serie di variabili esogene x , fra cui ad esempio la velocità media del taxi (determinata a sua volta dall'estensione della ZTL, delle corsie preferenziali, ecc.) e dal livello di queste variabili rispetto a quelle di mezzi alternativi di trasporto (stesse variabili con suffisso a):

$$Q = f\left(\frac{p}{p_a}, \frac{w}{w_a}, \frac{x}{x_a}\right) \quad p' < 0, w' < 0, x' > 0 \quad (1)$$

dove w è il tempo di attesa (espresso in frazione di ora) che dipende dal numero di taxi non occupati V e p è il prezzo medio di una corsa che è funzione delle tariffe in vigore e della durata media di una corsa t (in frazione di ora). In ogni istante il numero medio di taxi occupati e non occupati è dato da:

$$E = tQ \quad (2)$$

$$V = n - tQ \quad (3)$$

$$w = w(V) \quad w' < 0 \quad (4)$$

³ Si ipotizza che la domanda sia uniformemente distribuita nel corso della giornata.

Per dati valori dei restanti parametri, si potrà esprimere il tempo di attesa da parte dell'utente come una funzione decrescente dell'offerta (numero di licenze e orario medio di uso delle stesse) e crescente della domanda:

$$w = w\left(Q, t, \frac{Nh}{24}\right) \quad (4')$$

Nell'ipotesi in cui l'elasticità del tempo di attesa al variare del numero di taxi liberi sia costante e unitaria per ogni livello di V , ad esempio se $w=g/V$ si ha:

$$w = \frac{g}{n - tf(p, w)} \quad g > 0 \quad (4'')$$

Questa formulazione serve a chiarire come variazioni dell'offerta (via variazioni di n e/o di h , che rappresentano rispettivamente il margine estensivo ed intensivo di variazione dell'offerta) e variazioni dei prezzi praticati - grandezze che negli assetti di fatto prevalenti nel comparto vengono entrambe fissate dal regolatore - non dovranno necessariamente muoversi in direzione opposta. Pur in assenza di variazioni esogene della curva di domanda - legate al contesto economico locale o anche al governo del traffico ed alle condizioni di utilizzo del servizio di taxi rispetto ad altre modalità di trasporto - un aumento dell'offerta (un incremento di n), determinerà una riduzione di w e un aumento della domanda, senza quindi comportare necessariamente una riduzione di p .

L'entità della variazione della domanda dipenderà dalla relazione fra V , w e E :

$$\frac{\partial E}{\partial n} = \frac{1}{1 - (V/(E\omega))} > 0 \quad \text{dove } \omega = \frac{w}{Q} \frac{\partial Q}{\partial w} < 0 \quad (5)$$

è l'elasticità della domanda rispetto al tempo di attesa. Se la domanda è poco elastica rispetto al tempo di attesa ($|\omega| < 1$), l'aumento del numero di taxi in circolazione determinerà un incremento meno che proporzionale della domanda. Una bassa elasticità della domanda di taxi ai tempi di attesa potrebbe riflettere ad esempio la carenza di sostituti fra i mezzi di trasporto pubblico locale, in presenza di un consistente divario fra i due tipi di tariffe e di una scarsa disponibilità di trasporto pubblico veloce (metropolitane o mezzi pubblici di superficie in corsia protetta). Viceversa, se la domanda è molto elastica rispetto ai tempi di attesa, l'aumento del numero di taxi in circolazione creerebbe da sé la propria domanda.

Se si ipotizza che il costo orario del servizio sia costante e indipendente dall'occupazione o meno del taxi⁴, l'aumento di n avrà un impatto sui profitti unitari che dipende esclusivamente dalla reattività della domanda:

$$\frac{\partial \pi}{\partial n} = \frac{\partial}{\partial n} \left(\frac{Ep}{tn} \right) = \frac{p}{tn^2} \left(\frac{\partial E}{\partial n} \frac{n}{E} - 1 \right) < 0 \quad \text{se } \frac{\partial E}{\partial n} \frac{n}{E} < 1 \quad (6)$$

Se la funzione w è del tipo (4'') si avrà:

⁴ In sostanza questa ipotesi implica che la componente principale del costo del taxi sia il costo-opportunità del lavoro. Si noti che in questo caso variazioni dell'offerta derivanti da un incremento del numero di licenze N oppure da un aumento dell'intensità d'uso dei taxi ($h/24$, dove h è l'orario medio giornaliero di utilizzo di ciascun taxi), saranno in tutto e per tutto equivalenti.

$$\frac{\partial \pi}{\partial n} = \frac{p}{tn^2} \left(\frac{1}{1 - V/(E\omega)} \frac{n}{E} - 1 \right) < 0 \quad \text{se } |\omega| < 1 \quad (6')$$

La possibilità di una domanda relativamente anelastica rispetto ai tempi di attesa potrebbe ben spiegare la forte resistenza dei tassisti ad aumenti del numero di licenze a parità di tariffe (cfr. oltre). Sebbene l'interazione tra domanda e disponibilità del servizio non implichi necessariamente un calo dei profitti unitari (e tanto meno un calo delle tariffe che, negli assetti fortemente regolamentati che di fatto caratterizzano il settore, sono anch'esse predeterminate), la percezione degli operatori è che la domanda sia poco reattiva rispetto ai tempi di attesa e quindi alla disponibilità del servizio.

Viceversa, la pressione degli operatori a favore di un aumento delle tariffe implica una loro percezione di una bassa reattività della domanda rispetto a variazioni delle tariffe. L'impatto sui ricavi unitari d'un aumento delle tariffe, a parità di n , sarà:

$$\frac{\partial \pi}{\partial p} = \frac{E}{tn} \left(1 + \frac{\eta}{1 - \omega(E/V)} \right) > 0 \quad \text{se } 1 + \eta > \omega E/V \quad (7)$$

dove $\eta = \frac{\partial Q}{\partial p} \frac{p}{tE} < 0$ è l'elasticità della domanda rispetto al prezzo. Poiché il lato de-

stro della disequaglianza (7) è sempre negativo ($\omega < 0$), i ricavi unitari aumenteranno per $|\eta| \leq 1$, mentre potranno aumentare o diminuire se la domanda è molto elastica rispetto al prezzo. In sintesi, un aumento di p determina una riduzione della domanda ma anche dei tempi di attesa e quest'ultima variabile tende a sua volta ad influenzare positivamente la domanda. Più in generale, anche se il regolatore sceglie il livello sia di p sia di n , l'equilibrio di mercato è determinato dal valore che assume il tempo di attesa in base alle caratteristiche della sua relazione con l'offerta e con la domanda (la 4'').

Il ruolo dei tempi di attesa come variabile che riequilibra il mercato spiega quindi perché prezzi e quantità non si muovano sempre e necessariamente in senso opposto (come sarebbe naturale attendersi data una normale curva di domanda). Se gli assetti fossero di libera concorrenza – con libertà di ingresso nel mercato in presenza di extra-profitti e variazioni nell'intensità del servizio governate anch'esse dalle condizioni di profittabilità del singolo operatore – prezzi praticati e tempi di attesa si aggiusterebbero per assicurare la disponibilità di servizio adeguata alla domanda. In un mercato regolato, saranno i tempi di attesa e l'uso effettivo del servizio (la domanda pagante) ad adeguarsi a fronte dei valori dati delle tariffe e della disponibilità del servizio (in termini di n ed h , di solito entrambe fissate dal regolatore)⁵.

In effetti questa interazione tra domanda ed offerta potrebbe anche essere una motivazione della presenza di una regolamentazione in un'attività che non sembra per nulla caratterizzarsi per una sorta di monopolio naturale: in un mercato perfettamente concorrenziale i fornitori del servizio potrebbero non internalizzare gli effetti della presenza di taxi liberi sull'intensità della domanda e finire con l'offrire un servizio inadeguato (Bergantino *et al.*, 2007). Questa possibilità è in particolare rilevante con riferimento alla di-

⁵ Naturalmente il regolatore comunque non potrà, a lungo andare, imporre la presenza nel mercato di un numero "eccessivo" di operatori o di turni (violando le condizioni di profittabilità minime da parte degli stessi). Nel mercato regolato, l'uso del servizio sarà perciò in linea di massima più basso di quanto non avverrebbe altrimenti.

sponibilità del servizio in orari non standard, che potrebbero essere trascurati dagli operatori e che un regolatore potrebbe garantire fissando standard minimi di servizio (in sostanza, elevando h in taluni momenti della giornata).

Un ulteriore aspetto critico del servizio è rinvenibile nel fatto che la predeterminazione di una tariffa può di per sé favorire l'incontro tra domanda ed offerta: in un ipotetico regime di libera concorrenza in cui si avviasse una contrattazione bilaterale fra cliente e tassista ogni volta che è richiesto il servizio, ne potrebbero derivare risultati molto variabili, grande incertezza da parte di utenti e fornitori del servizio e alti costi di ricerca che potrebbero condurre ad un sottodimensionamento del mercato (Visco Comandini *et al.*, 2004); ne risulta l'utilità di forme di regolamentazione specificamente miranti ad accrescere la trasparenza delle condizioni di mercato, anche con la fissazione (a tutela del consumatore) di tariffe massime.

Solo nel primo dei due casi ora citati il prevedere barriere all'entrata potrebbe peraltro avere una sua ragion d'essere: si tratterebbe d'una contropartita di un obbligo di prestare servizio anche in periodi e orari a domanda meno intensa. Si noti che l'obbligo di servizio caratterizza i taxi e non il servizio NCC, la cui presenza però andrà anche essa contingentata qualora il contingentamento delle entrate sia la contropartita dell'obbligo di servizio. Anche in questo caso peraltro la previsione di un obbligo di servizio potrebbe semplicemente accompagnarsi alla fissazione di tariffe massime più elevate nei periodi e negli orari specifici (questo anche per evitare di dover estendere i meccanismi di contingentamento delle entrate oltre il necessario, quindi anche al di là delle attività per le quali si vogliono stabilire obblighi di servizio veri e propri). Una forma di registrazione degli operatori potrebbe essere necessaria per meglio evidenziare chi ha diritto all'accesso alle corsie preferenziali; l'obiettivo di evitare il congestionamento delle stesse potrebbe però essere tenuto in conto tramite meccanismi di *road pricing* (e di tariffazione delle soste) e non necessariamente tramite forme di contingentamento delle entrate nel mercato di nuovi operatori (che comunque, entrando nel mercato, acquisiscono un "privilegio" nell'uso della risorsa fissa data dalla rete viaria, ed in particolare di quella a cui solo alcuni mezzi possono accedere).

Quest'ultima possibilità sembra inoltre suggerire il possibile collegamento della regolazione del servizio, intesa come contingentamento di licenze e fissazione delle tariffe, con altre politiche di governo del traffico e della mobilità (Beesley, 1973). In effetti, le variabili t , x , p_a , w_a e x_a sono in gran parte influenzabili da politiche locali. Ad esempio la durata media della corsa dipende dalla dispersione sul territorio dei punti di interesse della città, ma anche dalla proporzione fra componente fissa e variabile della tariffa; se si considera quest'ultimo aspetto, un aumento del prezzo medio di una corsa tenderà ad accrescere la richiesta di corse più lunghe (e quindi t) a scapito di quelle più brevi se è realizzato soprattutto mediante un incremento della componente fissa. Analogamente, un miglioramento della viabilità per i taxi può accrescerne la velocità media e ridurre t e w (a parità di n e p). Infine miglioramenti qualitativi nei sostituti possono ridurre la domanda di taxi in favore di altri mezzi di trasporto e rendere questa comunque più elastica (perché più facilmente sostituibile) rispetto a prezzi e tempi di attesa.

Solo in parte motivazioni e modalità della regolamentazione esistente sembrano però ricollegabili a quanto sinora detto. La diffusa presenza di vincoli all'entrata sembra più legata a forme di tutela degli operatori che alla presenza di obblighi di servizio: in Italia la licenza per il taxi, al pari dell'autorizzazione per il NCC, è distribuita a titolo gratui-

to⁶, ma in quantità limitate, sul mercato primario, avendo un valore di mercato spesso piuttosto rilevante sul mercato secondario. Il contingentamento dei taxi finisce col trascinare anche al comparto dei NCC, per via della concorrenza indiretta al servizio di taxi che ne potrebbe scaturire.

