

## AS277 - DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL MERCATO DEL SERVIZIO TAXI

Roma, 3 marzo 2004

Al Presidente del Senato della Repubblica  
Prof. Marcello Pera  
Al Presidente della Camera dei Deputati  
On.le Pier Ferdinando Casini  
Al Presidente del Consiglio dei Ministri  
On.le Silvio Berlusconi  
Ministro per gli Affari Regionali  
On.le Enrico La Loggia  
Conferenza Stato-Regioni  
Regioni  
Associazione Nazionale Comuni Italiani

### **Premessa**

Nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende segnalare alcune distorsioni della concorrenza che emergono a livello nazionale nella prestazione del servizio taxi.

Al riguardo, si ricorda che in passato l'Autorità, con segnalazione del 1° agosto 1995, ha evidenziato alcune distorsioni della concorrenza derivanti dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, che disciplina il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea<sup>1</sup>. In quella occasione l'Autorità si è soffermata, in particolare, sulle problematiche di carattere concorrenziale connesse all'accesso al mercato, nonché alla determinazione delle tariffe. In considerazione del perdurare, a distanza di alcuni anni, delle distorsioni concorrenziali allora evidenziate, l'Autorità intende porre l'accento sulle cause che ancora oggi determinano un'insufficiente apertura del mercato alla concorrenza, nonché proporre alcune possibili soluzioni volte a superare le problematiche che di seguito si evidenziano.

### **Il quadro normativo**

La prestazione del servizio di taxi è disciplinata a livello nazionale dalla legge n. 21 del 15 gennaio 1992 "*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*".

In particolare, l'articolo 2 definisce il servizio di taxi come il servizio avente lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone, rivolto ad un'utenza indifferenziata, la cui prestazione è obbligatoria all'interno delle aree comunali o comprensoriali.

Secondo quanto previsto dall'articolo 8 della legge 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 essendo ammesso, in capo ad un medesimo soggetto, il cumulo di più licenze per l'esercizio di detto servizio.

Si richiama, inoltre, l'articolo 10 della medesima legge ove è previsto che la sostituzione dei titolari delle licenze di taxi sia consentita solo in determinate circostanze tassativamente stabilite dalla norma medesima.

Alle singole Regioni è 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.

---

<sup>1</sup> [Cfr. segnalazione del 1 agosto 1995 – Servizio di trasporto di persone mediante taxi (AS053), in Boll. 29/95.]

La disciplina puntuale dell'attività di prestazione del servizio taxi è tuttavia 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.

### **Le principali anomalie del mercato del servizio di trasporto persone mediante taxi**

Il mercato del servizio taxi risulta generalmente caratterizzato, a livello locale, da una insufficiente apertura alla concorrenza, che si manifesta in una domanda da parte dei consumatori non pienamente soddisfatta dall'attuale offerta del servizio da parte dei conducenti di taxi. Si 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<sup>2</sup>.

Sebbene la normativa vigente attribuisca ai Comuni la 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, tale facoltà incontra una forte resistenza da parte degli operatori del settore, favorevoli al mantenimento delle restrizioni quantitative.

Va osservato 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.

Un'ulteriore anomalia che contraddistingue il mercato del servizio di taxi riguarda la predeterminazione dei turni di servizio rigidi che si presta alla ripartizione dell'offerta per fasce orarie tra i concorrenti.

### **Alcune esperienze di liberalizzazione del settore**

Le anomalie che caratterizzano la generalità dei mercati locali del servizio taxi, soprattutto nelle aree metropolitane, si riscontrano sia in ambito nazionale, che nella gran parte dei Paesi europei. In particolare nei paesi in cui, come in Italia, l'offerta delle licenze è strettamente regolamentata si registra un 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

---

<sup>2</sup> [Il rapporto tra numero di taxi e popolazione delle due principali aree metropolitane di Roma e Milano risulta rispettivamente pari a 2,1 e 1,6 taxi per mille abitanti, contro i 9,9 di Barcellona, gli 8,3 di Londra i 3,9 di Praga, i 2,9 di Monaco, i 2,4 di Parigi, i 2 di Berlino (Cfr. Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, *Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta*, Roma, 2003).]

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.

### **Le possibili soluzioni idonee a favorire una maggiore apertura del mercato**

I problemi concorrenziali sopra evidenziati sono in buona parte riconducibili all'attuale assetto normativo che, dunque, a parere di questa Autorità andrebbe modificato.

L'Autorità è consapevole 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 normative attribuite alle Regioni.

In ogni caso, 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).