Anche altre caratteristiche della regolamentazione italiana non sembrano particolarmente orientate all'efficienza del servizio, ma piuttosto derivare dall'esercizio di forme di pressione sul regolatore (Stigler, 1971). Ad esempio, il divieto di cumulare le licenze o di costituire società per l'esercizio del servizio determina una dispersione dell'offerta di taxi che rende simile il *payoff* dei singoli operatori, facilitando equilibri collusivi e favorendo la cattura del regolatore.

Quale che sia l'origine e la finalità della regolamentazione, essa comunque richiederebbe, anche per evitare fenomeni di cattura del regolatore da parte dei soggetti regolati, la disponibilità a beneficio del regolatore di ampie e precise informazioni sulla situazione strutturale e congiunturale del mercato (Basili, 2008). Nel comparto in esame dovrebbero essere effettuate analisi sulle tipologie di consumatori (residenti e non, utilizzatori e non, frequenti e incidentali, per affari e per motivi privati), sulla relativa elasticità della domanda rispetto al prezzo, al reddito e al tempo di attesa, sulla tipologia di servizi richiesti in termini di principali destinazioni e lunghezza media dei percorsi, sulla qualità e sui tempi di accesso al servizio, sui costi fissi e variabili di prestazione del servizio. Inoltre un'adeguata regolamentazione dovrebbe prendere le mosse da una valutazione del ruolo dei taxi e dei NCC all'interno del sistema del trasporto pubblico locale e da studi di impatto delle diverse misure di controllo del traffico (vincoli ai parcheggi, corsie preferenziali, ecc.).

Sempre al fine di evitare fenomeni di cattura del regolatore, il livello della regolazione dovrebbe inoltre essere sufficientemente "alto". Da questo punto di vista il livello comunale risulta piuttosto vulnerabile alla cattura e poco rappresentativo degli utenti, tenuto anche conto del fatto che parte notevole della domanda potenziale viene espressa da soggetti non residenti (Noam, 1982).

3. Il quadro normativo nazionale

La normativa italiana sul servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC) si articola in una legge nazionale (la legge quadro n. 21/92⁷), in leggi regionali e in regolamenti comunali. Nel 2006 la legge quadro è stata parzialmente modificata dall'art. 6 della L. 248/2006 – legge Bersani⁸.

I cambiamenti introdotti con la recente normativa cercano di rispondere alle diffuse proteste dell'utenza che lamentavano un'offerta insufficiente. La necessità di una riforma era rafforzata dalla scarsa offerta di sostituti di trasporto urbano veloce (in sostanza metropolitane), che tende ad accrescere l'uso dell'auto privata, con effetti negativi sulla congestione delle strade (anche in termini di soste in aree vietate) e sulla velocità media del trasporto pubblico urbano su gomma. L'elevato costo delle licenze sul mercato se-

⁶ La legge Bersani ha introdotto la possibilità (di fatto poco usata) di distribuzione di licenze a titolo oneroso (cfr. oltre).

⁷ Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea.

⁸ D.L. 223/2006, convertito con modifiche in L. 248/2006.

condario (cfr. par. 5) segnalava anche un eccesso di domanda e la presenza di rendite da regolamentazione. La recente modifica della legislazione accoglie una serie di proposte di riforma del settore⁹, senza però modificare il quadro complessivo. Ci si limita infatti ad offrire opzioni aggiuntive ai Comuni che vogliono accrescere l'offerta disponibile, potestà che comunque questi già avevano sulla base della legge del 1992. Va inoltre detto che talune delle opzioni ipotizzate dal decreto legge inizialmente emanato sono state, a seguito delle proteste dei tassisti, eliminate o ridimensionate al momento della conversione in legge; in particolare è stata eliminata la deroga al cumulo di più licenze e l'introduzione di autorizzazioni temporanee o stagionali è stata riservata in prevalenza agli operatori già presenti sul mercato.

La legge quadro nazionale distingue tra servizio di taxi, con obbligo di stazionamento in luogo pubblico e tariffe regolamentate dai Comuni, e noleggio di autovetture con conducente, con stazionamento all'interno di rimesse, tariffe non regolamentate e fruibilità solo su prenotazione presso la sede del vettore. I Comuni, sulla base di criteri indicati in leggi regionali, stabiliscono con appositi regolamenti le modalità per lo svolgimento del servizio (turni, ecc.), fissano le tariffe dei taxi, rilasciano le licenze per il servizio di taxi e le autorizzazioni nel caso del NCC.

Le licenze (le autorizzazioni nel caso del NCC) sono riferite a un singolo veicolo, sono rilasciate a titolo gratuito mediante un concorso pubblico e sono trasferibili. La legge Bersani introduce la possibilità di assegnare le licenze anche a titolo oneroso e in quest'ultimo caso i proventi devono essere attribuiti per almeno l'80 per cento ai titolari di licenze del Comune. Sono inoltre ampliate le modalità di incremento dell'offerta, dando facoltà ai Comuni di attribuire (in prevalenza ai titolari di licenze) specifiche autorizzazioni temporanee o stagionali, non cedibili, consentendo agli operatori di utilizzare veicoli sostitutivi e aggiuntivi per svolgere servizi diretti a particolari categorie di utenti e prevedendo forme innovative di servizio all'utenza.

Per i taxi le licenze sono rilasciate a singoli individui (che possono essere iscritti all'albo degli artigiani, associarsi in cooperative o in consorzi) e non sono cumulabili (come detto, la cumulabilità era prevista nel decreto legge iniziale). I Comuni stabiliscono i requisiti per il rilascio della licenza (autorizzazione per il NCC). È possibile avvalersi della collaborazione di familiari e, in casi particolari (ferie, motivi di salute, ecc.), di altri soggetti come sostituti alla guida. Nel caso del NCC, uno stesso soggetto, che può anche essere un imprenditore privato, può cumulare più autorizzazioni e può assumere lavoratori dipendenti (e avere sostituti). La L. 248/06 attribuisce ai Comuni la facoltà di estendere l'utilizzo di sostituti alla guida per i tassisti anche nel caso in cui siano disposti turni integrativi.

I servizi di taxi e di NCC si distinguono anche per le tariffe (fissate dai Comuni nel primo caso, libere nel secondo) e per l'obbligatorietà della prestazione (valida per i taxi e non per i NCC). Per i taxi la normativa del 2006 ha rafforzato la possibilità per i Comuni di fissare tariffe predeterminate per percorsi prestabiliti, un'opzione che potrebbe accrescere trasparenza e prevedibilità delle tariffe, con effetti positivi sulla domanda.

La legge quadro di settore prevede la costituzione di commissioni consultive presso

⁹ Le proposte più significative sono venute dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2004a), dall'Autorità antitrust (1995, 2004) e da diversi contributi accademici (ad es. Boitani e Bergantino, 2003; Bordignon e Boitani, 2003).

le Regioni e i Comuni, affidando loro competenze sull'esercizio del servizio e sull'applicazione dei regolamenti. Accanto a queste commissioni la legge Bersani prevede la possibilità di istituire comitati di monitoraggio della regolarità, dell'efficienza e dell'adeguatezza del servizio alle condizioni della domanda. In entrambi i casi è prevista la partecipazione di rappresentanti delle categorie e degli utenti. La distinzione delle funzioni dei due organismi non è chiara. Inoltre l'attribuzione alla commissione consultiva di valutazioni sull'applicazione dei regolamenti appare impropria, data la presenza di conflitti di interesse fra il regolatore e alcuni membri della commissione (regolati). Gli altri compiti sembrano sostanzialmente comuni a entrambe.

In sintesi la regolamentazione nazionale fissa una barriera all'entrata e pone il requisito di iscrizione allo specifico ruolo¹⁰ sia per i taxi sia per i NCC. Una volta entrati sul mercato i due tipi di operatori sono invece sottoposti a vincoli differenziati di operatività: per i taxi turni e tariffe sono prefissati, vi è obbligo di stazionamento negli appositi parcheggi e le licenze non sono cumulabili, per i NCC orari e tariffe sono liberi, vi è l'obbligo di stazionamento all'interno di rimesse e le licenze sono cumulabili. La fissazione del contenuto specifico delle regole (turni, tariffe, licenze, ecc.) e della vigilanza sul loro rispetto è assegnata ai Comuni, cui sono affiancate due commissioni, una consultiva (prevista dalla legge nazionale, ma con compiti molto vaghi) e una di monitoraggio, con finalità meglio definite, ma la cui istituzione è facoltativa.

Le tipologie di regolamentazione del settore a livello internazionale sono molto varie (OCSE, 2007). Riguardo al mercato dei taxi, in alcuni paesi (Svezia, Paesi Bassi, Irlanda, Austria, Ungheria, Australia e Nuova Zelanda) dagli anni novanta è stato avviato un processo di liberalizzazione che ha principalmente eliminato le barriere quantitative all'entrata dei singoli operatori. Meno frequenti sono state le riduzioni dei vincoli all'organizzazione societaria e le liberalizzazioni delle tariffe.

Anche nelle esperienze in cui il settore è stato maggiormente liberalizzato non si sono registrati significativi fallimenti di mercato. La Svezia e la Nuova Zelanda hanno avviato un'ampia deregolamentazione anche delle tariffe, mantenendo tuttavia vincoli sulla qualità del servizio. In Norvegia, nelle aree in cui vi sono centri di smistamento delle chiamate in concorrenza fra loro, è stata attuata una deregolamentazione delle tariffe, mantenendo i vincoli quantitativi all'entrata. La locale autorità antitrust ha rilevato un aumento delle tariffe dopo la deregolamentazione, soprattutto negli orari e nei giorni a minore domanda. A Londra l'accesso al mercato è vincolato al superamento di un esame di idoneità. Nel caso dell'Irlanda, l'effetto della drastica riduzione del valore delle licenze seguito alla recente liberalizzazione ha spinto il regolatore all'istituzione di forme di compensazione monetarie per alcune categorie di operatori del settore (si tratta in altre parole di una compensazione per l'annullamento di una rendita creata dal regolatore stesso). Tre anni dopo la liberalizzazione delle licenze dei taxi è stata istituita in Irlanda la Commission for taxi regulation, che accentra a livello nazionale la regolamentazione del comparto. La Commissione svolge anche indagini sulle diverse tipologie di utenti e sugli operatori, al fine di migliorare l'efficienza e la qualità del servizio. Nel 2005 la Commissione ha introdotto una tariffa massima unica a livello nazionale, sulla base di un'analisi che evidenziava l'assenza di divari di costo del servizio sul territorio.

¹⁰ Ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea istituito presso le locali Camere di commercio.

A Dublino l'eliminazione delle barriere amministrative all'entrata ha determinato la triplicazione dei taxi in circolazione in due anni senza deterioramenti significativi della qualità (Barrett, 2003; Daly, 2004). Un analogo effetto sull'offerta è stato registrato in Nuova Zelanda.

Anche in Francia, paese che ha avuto finora una regolamentazione piuttosto rigida, all'inizio del 2008 la Commissione Attali ha proposto di rilasciare a titolo gratuito licenze di taxi a tutti coloro che ne avevano fatto richiesta fino alla fine del 2007 e non la avevano ottenuta (adeguando quindi l'offerta effettiva a quella potenziale) e di autorizzare l'utilizzo da parte di più tassisti della stessa vettura/licenza (vincolandolo solo al rispetto di un orario massimo individuale stabilito dalla normativa e controllato con dispositivi installati sull'auto). Nei Comuni in cui l'evoluzione del numero di taxi non abbia seguito quella della popolazione i prefetti potrebbero sostituirsi ai sindaci nella gestione delle licenze dei taxi. A livello nazionale il ministero dei trasporti diverrebbe regolatore del settore dei VPR (simili ai nostri NCC), mentre sarebbe affiancato da quello degli interni nel caso dei taxi, per evitare di concentrare l'attribuzione della regolamentazione dei due segmenti del comparto presso uno stesso ministero. Nonostante la rinuncia del governo francese al piano Attali a seguito delle proteste dei tassisti, alla fine di maggio 2008 è stata accettata la proposta del ministro dell'interno francese che prevede, fra l'altro: i) un aumento dei taxi in circolazione a Parigi del 25 per cento (dai 15.600 attuali a 20.000) entro il 2010, dei quali 1.200 dovrebbero entrare in circolazione entro il 2008; ii) una maggiore trasparenza delle ricevute, che dovranno contenere il dettaglio di tutte le componenti tariffarie; iii) una corsia preferenziale sull'autostrada verso l'aeroporto principale¹¹.

4. La regolamentazione regionale e locale

Nei primi mesi del 2007 la Banca d'Italia ha effettuato un'indagine sul servizio di taxi e di NCC presso 67 Comuni italiani, localizzati in tutte le regioni italiane, che avevano più di 50.000 abitanti alla fine del 2005¹². Uno dei Comuni interpellati non ha partecipato all'indagine; negli altri casi la compilazione del questionario è stata spesso parziale. I Comuni sono stati scelti anche sulla base della loro importanza come polo turistico; nel caso di Venezia l'indagine ha riguardato sia i servizi di terraferma sia quelli lagunari. Le città sono state suddivise in tre gruppi per dimensione della popolazione. Le grandi città raggruppano 5 centri abitati con oltre 500.000 abitanti (Roma, Milano, Napoli, Palermo, Genova). Le città di media dimensione sono 7 e comprendono i Comuni con una popolazione fra 250.000 e 500.000 persone. L'indagine si è concentrata sia sugli aspetti istituzionali (normativa, organismi di regolamentazione, grado di con-

¹¹ A metà del 2008 una licenza taxi a Parigi costava circa 180.000 euro; molti autisti utilizzavano vetture prese in affitto a circa 700 euro a settimana e dalla fine del 2007 è stata soppressa la detassazione sul carburante riservata ai tassisti.

¹² I Comuni presso i quali è stata effettuata l'indagine sono: Alessandria, Ancona, Aosta, Arezzo, Asti, Bari, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Brindisi, Cagliari, Campobasso, Caserta, Catania, Catanzaro, Como, Cosenza, Cremona, Ferrara, Firenze, Foggia, Forlì, Genova, Grosseto, La Spezia, L'Aquila, Latina, Lecce, Livorno, Lucca, Messina, Milano, Modena, Napoli, Novara, Padova, Palermo, Parma, Pavia, Perugia, Pesaro, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Potenza, Ravenna, Reggio di Calabria, Reggio nell'Emilia, Rimini, Roma, Salerno, Sassari, Siena, Siracusa, Taranto, Terni, Torino, Trento, Treviso, Trieste, Udine, Varese, Venezia, Verona, Vicenza. Rimini non ha risposto al questionario nei tempi previsti. Quasi la metà degli enti intervistati non ha fornito informazioni sulle date delle penultime assegnazioni di licenze di taxi e quasi il 40 per cento sulle penultime tariffe.

certazione e di decentramento decisionale) sia sull'impatto della regolamentazione sul mercato, in termini di numero di licenze, livello e caratteristiche delle tariffe e infine sulle variabili sottostanti alle scelte di modifica del numero delle licenze e delle tariffe. In questo paragrafo sono presentati i risultati dell'indagine relativi agli aspetti istituzionali; il paragrafo successivo si concentra invece sulla situazione e sulle dinamiche del mercato. Le informazioni richieste si riferiscono alla situazione al 31 dicembre 2006.

Accanto alla normativa nazionale è presente una ricca regolamentazione regionale sul settore, che si è affiancata più di recente ai preesistenti regolamenti comunali, a seguito delle nuove competenze attribuite alle Regioni dal D.lgs. 422/97 e dalla riforma del titolo V della Costituzione¹³.

Tav. 1

Alcune caratteristiche della normativa locale sui taxi e i NCC (1)
(valori percentuali)

LEGGE REGIONALE		
Si, specifica	Si, all'interno della normativa sul trasporto pubblico locale	No
66,7	19,0	14,3
COMMISSIONE CONSULTIVA REGIONALE		
Si	No	Totale
38,1	61,9	100,0
COMMISSIONI CONSULTIVE PROVINCIALI		
Si	No	Totale
9,5	90,5	100,0
APPROVAZIONE REGOLAMENTI COMUNALI		
Solo il Comune	Anche la Provincia	Anche la Regione
19,0	9,5	4,8
REGOLAMENTI SOVRACOMUNALI		
Si	No	Totale
14,3	85,7	100,0

Fonte: *indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007.*

(1) Le province di Trento e Bolzano sono state considerate distintamente l'una dall'altra.

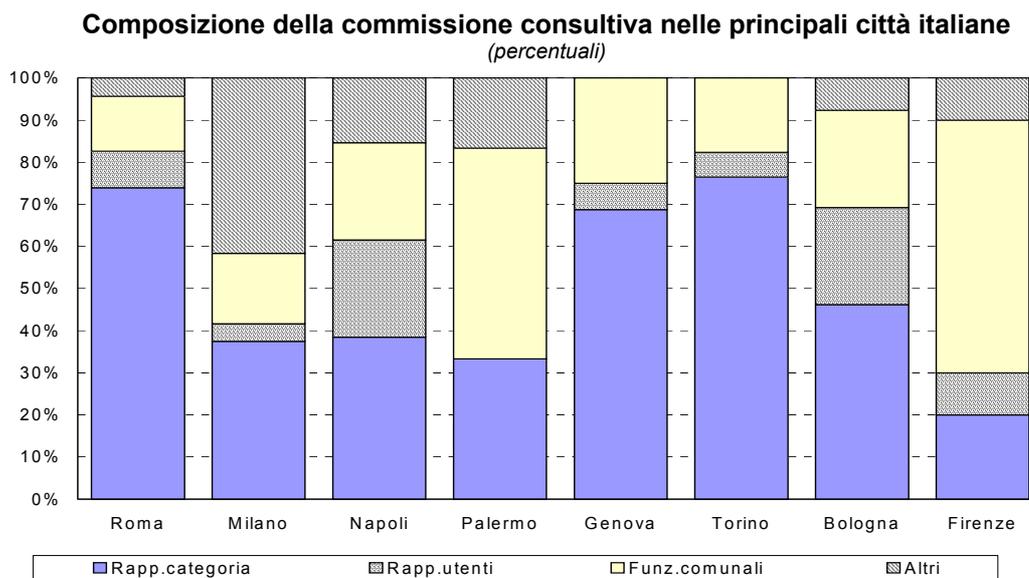
In due terzi dei casi le Regioni hanno emanato una normativa specifica, il 19 per cento la ha inserita all'interno della regolamentazione del trasporto pubblico locale (e/o del piano regionale dei trasporti), negli altri casi le Regioni non hanno legiferato in materia (tav. 1). Il Molise non ha una normativa regionale né è stato istituito il ruolo presso le Camere di commercio. In 4 Comuni su 66 non è presente un regolamento del servizio e 10 Comuni non hanno risposto alla specifica domanda. In 1 caso la Regione e in 2 la Provincia hanno anche il compito di approvare i regolamenti comunali.

In molti casi la normativa locale (sia regionale sia comunale) ripete in ampia misura e ricalca piuttosto pedissequamente quella nazionale. La determinazione del numero di licenze (e di autorizzazioni di NCC) e del livello e variazione delle tariffe è in generale

¹³ Il nuovo art. 117 Cost. non menziona il trasporto pubblico locale né fra le materie di esclusiva competenza statale né fra quelle di legislazione concorrente. In tale quadro anche la Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 222 del 2005) ha ritenuto indubbio che la disciplina di questo settore rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. La Corte Costituzionale ha peraltro respinto il ricorso della Regione Veneto contro l'art. 6 della L. 248/2006 (riguardante i taxi) perché le norme impugnate non disciplinano le modalità organizzative e di svolgimento del trasporto pubblico locale, ma sono riconducibili alle competenze trasversali in materia di tutela della concorrenza su cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva (cfr. sentenza 452 del 2007).

lasciata ai Comuni, talvolta sulla base di una serie di criteri generali (vedi oltre). Alcune Regioni, soprattutto quelle con bacini aeroportuali importanti (in particolare la Lombardia) hanno anche istituito regolamenti sovracomunali. Oltre un terzo delle Regioni ha istituito Commissioni consultive a livello regionale e il 9,5 per cento anche provinciale. Il 30,8 per cento dei Comuni interpellati non ha istituito la commissione consultiva. Nei Comuni dove questa è presente, le associazioni di categoria (taxi, NCC, radiotaxi) prevalgono fra i suoi membri (sono in media oltre un terzo del totale), mentre i rappresentanti delle associazioni dei consumatori sono minoritarie (in media meno di un sesto del totale; fig. 1).

Fig. 1



Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007.

La elevata rappresentanza della categoria riflette la volontà dell'amministrazione locale di farvi partecipare gran parte delle numerose sigle sindacali e rappresentanze di categoria (artigianato, cooperative) che si occupano del settore. Peraltro, l'ampio ventaglio, anche in termini di schieramento politico di riferimento, di associazioni di taxi, radiotaxi e NCC presenti a livello comunale sembra riflettere la necessità del settore di "catturare" il regolatore indipendentemente dal variare del quadro politico di riferimento. Fra i Comuni maggiori, il rapporto rappresentanti di categoria/rappresentanti degli utenti è particolarmente sbilanciato a Torino e a Genova (13/1 e 11/1, rispettivamente). In 5 Comuni gli utenti non sono rappresentati nella commissione. Un solo Comune non include nella commissione né rappresentanti degli utenti né rappresentanti degli operatori.

Per sintetizzare questi dati si è costruito un indice di cattura, calcolato come rapporto fra il numero di rappresentanti degli operatori e la somma di quest'ultimo numero e di quello dei rappresentanti degli utenti. L'indicatore varia da 0 a 100 (cattura massima). L'indice assume valore medio pari a 68,8 e cresce con la dimensione della città: è pari a 64,9 nelle città piccole, a 74,2 in quelle medie e a 86,7 in quelle grandi.

Solo 4 Comuni hanno istituito il comitato di monitoraggio previsto dalla legge Bersani. Con l'eccezione di Pavia, con 2 rappresentanti dei consumatori e 1 della categoria, anche in questi comitati gli utenti sono in minoranza. Il nuovo Regolamento comunale del Comune di Roma (presentato alla fine del 2006, rivisto un anno dopo, non ancora

approvato nel giugno 2008) prevede una commissione consultiva composta da 3 esperti del settore, 5 rappresentanti della categoria (3 dei taxi e 2 dei NCC) e 3 rappresentanti dei consumatori. Nella precedente commissione erano presenti 17 rappresentanti della categoria e 2 dei consumatori. È inoltre previsto che annualmente la Giunta presenti al Consiglio un rapporto annuale di monitoraggio del settore.

Le normative locali non menzionano, con rare eccezioni, l'utilizzo di indicatori di domanda nella valutazione dell'adeguatezza del numero di taxi e di NCC. Nel caso del Piemonte, la normativa regionale attribuisce alle Province il compito di individuare e di indicare ai Comuni "misure di contenimento di licenze e di autorizzazioni" sulla base di: popolazione, estensione territoriale e relative caratteristiche, intensità dei movimenti turistici, di cura, di soggiorno e di lavoro, offerta relativa alle altre modalità di trasporto pubblico, altri fattori salienti e caratterizzanti il settore del trasporto di persone. La Provincia di Novara, ad esempio, ha elaborato specifiche formule di congruità dell'offerta comunale di taxi e NCC. La normativa umbra prevede che il numero di taxi e di NCC sia deciso dai Comuni sulla base della popolazione e delle attività turistiche, imprenditoriali, culturali e sociali cittadine e limitrofe, delle distanze fra poli urbani (stazione, centro-periferia, ecc.), dell'offerta di trasporto pubblico locale e interurbano di linea. Anche le leggi regionali della Valle d'Aosta e del Veneto prevedono che la Giunta regionale fissi il numero massimo di licenze e/o autorizzazioni per ogni area sulla base di indicatori. La Regione Veneto richiede anche che almeno il 5 per cento delle licenze sia garantita per il trasporto disabili. Nel Lazio e in Emilia-Romagna la determinazione dei criteri di calcolo del fabbisogno locale è attribuita alle Province.

Nella gran parte dei casi le decisioni più recenti di assegnare licenze di taxi e/o autorizzazioni di NCC non sono state prese sulla base di indicatori di mercato (68,7 per cento degli intervistati). Una piccola quota di Comuni ha affermato di aver tenuto in considerazione genericamente la domanda (10,4 per cento) e una quota analoga ha invece specificato in dettaglio il gruppo di indicatori utilizzati. Uno studio della provincia di Parma del 2003 ha stimato il fabbisogno effettivo di taxi e di NCC sulla base dell'incidenza media dell'offerta rispetto alla popolazione di alcune province italiane (individuando una carenza di offerta). È stata anche effettuata una stima della domanda futura ipotizzando che l'incremento medio annuo della domanda di servizi di taxi e di NCC sia prossimo a quello relativo alla mobilità complessiva in regione (3 per cento), che dovrebbe concentrarsi sul trasporto pubblico. Nello stesso anno la Regione Lombardia ha presentato un'analisi di confronto domanda-offerta nel bacino aeroportuale e nell'area di Milano in cui si rilevava la necessità di una diversa articolazione dei turni e di un limitato aumento del numero di licenze. Nell'indagine della Banca d'Italia in un solo caso l'assegnazione è stata basata su una specifica richiesta degli operatori.

5. Situazione e dinamica del mercato

Lo schema analitico del par. 2 evidenzia come le principali variabili che descrivono un mercato dei taxi sono il prezzo (più in generale la struttura delle tariffe), il livello e la distribuzione dell'offerta effettiva nel territorio e nei diversi orari, le caratteristiche della domanda e in particolare la sua relazione con la funzione di attesa. Un secondo gruppo di variabili rilevanti sono la domanda potenziale e quella insoddisfatta (che possono dare indicazioni sull'altezza delle barriere all'entrata), l'offerta potenziale (che fornisce informazioni sull'intensità delle rendite), i costi del servizio. Un terzo gruppo include le

caratteristiche di contesto (estensione e caratteristiche del territorio e tipologia di urbanizzazione), la disponibilità di stretti sostituti a uso pubblico (km di metropolitana) e le politiche locali già attuate che possono influenzare l'efficienza del servizio (estensione e grado di restrizione al traffico della ZTL, delle corsie preferenziali, ecc.).

Con riferimento a quest'ultimo insieme di variabili, il campione delle città incluse nell'indagine della Banca d'Italia risulta abbastanza variegato. La superficie comunale è molto difforme anche all'interno delle diverse classi dimensionali delle città; Roma risulta sette volte più estesa di Milano; Ravenna si colloca al secondo posto fra i Comuni italiani per km quadrati. In alcune città del campione di piccola dimensione (Bergamo, Siena, Pisa e Pavia) la ZTL ha una diffusione superiore a quella di Firenze. Fra le prime 10 città in termini di popolazione 5 sono dotate di una rete metropolitana (Roma, Milano, Napoli, Genova e Torino). Fra le città grandi e medie considerate nel campione, Firenze e Bologna hanno la zona a traffico limitato più estesa in rapporto agli abitanti (rispettivamente 10,11 e 8,43 mq per abitante), seguite da un secondo gruppo (Palermo, Napoli, Verona e Roma, con 5,66, 3,49, 3,43 e 2,44 mq/abitante)¹⁴.

Nei paragrafi successivi si presentano alcune informazioni sui primi due gruppi di variabili.

5.1. Il numero di licenze taxi e di autorizzazioni di NCC

In base ai dati dell'indagine della Banca d'Italia il numero medio di taxi ogni 10.000 abitanti è di 20,8 per le città grandi, 12,2 per le medie e 3,4 per le piccole (tav. 2). Per i NCC il rapporto rispetto agli abitanti è mediamente 2,3, con una distribuzione più omogenea rispetto a quella dei taxi. Anche all'interno dei gruppi di città di dimensioni pressoché simili si riscontra un'offerta piuttosto variabile (fig. 2).

Tav. 2

Distribuzione dell'offerta di taxi e di NCC nei principali Comuni italiani (1)

TIPO DI CITTÀ	Licenze di taxi per 10.000 abitanti				Autorizzazioni per NCC per 10.000 abitanti	
	Media	Minimo	Massimo	Coefficiente di variazione	Media	Coefficiente di variazione
Città piccole	3,4	0,7	12,1	0,6	2,0	0,6
Città medie	12,2	3,9	35,1	0,8	3,9	0,6
Città grandi	20,8	4,8	37,1	0,5	2,4	0,4
Totale	5,8	0,7	37,1	1,2	2,3	0,7

Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007 e Istat.

In generale la disponibilità di taxi è debolmente correlata con quella di NCC (il coefficiente di correlazione è pari a 0,24), e sono mediamente disponibili 7 NCC ogni 10 taxi. Il rapporto fra NCC e taxi tende però a calare al crescere della dimensione della città (da 0,2 per le città grandi a 0,5 per le medie a 0,8 per le piccole¹⁵), risultando più alto nelle città a vocazione turistica in cui la domanda fluttua stagionalmente. Plausibilmente ciò riflette il fatto che in queste situazioni sarebbe più costoso approntare un servizio ca-

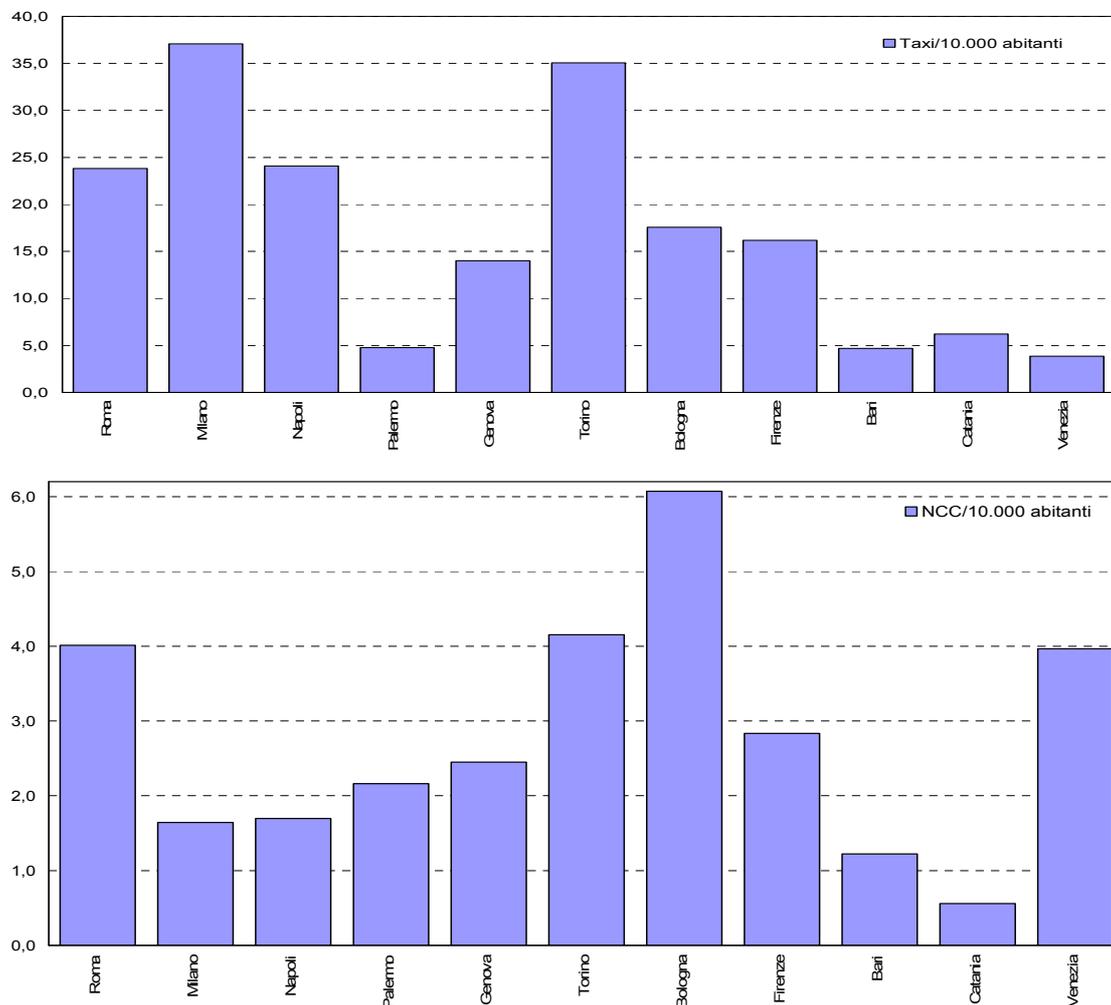
¹⁴ I dati qui citati sono di fonte Istat.

¹⁵ Tra queste, le 6 con un rapporto NCC/taxi particolarmente elevato sono: Potenza (5), Perugia e Ravenna (2,2), Campobasso (1,7), Novara (1,6), Bergamo (1,4).

ratterizzato da particolari obblighi di servizio (con turni, etc.).

Fig. 2

Distribuzione dell'offerta di taxi e di NCC nei principali Comuni italiani (1)
(taxi e NCC ogni 10.000 abitanti)



Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007 e Istat.
(1) Per Venezia si sono considerate solo le licenze di terraferma.

Rappartare le licenze alla popolazione residente consente di scalare i dati delle diverse città ma non fornisce indicazioni precise sulla adeguatezza del servizio rispetto alla domanda potenziale. Un'efficace regolazione, che non voglia correre il rischio di restringere eccessivamente l'offerta, avrebbe necessità di fondarsi su un attento esame delle condizioni di domanda e di redditività del servizio nei diversi orari e periodi. In Italia le indagini effettuate a questo fine sono rarissime. A Roma sono state effettuate due indagini sui residenti. La prima rilevava una domanda insoddisfatta (perché non riesce a trovare un taxi libero) media del 20 per cento, con picchi fino al 27 per cento in dicembre, tempi di attesa dai 4 ai 24 minuti (15 in media per la periferia) e una domanda inevasa al radiotaxi del 20-30 per cento (Sta, 2001). La seconda, realizzata dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune (AGSPL) nel 2003, ha rilevato che: i) il 18 per cento dei residenti usa il taxi (per un'intensità media di una corsa ogni due mesi); quindi oltre l'80 per cento degli intervistati non utilizza il taxi mai o quasi mai; ii) oltre l'8 per cento non lo utilizza (o non lo utilizza più frequentemente) perché non fa risparmiare abbastanza tempo, oltre un terzo perché è troppo costoso, il

10 e il 5,4 per cento, rispettivamente (fra coloro che lo usano nella zona di abitazione o nella zona di lavoro) per le difficoltà di reperirlo (AGSPL, 2004b, 2004c). Un'indagine ACI-Eurispes (2006) rileva che l'1,2 per cento degli intervistati usa spesso o sistematicamente il taxi e il 79,2 non vi fa mai ricorso. Un'indagine di Altroconsumo (2007), effettuata negli ultimi mesi del 2006, rileva tempi di attesa dei taxi particolarmente lunghi nei parcheggi delle principali stazioni e degli aeroporti di Bologna, Firenze, Milano e Roma.

Nella tavola 3 si è provato ad integrare il semplice dato delle licenze in rapporto alla popolazione del Comune con altri indicatori potenzialmente rappresentativi della domanda potenziale quali il numero di imprese, di turisti, di visitatori casuali o continuativi della città per motivi di studio e di affari, l'estensione territoriale del territorio urbano, la presenza di un aeroporto o di strutture fieristiche collocati nell'hinterland, l'estensione di linee metropolitane, ecc.. Per semplicità si considerano solo le prime 11 città italiane.

Tav. 3

Distribuzione dell'offerta di taxi nei principali Comuni italiani rispetto a diversi parametri di riferimento (1)

(indici: Roma=100)

COMUNE	Popolazione residente nel comune	Popolazione residente nella provincia	Licenze/ popolazione comunale	Licenze/ popolazione provinciale	Licenze/ imprese provinciali	Licenze/ arrivi di turisti	Licenze/ passeggeri agli aeroporti
Roma	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Milano	51,4	96,8	155,6	82,6	52,9	139,6	88,4
Napoli	38,6	76,8	101,1	50,8	179,0	123,6	267,5
Palermo	26,3	30,9	20,0	17,0	96,7	39,9	43,0
Genova	24,3	22,1	58,8	64,7	111,0	106,0	464,6
Torino	17,0	56,0	147,1	44,7	51,2	137,3	270,2
Bologna	14,7	23,8	73,7	45,5	45,2	68,4	95,4
Firenze	14,4	24,2	67,9	40,4	56,8	23,0	222,7
Bari	12,8	39,8	19,6	6,3	17,6	37,1	45,1
Catania	11,9	26,8	26,1	11,6	63,8	39,6	20,1
Venezia	10,6	20,8	16,2	2,2	98,9	8,2	12,2

Fonte: *indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007*, Istat e Assaeroporti.

(1) I dati della popolazione residente nel comune sono riferiti al 31/12/2005, quelli relativi alla provincia sono riferiti al 31/12/2006. I dati relativi alle imprese si riferiscono al 2004 (banca dati Asia), quelli relativi ai turisti si riferiscono alla provincia e al 2005, quelli relativi agli aeroporti al 2006 ed escludono i transiti. Per Venezia si sono considerate solo le licenze di terraferma.

La tavola mostra come l'ordinamento spesso cambi al variare dell'indicatore considerato. Ad esempio per Milano l'indice basato sulla popolazione comunale supera di oltre il 50 per cento quello di Roma, ma si avvicina a quest'ultimo se si considera la popolazione provinciale, ridimensionandosi ulteriormente se lo si basa sulle imprese della provincia. La posizione relativa di Bologna passa dal quinto al decimo posto se al posto della popolazione comunale o provinciale si considera il numero di imprese. Nel caso del rapporto fra licenze e turisti Roma scende al quinto posto, dopo Milano, Torino, Napoli e Genova. La capitale appare relativamente più carente di taxi anche se si considerano come variabile di scala i passeggeri agli aeroporti, scendendo al quinto posto e Milano al settimo.

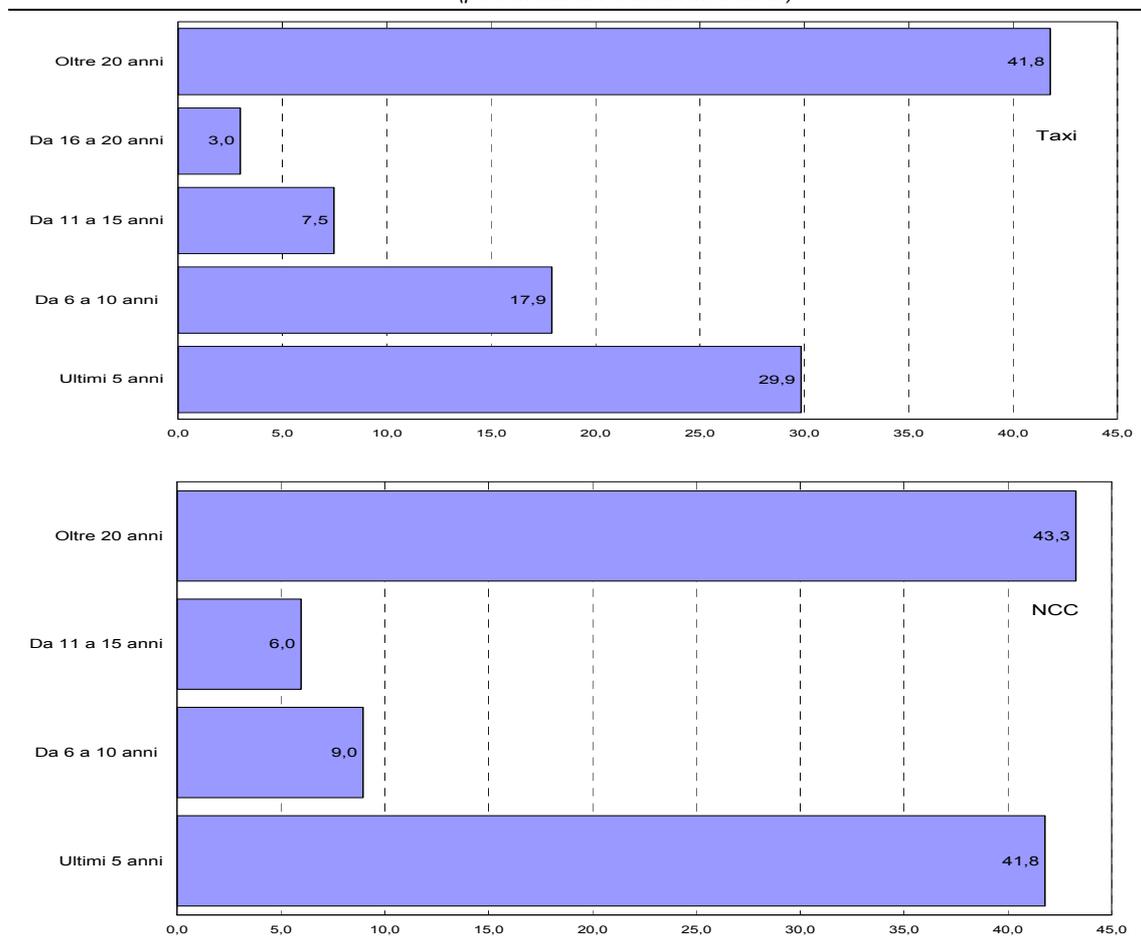
In termini dinamici però questi altri indicatori evidenziano come, a fronte della staticità della popolazione nell'ultimo decennio, quasi sempre la domanda potenziale abbia

avuto una tendenza espansiva. Ad esempio, fra il 1991 e il 2006 il traffico dei passeggeri negli aeroporti è più che raddoppiato a Roma, quasi triplicato a Milano (superando ampiamente i 30 milioni in entrambi i casi), più che triplicato a Bologna. A Venezia l'aumento ha superato il 300 per cento; incrementi ancora più sostenuti si sono avuti in alcuni aeroporti di città di minori dimensioni, fra cui Bergamo (da quasi 250.000 a oltre 5,2 milioni), Treviso (da poco più di 84.000 a 1,3 milioni) e Forlì. Fra il 1990 e il 2005 gli arrivi di turisti nelle rispettive province sono triplicati a Milano, Venezia e Roma (in quest'ultima città sono passati da 5,5 a 17,4 milioni) e a Bologna sono passati da poco più di un milione a 2,7 milioni. Infine nel quinquennio 2000-04 il numero di visitatori alle fiere italiane è aumentato in media dell'11,5 per cento (Censis, 2006).

A fronte di ciò, l'adeguamento nel tempo del numero di taxi e di NCC è invece risultato frammentario e molto limitato. Il 41,8 per cento dei Comuni intervistati ha assegnato le ultime licenze taxi oltre 20 anni fa (43,3 per i NCC; fig. 3).

Fig. 3

Numero di anni trascorsi dall'ultima assegnazione di licenze di taxi e di autorizzazioni di NCC (1)
(percentuali dei Comuni intervistati)



Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007.
(1) Per Venezia sono considerati anche i dati relativi al trasporto su terraferma.

Per i taxi in 8 Comuni non sono mai stati banditi concorsi per l'assegnazione di nuove licenze oppure gli ultimi concorsi risalgono agli anni '60; 6 Comuni non hanno fornito risposta. Negli ultimi 5 anni precedenti all'indagine si osserva una ripresa delle asse-

gnazioni di licenze taxi per circa un terzo dei Comuni. Un'analoga tendenza si rileva per i NCC, per i quali poco più di due quinti dei Comuni ha rilasciato le ultime autorizzazioni oltre 20 anni fa e una quota analoga lo ha fatto negli ultimi 5 anni (non si rilevano autorizzazioni rilasciate da 16 a 20 anni fa). Negli anni più recenti (prima della legge Bersani) sembra dunque che i Comuni abbiano cercato di incrementare il servizio prevalentemente mediante nuove autorizzazioni di NCC. Non emerge tuttavia una chiara relazione fra rilascio recente di licenze/autorizzazioni e scarsità relativa (misurata dalla posizione della città nella graduatoria delle autorizzazioni di NCC precedente al nuovo rilascio. Fra i Comuni che le hanno rilasciate più recentemente, solo 3 avevano un numero di licenze taxi superiore alla media.

I criteri scelti dai Comuni per definire le graduatorie per l'assegnazione delle licenze e/o autorizzazioni sono di vario genere. Fra i titoli preferenziali il più diffuso, e generalmente il più rilevante nel determinare la posizione dell'aspirante nella graduatoria, è quello di essere stato sostituito alla guida per un certo periodo di tempo. In questo modo vengono favoriti i familiari degli operatori già presenti sul mercato, che hanno maggiori probabilità di aver svolto il servizio di sostituto alla guida per un certo periodo di tempo. Nelle grandi città e nelle città d'arte viene in genere valutata positivamente anche la conoscenza di una lingua straniera. La scelta degli altri titoli preferenziali va dal titolo di studio (è il caso del concorso del 2001 del Comune di Roma) all'iscrizione alle liste di disoccupazione o di mobilità (regolamento del Comune di Reggio nell'Emilia) e comprende talvolta qualche indicatore relativo al carico familiare.

Dopo la legge Bersani non si sono avuti cambiamenti generalizzati nel settore. Tuttavia le principali città hanno attuato alcune iniziative significative. In alcune grandi città è stato introdotto un comitato permanente di monitoraggio. Fra le principali innovazioni, a Roma sono stati ampliati i turni esistenti, sono stati introdotti turni integrativi ed è stata accresciuta la possibilità di avvalersi di sostituti alla guida. Nel complesso queste misure dovrebbero aver incrementato il servizio effettivo nei periodi di picco della domanda di circa 2.500 taxi. Il Comune ha inoltre affidato al Censis uno studio per la valutazione del fabbisogno di taxi nella capitale e ad ATAC spa uno studio di fattibilità di un sistema di monitoraggio con mezzi tecnologici. Dopo che le rappresentanze dei tassisti hanno espresso contrarietà all'utilizzo di qualsiasi sistema di controllo satellitare, il Comune ha rilasciato a titolo gratuito circa 1.950 licenze (fino alla prima metà del 2008) e prevede un ulteriore aumento di 250 licenze entro giugno 2009). A regime, l'incremento delle nuove licenze dovrebbe risultare superiore al 30 per cento. A Milano l'incremento del servizio è stato attuato con l'istituzione di una nuova articolazione dei turni, anche con la possibilità di utilizzare sostituti alla guida, utilizzando il monitoraggio dei dati di servizio mediante collegamenti telematici con le centrali radio-taxi. Il comune di Firenze ha assegnato 60 nuove licenze e ulteriori 30 a titolo temporaneo (+15,2 per cento), introducendo il prolungamento dell'orario e altre tipologie di servizio. A Bologna, dove non erano state assegnate licenze dal 1983, nel marzo 2007 è stato raggiunto un accordo con i tassisti per il rilascio a titolo oneroso di 42 licenze (+ 6,4 per cento, da un'ipotesi iniziale di un aumento complessivo di circa 130), una parte delle quali sarà utilizzata per potenziare il servizio nelle aree periferiche e per le altre sarà prioritario l'utilizzo per i disabili. Nel giugno del 2008 la giunta comunale ha deciso di predisporre un bando per 41 licenze al costo di € 150.000¹⁶. A Modena un accordo fra tassisti e

¹⁶ Il costo delle licenze è stato fissato a un livello inferiore a quello del mercato secondario e sono stati introdotti vin-

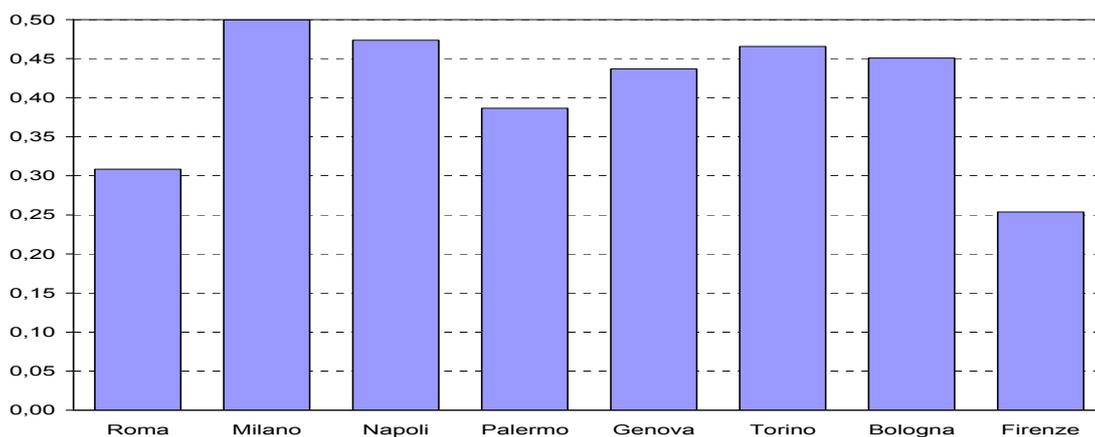
Comune (aprile 2008) prevede 10 nuove licenze a titolo oneroso (oltre a 5 temporanee) parallelamente a un incremento delle tariffe dell'8,5 per cento. A Perugia è previsto un incremento di 8 licenze (+28,6 per cento), mentre a Siena è stata introdotta la possibilità di integrare i turni del conducente con sostituti alla guida e a metà 2007 è stato indetto un concorso per il rilascio di due licenze taxi e l'assegnazione di tre autorizzazioni per il NCC. A Napoli il Comune ha effettuato un'indagine per valutare la disponibilità di taxi nelle piazzole di sosta nei diversi orari della giornata. A Pisa nel 2007 sono state rilasciate 12 nuove licenze (+25 per cento). A Palermo erano state assegnate 80 licenze nel 2006 (+30 per cento) relative a un bando del 2005.

Accanto all'aumento dell'offerta, i Comuni di Roma e di Milano hanno introdotto alcune misure per migliorare il servizio, fra cui l'istituzione di un numero unico per la chiamata dei taxi ai posteggi e misure per il contrasto dell'abusivismo. A Milano l'accordo di novembre 2006 con i tassisti prevede anche misure per il miglioramento della viabilità (estensione della rete di corsie riservate, rafforzamento della vigilanza per i divieti di circolazione e di sosta, attivazione di ulteriori telecamere). Inoltre il Comune ha previsto contributi per il rinnovo del parco mezzi, degli impianti radio, l'istituzione di POS, l'utilizzo di navigatori satellitari, ecc. (Ministero dello sviluppo economico, 2007).

Altre indicazioni sull'adeguatezza dell'offerta sono derivabili dalla presenza di code all'ingresso e di rendite insite nel possesso di una licenza, licenza che in via primaria è distribuita a titolo gratuito. Dal primo punto di vista, un'indicazione può provenire dalla presenza di soggetti in possesso dei requisiti minimi per partecipare a un concorso per l'assegnazione di licenze (in Italia l'iscrizione all'apposito ruolo presso le Camere di commercio) e dal numero di domande presentate ai bandi di concorso di volta in volta emessi.

Fig. 4

Rapporto fra taxi e NCC e numero di iscritti al ruolo dei conducenti presso la Camera di commercio provinciale (1)



Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007.
(1) Ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea.

coli aggiuntivi ai nuovi tassisti (18 dovranno stazionare a giorni alterni nelle piazzole dei comuni limitrofi, 23 avranno l'obbligo di trasportare prioritariamente i disabili). Qualora la domanda superi l'offerta il Comune procederà a una selezione per titoli (che includerà l'impatto ambientale del veicolo utilizzato). Chi si impegnerà a utilizzare un'auto elettrica o ibrida otterrà inoltre una decurtazione di €12.500 sul prezzo della licenza.

L'indagine evidenzia che nelle principali città italiane per ogni titolare di licenza vi è almeno un altro soggetto iscritto al ruolo istituito presso la Camera di commercio in grado, potenzialmente, di partecipare ai bandi comunali per l'assegnazione di licenze o l'autorizzazione di NCC (fig. 4)¹⁷.

Le informazioni sui costi delle licenze sul mercato secondario sono scarse e sporadiche. L'unica indagine sistematica è stata effettuata a Roma nel 2003 mediante consegna di un questionario a un campione di operatori e ha richiesto informazioni relative al periodo 1980-2002. L'indagine mostra che, rispetto a un investimento immobiliare medio nel Comune di Roma, fra il 1986 e il 2002 l'acquisto di una licenza di taxi avrebbe avuto un rendimento superiore di circa 0,5 punti percentuali (Visco Comandini et al., 2004). Il valore recente delle licenze varierebbe da 50-60 mila euro a Bari a 300.000 euro a Firenze; secondo un'indagine del Comune, a Bologna, il valore delle licenze si collocava intorno a 250.000 euro per un taxi, e a 125.000 euro per il NCC¹⁸.

L'offerta effettiva di taxi non dipende solo dal numero di licenze, ma anche dalla possibilità e dall'utilizzo effettivo di una stessa vettura da parte di sostituti alla guida, dai turni, dai tetti orari stabiliti dalla normativa e dagli orari effettivi dei singoli tassisti. Il numero di ore di servizio garantite in una giornata feriale tipo (vetture-ora) può dunque variare notevolmente anche rispetto al numero delle licenze, a seconda delle modalità di utilizzo dell'auto stabilite dai Comuni. Se, come nel caso italiano, ad ogni licenza di taxi corrisponde una vettura (ma è possibile in alcuni casi l'utilizzo di sostituti alla guida), l'offerta massima potenziale risulterebbe data dall'aver tutte le auto in circolazione nelle 24 ore. Rispetto a questo tetto potenziale, la regolamentazione fissa turni obbligatori e facoltativi, orari massimi di lavoro consentiti al singolo tassista (che vanno dalle 9,2 ore a Napoli, 10 ore a Roma alle 12 a Torino, Genova, Bologna e Firenze) e stabilisce limiti alla possibilità di utilizzare sostituti alla guida.

È presumibile che se in questo tipo di scelte è lasciato ampio spazio decisionale agli operatori rispetto all'ente locale, i tassisti sceglieranno una turnazione che concentri la disponibilità di taxi negli orari di maggiore intensità della domanda, anche a scapito delle fasce non di punta della giornata. L'indagine della Banca d'Italia segnala che in circa un terzo dei Comuni i turni sono stabiliti dalle associazioni di categoria e in poco più del 12 per cento delle città non sono stabiliti turni; a Palermo sono fissati turni solo per il servizio all'aeroporto.

Un altro aspetto determinante della disponibilità effettiva del servizio è dato dall'utilizzo da parte dei tassisti dei turni facoltativi e dalla possibilità di monitoraggio da parte del Comune dell'effettivo svolgimento dei turni obbligatori e dell'osservanza del massimale di orario. Mentre è sostanzialmente impossibile verificare l'effettivo svolgimento del servizio da parte di un tassista nei turni stabiliti (in assenza di meccanismi telematici di controllo sull'uso dell'autovettura), è piuttosto semplice controllare la prestazione di servizio in eccesso. L'offerta effettiva è dunque largamente indeterminata e, dove sono stabiliti, i massimali per ciascun turno definiscono un tetto all'offerta effettiva. Data la

¹⁷ Questo indicatore ha una capacità informativa molto limitata, perché risente della disponibilità di licenze sul mercato secondario, della diffusione di sostituti alla guida (anch'essi iscritti al ruolo) e della prossimità di nuovi bandi (in tal caso si registra un aumento di iscrizioni). Anche queste informazioni sono state fornite in maniera molto parziale: il 12 per cento dei Comuni non ha fornito informazioni, in 3 regioni il ruolo non è stato istituito e in Friuli Venezia Giulia il ruolo è regionale anziché provinciale.

¹⁸ Cfr. Visco Comandini et al. (2004), Bergantino e Boitani (2003), Boeri (2006), *Il Sole 24 Ore*, 4 luglio 2006.

diversa redditività delle tratte, si possono inoltre manifestare effetti di *cream skimming* su alcuni percorsi, con una concentrazione territoriale dell'offerta.

L'offerta effettiva del servizio di taxi e di NCC dipende anche dalla possibilità, prevista in alcuni ordinamenti regionali, di prelevare il cliente anche fuori dal territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. A parte deroghe specifiche nei casi in cui sia presente un aeroporto nelle vicinanze, i cui aspetti operativi sono di norma disciplinati da accordi fra i Comuni interessati, l'indagine ha rilevato che questa possibilità è prevista nel 10,4 e 19,4 per cento dei Comuni per i taxi e i NCC, rispettivamente.

5.2. Le tariffe dei taxi

Le tariffe per un percorso di 5 km in un giorno feriale (in orario centrale della giornata) variano da 3,7 a 15,2 euro, con una media di 8 euro (tav. 4). I dati non tengono conto della tariffa a tempo, che si attiva quando il taxi è al di sotto di una determinata velocità, (di solito 20 km/h), ad esempio ai semafori o in caso di forte traffico. I risultati dell'indagine evidenziano una elevata variabilità nelle tariffe, soprattutto nella componente fissa e in particolare per le città di media dimensione.

Tav. 4

**Struttura della tariffa urbana di taxi
nei capoluoghi di provincia italiani per dimensione della città (1)**
(euro)

TIPO DI CITTÀ	Media	Minimo	Massimo	Differenza fra minimo e massimo	Coefficiente di variazione
SCATTO ALLA PARTENZA					
Città piccole	3,0	1,7	5,2	3,5	0,22
Città medie	3,7	1,8	8,7	6,9	0,57
Città grandi	2,7	2,3	3,3	0,9	0,12
Totale	3,0	1,7	8,7	7,0	0,32
COSTO AL KM					
Città piccole	1,0	0,1	1,6	1,5	0,28
Città medie	0,9	0,7	1,3	0,6	0,23
Città grandi	0,8	0,7	0,9	0,2	0,08
Totale	1,0	0,1	1,6	1,5	0,27
COSTO PER 5 KM					
Città piccole	8,0	3,7	11,0	7,4	0,18
Città medie	8,4	5,9	15,2	9,3	0,33
Città grandi	6,8	6,2	7,8	1,6	0,08
Totale	8,0	3,7	15,2	11,6	0,21

Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007.

(1) Dati al 31 dicembre 2006. Tariffe urbane feriali nell'orario centrale della giornata.

Nelle città grandi le tariffe risultano inferiori a quelle degli altri gruppi di città. Una possibile spiegazione della differenza è che questa rifletta la maggiore dimensione del mercato e la presenza di poli di concentrazione degli utenti, quali ad esempio, aeroporti e stazioni ferroviarie principali, che tendono a ridurre i tempi di attesa della clientela e le corse a vuoto. La maggiore congestione delle grandi città tenderebbe inoltre ad aumentare il costo effettivo rispetto alla tariffa teorica in misura maggiore che negli altri centri urbani; ad esempio per la tariffa in vigore a Roma nel 2007, un viaggio di 5 km con 5 minuti di stazionamento (ogni volta che l'auto è ferma in mezzo al traffico o a un semaforo, scatta la tariffa a tempo) aumenta il costo complessivo di quasi un terzo.

Un confronto significativo del costo del servizio nei diversi Comuni deve infatti tener conto, assieme al costo teorico per un determinato tragitto, della significatività della tariffa rilevata, cioè della sua vicinanza al costo effettivamente sostenuto dalla clientela. Quest'ultimo dipende, oltre che dalla congestione, dalla numerosità dei supplementi e delle tariffe diverse a quelle di base, che riduce la trasparenza della tariffa e lascia spazio a comportamenti opportunistici del tassista. Fra i supplementi, tendono ad incidere relativamente in misura maggiore quello per chiamata via radio-taxi (cui si aggiunge il tempo per il tassista di giungere alla località di chiamata) e quello per bagagli. Ad esempio a Roma nel 2007 la tariffa feriale per un percorso di 5 km con 5 minuti di sosta e un bagaglio era di 8,99 euro, superiore di oltre il 44 per cento a quella applicabile nel caso di assenza di bagaglio e di sosta (6,23 euro)¹⁹. L'indagine della Banca d'Italia ha rilevato una media di 4,5 supplementi inclusi nel piano tariffario.

Nella determinazione del costo finale per l'utente è possibile che il tassista agisca sulla tariffa facendo un percorso più lungo del necessario, arrivando alla località di chiamata con un tassametro già elevato, o attribuendo la qualifica di bagaglio anche a oggetti di dimensioni minori di quelle previste dalla regolamentazione. Nell'indagine di Altroconsumo (2007) il 44 per cento dei taxi è arrivato al luogo di chiamata via radiotaxi con un anticipo superiore a 5 minuti o in ritardo rispetto all'orario concordato; a Firenze l'importo indicato nel tassametro all'arrivo oscillava fra 2,74 e 9,64 euro. Nel 9 per cento dei casi l'importo iniziale del tassametro è stato superiore al previsto o è stato maggiorato applicando supplementi scorretti. Questo tipo di effetti potrebbe essere limitati dall'introduzione di ricevute più dettagliate e con effetto fiscale, che accrescerebbero la trasparenza nei rapporti con l'utenza. Il nuovo regolamento taxi del Comune di Roma, in corso di approvazione a metà del 2008, prevede che il taxi sia dotato di un'apposita attrezzatura collegata al tassametro per rilasciare, su richiesta, una ricevuta con i dettagli del viaggio (tariffe, percorso, supplementi, ecc.). A Bologna è stato fissato un limite massimo di importo del tassametro all'arrivo del taxi al luogo di chiamata (un analogo limite è fissato nel nuovo regolamento del Comune di Roma). Un altro strumento per accrescere la trasparenza e ridurre i comportamenti opportunistici degli operatori è l'introduzione di tariffe forfetarie. Nel 20,9 per cento dei Comuni intervistati sono previste tariffe a forfait, generalmente per l'aeroporto (ad esempio a Roma e a Milano); a Torino è stata introdotta una tariffa forfetaria all'interno della ZTL, mentre a Napoli sono stati approvati diversi tragitti a forfait.

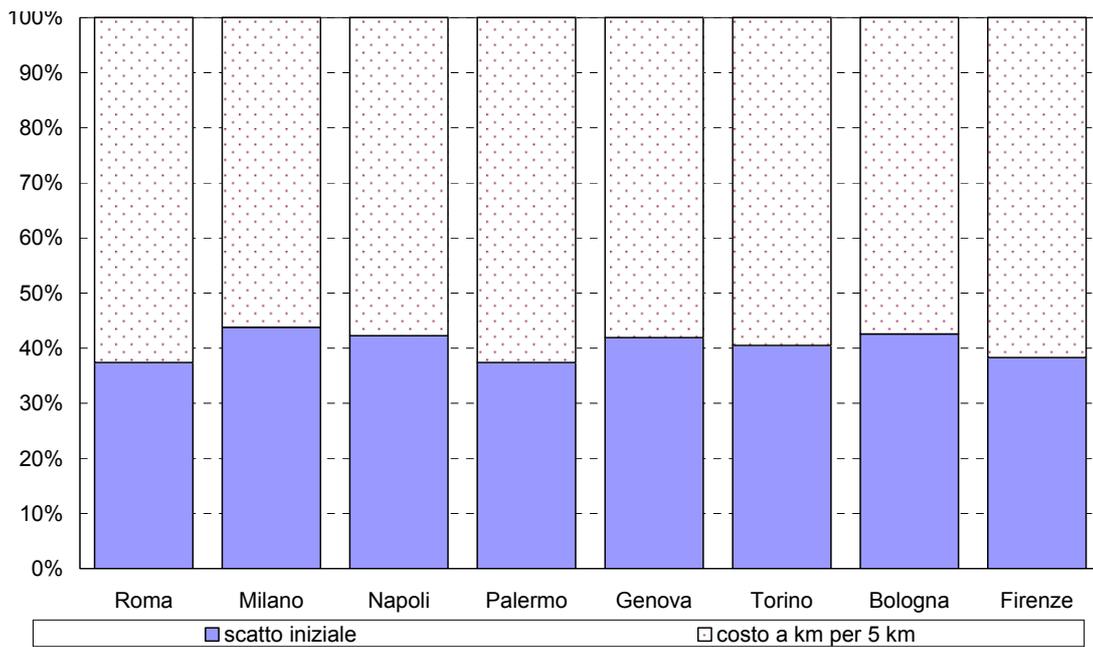
È generalizzato l'utilizzo della tariffa a due parti per i taxi con incrementi sia della parte fissa sia di quella variabile in giorni e orari a minore domanda. Nel gruppo delle città piccole risulta più elevato sia lo scatto medio alla partenza sia il costo al km. La teoria economica suggerisce l'utilizzo di una tariffa a due parti (in alternativa alla fissazione del prezzo al livello del costo medio) nel caso della regolamentazione dei monopoli naturali al fine di consentire all'impresa di recuperare gli elevati costi fissi di gestione. Oltre al livello dei costi fissi un'altra spiegazione per l'utilizzo della tariffa a due parti per i taxi è data dalla presenza di un costo opportunità dei viaggi, nel senso che quando il tassista accetta di effettuare un viaggio rinuncia all'opportunità di effettuare uno più lungo e più remunerativo (aumentando i costi di ricerca e di attesa). In questo senso l'utilizzo di una parte fissa della tariffa incentiverebbe gli operatori a evitare com-

¹⁹ In questo calcolo non si è considerato il valore del singolo scatto, ma semplicemente le tariffe ipotetiche a tempo e a minuto. All'inizio del 2008 a Roma è stato eliminato il supplemento per il primo bagaglio (cfr. oltre).

portamenti opportunistici (sia contrari alla legge oppure semplicemente concentrandosi in aree dove sono richiesti viaggi più lunghi, come ad esempio gli aeroporti). Inoltre il diverso livello delle due componenti tariffarie può riflettere l'obiettivo di garantire un reddito medio simile agli operatori in città che presentano differenti tempi/distanze medie percorse. Per le prime otto grandi città italiane non si rilevano differenze significative nel contributo delle due componenti tariffarie al costo totale (fig. 5).

Fig. 5

Contributo dello scatto iniziale e della tariffa a km del costo complessivo del taxi per un percorso di 5 km nei principali capoluoghi di provincia italiani (1)
(percentuali)



Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007.
(1) Dati al 31 dicembre 2006. Tariffe urbane feriali nell'orario centrale della giornata.

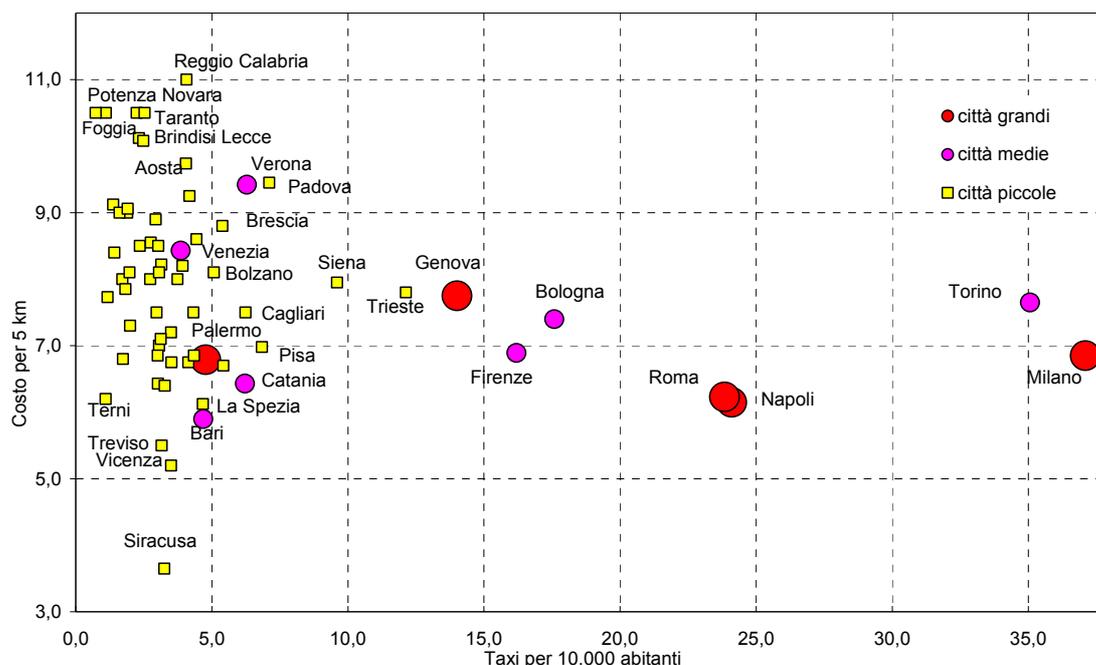
Nel complesso, non si evidenzia una relazione fra disponibilità di taxi e livello delle tariffe (fig. 6). In oltre il 50 per cento del campione le modifiche tariffarie sono effettuate a intervalli al massimo triennali. Questa quota include prevalentemente città del Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno gli adeguamenti tendono a essere effettuati a intervalli molto più ampi di tempo. Gli adeguamenti tariffari non avvengono mai sulla base di indicatori di domanda (analisi della elasticità, della intensità della domanda negli orari "morbidi", ecc.), ma semplicemente tendono a ricalcare le variazioni degli indici Istat dei prezzi al consumo; in alcuni casi si considerano anche i costi di input specifici (assicurazione RCA, costo carburante, ecc.).

Non sono disponibili dati sui differenziali di costo del servizio a livello territoriale. Alcune indicazioni metodologiche possono essere tratte, con una certa cautela, da uno studio della Commission for taxi regulation irlandese (2005), che per l'Irlanda non evidenzia significative differenze a livello territoriale fatta eccezione per i costi di assicurazione e carburante. I livelli medi dei redditi da lavoro dipendente mostrerebbero invece una certa varianza intorno alla media nazionale, che si ridurrebbe considerando i singoli settori.

Per l'Italia l'indicatore dell'ACI dei costi chilometrici di esercizio fornisce alcune informazioni aggregate. Nel caso di un'autovettura a gasolio²⁰ i costi a km variano fra 0,30 e 0,29 euro rispettivamente per una percorrenza annua di 50mila e 60mila km. Il carburante incide per il 32,7 per cento dei costi variabili e la manutenzione ha un peso solo lievemente minore.

Fig. 6

Numero di taxi per 10.000 abitanti e costo per un percorso urbano di 5 km nei principali capoluoghi di provincia italiani per dimensione della città (1)



Fonte: indagine della Banca d'Italia sull'offerta e i prezzi del servizio di taxi, 2007.

(1) Dati al 31 dicembre 2006. Tariffe urbane feriali nell'orario centrale della giornata. Non è indicato il dato relativo a Venezia laguna.

Fra i costi fissi, che rappresentano fra il 23,2 e il 20,1 per cento del totale, le spese di assicurazione RC auto costituiscono la quota più significativa (58,7 per cento). Un altro fattore che incide sulla funzione di costo del settore è l'utilizzo, stabilito dalla regolamentazione (con alcune specifiche eccezioni introdotte dalla legge Bersani), del taxi su un solo turno, che impedisce la distribuzione dei costi fissi su un numero maggiore di km. Si devono inoltre considerare il costo per il servizio di radio-taxi²¹, stimato in circa 170 euro mensili da Asso Taxi (che però di norma è compensato sia da una specifica componente fissa aggiuntiva della tariffa sia dal fatto che i tassisti azionano il tassametro dal momento della chiamata fino al raggiungimento del cliente²²) e i maggiori costi (rispetto all'indicatore dell'ACI) del premio RC auto, legati alla più elevata frequenza dei sinistri dei taxi. Secondo i dati ANIA, nel 2005 questa era mediamente pari al 21,98 per cento, contro il 7,17 per le altre autovetture²³. I costi del servizio sono anche influ-

²⁰ I dati si riferiscono a un'autovettura fra 1.501 e 2.000 cc e sono relativi a marzo 2007.

²¹ Secondo lo studio di settore, la percentuale di tassisti che dispone di collegamento radio-taxi è del 32 per cento nelle aree a bassa densità demografica e del 90 e 78 per cento rispettivamente per le aree a medio/alta e alta densità demografica.

²² Inoltre la quasi totalità delle imprese di radio-taxi sono società cooperative i cui soci sono gli stessi tassisti che usufruiscono dei servizi e che partecipano quindi alla ripartizione degli utili.

²³ Per le singole città questi dati sono molto variabili e oscillano (per i taxi) dal 5 per cento di Ferrara al 61 per cento di Caserta. Per le grandi città la frequenza dei sinistri dei taxi oscilla fra il 20 e il 25 per cento.

enzati da un parziale rimborso delle accise sul carburante. Infine va considerata la remunerazione del tassista; se si ipotizza che questa incida per circa il 50 per cento dei costi totali, il costo complessivo a km potrebbe collocarsi intorno a 0,6 euro.

La scelta del livello delle tariffe (e in parallelo del numero delle licenze) da parte del regolatore dovrebbe tener conto, oltre che delle componenti di costo, anche del livello di rendite che una data regolamentazione genera sul mercato. Un indicatore di queste rendite è dato dal fatto che, nonostante le licenze siano state finora assegnate gratuitamente, queste sono vendute a prezzi piuttosto elevati sul mercato secondario (cfr. il par. 5.1).

La valutazione dei redditi effettivi dei tassisti, che potrebbe essere una variabile rilevante per il regolatore, è resa complessa dall'esonero della categoria dall'obbligo di rilascio di ricevuta fiscale. In base ai dati dell'Agenzia delle entrate, il reddito medio dichiarato da un tassista era di 11.482 euro nel 2004 (a fronte di 20.345 euro di un operaio metalmeccanico) e di 13.800 nel 2005. A Bologna il reddito medio dichiarato dalla categoria nel 2005 era di 6.184 euro. Questi dati sembrano contrastare con l'elevato valore delle licenze rilevato sul mercato secondario. Peraltro i controlli del fisco rivelano una percentuale di evasori nel settore di circa il 70 per cento, avendo dichiarato un numero di chilometri annuo medio inferiore del 37 per cento e un costo per carburante medio inferiore del 22 per cento rispetto a quello reale. Le verifiche fiscali hanno anche accertato evasioni relative alla compravendita di licenze che ammonterebbero fra il 2000 e il 2003 a 19,6 milioni in Lombardia e a 18,8 milioni nel Lazio²⁴.

Un aspetto interessante della fase di contrattazione con i Comuni seguita alla legge Bersani è che nella maggior parte dei casi i tassisti hanno chiesto un aumento delle tariffe come contropartita per accettare nuove licenze. A Firenze le tariffe sono aumentate di oltre il 20 per cento (26 e 20,8 per cento per lo scatto iniziale e la tariffa a km, rispettivamente), a Roma all'inizio del 2008 l'aumento delle tariffe è stato del 18 per cento (con un aumento di 2 euro per le partenze dalla stazione di Roma Termini e l'eliminazione del supplemento sul primo bagaglio), a Milano nel luglio 2007 si è avuto un aumento della tariffa a km del 12,6 per cento, mentre il costo iniziale è rimasto invariato. Sono previste revisioni tariffarie annuali ma subordinate a valutazioni sulla qualità del servizio. A Bologna nel 2008 l'incremento delle tariffe è stato di circa l'8 per cento; sono previsti 3 euro di sconto (per un numero limitato di viaggi l'anno) alle donne sole che viaggiano dalle 22 alle 6. L'accompagnare l'aumento delle licenze con quello delle tariffe riflette diverse motivazioni (Aquilina, 2008). Per i Comuni è una forma di compromesso per ridurre le resistenze degli operatori all'aumento delle licenze. Nel caso dei tassisti, invece, la razionalità di questa richiesta dipende dalle elasticità della domanda rispetto al tempo di attesa e al prezzo, come si deriva dal modello presentato nel par. 2. Dalla (7), se $|\omega| < 1$ un aumento di n , a parità di condizioni, determina una riduzione dei ricavi unitari (per operatore). In questo caso i tassisti potrebbero chiedere al regolatore un aumento delle tariffe e cercare per questa via di riportare i ricavi unitari almeno al livello precedente l'aumento di n . Dalla (8) si ottiene che ciò si verifica se $|\eta| \leq 1$ (cioè se la domanda è poco elastica rispetto al prezzo).

In linea con le indicazioni della teoria, il Comune di Roma ha stabilito che le tariffe sono da considerarsi massimali tariffari anziché livelli prestabiliti. Questa maggiore

²⁴ Cfr. *La Repubblica*, 30 novembre 2007, p. 3.

flessibilità sembra tuttavia scarsamente utilizzata dai tassisti (AGSPL, 2007).

6. Considerazioni conclusive

La regolamentazione del servizio di taxi e di NCC precedente alla recente legislazione è stata tradotta nelle concrete realtà locali in una sovrarappresentazione degli operatori rispetto agli utenti negli organi consultivi, una frequente revisione delle tariffe e una invarianza nel tempo nella quantità di servizio offerto, nonostante una dinamica crescente di alcuni indicatori di domanda. L'utilizzo di strumenti di conoscenza del mercato da parte dei regolatori è stato raro e sporadico e la qualità del servizio, anche in termini di tempi di attesa è andata peggiorando.

Più che introdurre un'effettiva deregolamentazione, la legge Bersani ha accresciuto le opzioni a disposizione dei Comuni per aumentare l'offerta, introducendo anche strumenti di parziale compensazione degli operatori già presenti sul mercato. L'approccio del legislatore sembra muovere dal riconoscimento delle difficoltà ad attuare riforme più radicali in un solo stadio, data la forza contrattuale degli operatori, soprattutto nelle grandi città. L'aumento del servizio attuato in alcune grandi città è stato ottenuto concedendo incrementi tariffari che possono in parte aver scoraggiato la maggiore domanda che poteva derivare dal calo dei tempi di attesa.

Le modalità di utilizzo della legge Bersani, le reazioni degli operatori e gli effetti sulla regolamentazione e sui mercati locali suggeriscono alcune possibili linee per ulteriori interventi che, anche in un mercato che resti regolamentato, possono migliorarne l'efficienza.

In primo luogo, appare opportuno l'innalzamento del livello di regolamentazione del settore. La gestione comunale non ha utilizzato quasi mai il suo principale vantaggio, la possibilità di conoscere più da vicino il mercato, mentre ha spesso subito la cattura da parte degli operatori locali (suo principale svantaggio). L'introduzione a livello nazionale di alcune norme per l'utilizzo di specifici indicatori di scarsità dell'offerta, di necessità di adeguamento delle tariffe e per l'apertura del mercato a società che possano detenere più licenze potrebbe contribuire a superare questo problema.

Un secondo intervento riguarda il governo integrato della mobilità a livello locale, con l'utilizzo di strumenti quali l'incremento delle corsie preferenziali per il trasporto pubblico e delle ZTL, il *road pricing*, i sistemi tariffari integrati, il pagamento della sosta, ecc. Il miglioramento di questi fattori di contesto accrescerebbe significativamente l'efficienza del servizio riducendo i tempi di attesa e aumentando la velocità media.

Un terzo utile strumento potrebbe essere l'introduzione di ulteriori meccanismi che accrescano la trasparenza del servizio nei confronti sia del cliente sia dello Stato. Fra le misure di questo tipo rientrerebbero una riduzione drastica dei supplementi e la consegna al cliente di una ricevuta dettagliata (anche con effetti fiscali).

Infine si potrebbe valutare l'utilizzo di ulteriori schemi di compensazione (oltre a quello già individuato dalla legge Bersani) del tendenziale azzeramento del valore delle licenze già presenti sul mercato, che potrebbero essere utilizzati come strumento per ridurre l'opposizione degli operatori già presenti sul mercato a ulteriori aumenti dell'offerta.

Riferimenti bibliografici

- ACI-Eurispes (2006), *Rapporto sulla qualità della mobilità nelle province italiane*, Roma.
- AGCM (1995), “Servizio di trasporto di persone mediante taxi”, in *Bollettino*, n. 29.
- AGCM (2004), “Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio dei taxi”, in *Bollettino*, n. 9.
- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2004a), *Il settore taxi a Roma. Ipotesi di riforma*.
- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2004b), *Relazione annuale*.
- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2004c), *Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici nel Comune di Roma*, gennaio.
- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (2007), *Relazione annuale*.
- Altroconsumo (2007) “Lunga attesa per una corsa”, marzo.
- Aquilina M. (2008), “Roma sbaglia sui taxi”, in *www.lavoce.info*, 26 febbraio.
- Barrett S. D. (2003), “Regulatory Capture, Property Rights and Taxi Deregulation: a Case Study”, in *Economic Affairs*, vol. 23, December, pp. 34-40.
- Basili M. (2007), “E Roma aspetta ancora il taxi”, in *www.lavoce.info*, 24 ottobre.
- Beesley, M. E. (1973), “Regulation of Taxis”, in *The Economic Journal*, vol. 83, n. 329, March, pp. 150-72.
- Beesley, M. E. e S. Glaister (1983), “Information for Regulating: the Case of Taxis”, in *The Economic Journal*, vol. 93, n. 371, September, pp. 594-615.
- Bentivogli C. e M. Calderini (2007), “Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma”, in *Economia e politica industriale*, n. 2, luglio 2007, pp. 181-199.
- Bergantino A. e A. Boitani (2003), “Taxi: un mercato molto particolare”, in *www.lavoce.info*, 28 gennaio.
- Bergantino S., E. Billette de Villemeur, E. Longobardi (2007), “Il mercato dei taxi: fallimenti e regolamentazione”, in M. Marrelli et al., *Servizi pubblici. Nuove tendenze nella regolamentazione, nella produzione e nel finanziamento*, Angeli, Milano, pp. 303-325.
- Boeri T. (2006), “Un taxi chiamato desiderio”, in *www.lavoce.info*, 6 luglio.
- Bordignon M. e A. Boitani (2003), “Il mercato delle licenze dei taxi: una proposta operativa”, in *www.lavoce.info*, 6 febbraio.
- Cairns R.D. e C. Liston-Heyes (1996), “Competition and Regulation in the Taxi Industry”, in *Journal of Public Economics*, vol. 59, pp. 1-15.
- Censis, 2006, “Il sistema delle fiere in Italia: tendenze evolutive e confronto con i prin-

cipali competitor”, Roma.

- Commission for taxi regulation (2005), *National Review of Taxi, Hackney and Limousine Services*, Dublin.
- Daly J. (2004), “Taxi Deregulation: Three Years on”, in *Student Economic Review*, vol. 18, pp. 225-233.
- Douglas G.W. (1972), “Price Regulation and Optimal Service Standards: The Taxicab Industry”, *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 6, n. 2 pp. 116-127.
- Lam W.H.K. e M.G.H. Bell (2003), *Advanced Modeling for Transit Operations and Service Planning*, Elsevier, Amsterdam.
- Ministero dello sviluppo economico (2007), “Lo stato di attuazione della legge 248/2006”, in *Mercato e consumatori*, anno 7, n. 3, febbraio, nuova serie.
- Noam E. (1982), “The Choice of Governmental Level in Regulation”, in *Kyklos*, vol. 35, n. 2, pp. 278-91.
- OCSE (2007), *(De)regulation of the Taxi Industry*, Paris.
- Provincia di Parma (2003), “Analisi del fabbisogno di licenze taxi e autorizzazioni autovetture NCC in provincia di Parma”, mimeo.
- Regione Lombardia (2003), “Organizzazione del servizio taxi nel bacino aeroportuale lombardo e domanda effettiva (dati provvisori indagine origine/destinazione regionale”, allegato C, DGR 24 gennaio 2003 n. 7/11948.
- Sta (2001), *Attività di monitoraggio della domanda e dell’offerta del servizio di taxi nel comune di Roma*, Roma.
- Stigler, G.J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n. 1, Spring, pp. 3-21.
- Visco Comandini V., S. Gori e F. Violati (2004), “Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio dei diritti?”, in *Mercato, Concorrenza Regole*, n. 3, dicembre, pp. 515-48.