Qui di seguito saranno indicati i criteri che a parere di questa Autorità sono funzionali a garantire una regolazione pro-concorrenziale della prestazione dei servizi in questione con riferimento a tre profili ritenuti essenziali: accesso al mercato, gamma dei servizi offerti, modalità di prestazione del servizio (come ad esempio i turni).

Nell'ambito della definizione di possibili soluzioni volte a promuovere una maggiore apertura dei mercati locali del servizio di taxi, l'Autorità riconosce la necessità di tener conto delle problematiche avanzate dai conducenti dei taxi, sopra accennate, che ostano ad una riforma del settore.

Si ritiene, dunque, che ogni soluzione finalizzata a favorire un incremento del numero delle licenze possa essere accompagnata da una sorta di "compensazione", a favore degli attuali titolari delle licenze, in considerazione delle eventuali perdite del valore commerciale delle stesse.

Le iniziative volte a favorire una maggiore apertura dei mercati interessati, ove accompagnate da misure compensative, avrebbero il pregio 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 tal fine, nell'ottica di pervenire ad un graduale processo di liberalizzazione del settore, l'Autorità intende suggerire alle Amministrazioni preposte alla relativa regolamentazione una serie di possibili interventi.

Una prima tipologia di intervento, idonea ad incrementare il numero delle licenze, può essere rappresentata dal ricorso ad una procedura d'asta, a seguito della quale le Amministrazioni potrebbero rilasciare delle nuove licenze, a titolo oneroso. Gli introiti derivanti da tale procedura potrebbero essere impiegati per compensare "una tantum" gli attuali titolari delle licenze.

Una diversa soluzione consiste nella possibilità, da parte delle Amministrazioni, di 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 mantendone la titolarità. Affinchè tale misura sia efficace, appare opportuno che la nuova licenza venga ceduta, ovvero utilizzata, entro un congruo periodo di tempo compatibile con il graduale processo di liberalizzazione.

La misura in esame richiederebbe, tuttavia, che sia consentito 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. Un'eventuale modifica delle disposizioni

previste dagli artt. 8 e 10, di cui alla citata legge n. 21 del 15 gennaio 1992, potrebbe essere sollecitata dalle Amministrazioni competenti alla regolamentazione del settore.

Le proposte sopra delineate potrebbero condurre ad un processo di piena liberalizzazione del settore, da realizzarsi attraverso la previsione di un regime autorizzatorio privo di contingentamento, che potrebbe essere attuato a seguito del decorrere di un congruo periodo di tempo, al fine di permettere di ammortizzare la perdita di valore delle nuove licenze. In aggiunta alle proposte sopra delineate, potrebbero essere attuate una serie di misure collaterali idonee a facilitare il riassorbimento dello squilibrio tra domanda e offerta del servizio taxi.

Una prima misura consiste nella possibilità di rilasciare licenze *part-time*, onde permettere una maggiore copertura del servizio di taxi durante gli orari di “punta”. Tale proposta potrebbe essere accompagnata dalla previsione di un’organizzazione del servizio più flessibile, che consenta ai conducenti di taxi la libera determinazione dei propri orari. Al riguardo, si osserva che la fissazione dei turni di servizio non appare necessaria ai fini del corretto funzionamento del mercato prestandosi, al contrario, alla ripartizione dell’offerta del servizio per fasce orarie tra i concorrenti. La determinazione dei turni di servizio rappresenta, in tal senso, una garanzia a vantaggio degli operatori del settore piuttosto che un beneficio per i consumatori.

In questo contesto non appare opportuno prevedere la fissazione di turni rigidamente prestabiliti, fermo restando un obbligo di servizio minimo garantito per ciascuna ora del giorno.

Un’ulteriore misura idonea a consentire una maggiore flessibilità dell’offerta potrebbe ravvisarsi nella eliminazione dell’attuale segmentazione territoriale prevista per ciascuna area comunale, consentendo 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.

Un’altra misura volta ad incrementare l’offerta del servizio di trasporto a favore dell’utenza, mediante autoservizi non di linea, consiste nella possibilità da parte delle Amministrazioni di concedere delle autorizzazioni ad effettuare un servizio di taxi innovativo, associato ad un minore assoggettamento agli obblighi di servizio, sull’esempio 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.

Al fine di pervenire ad un incremento dell’offerta, nonché ad una maggiore efficienza del servizio di taxi, sarebbe altresì opportuno procedere ad un’ottimizzazione degli spazi utilizzati come aree di sosta dei taxi. Ciò potrebbe comportare una riduzione dei tempi di attesa, ad esempio attraverso 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.

Infine, si 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 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, si 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.

L’Autorità auspica che le considerazioni svolte in questa segnalazione possano offrire un contributo ai fini di una maggiore apertura alla concorrenza del servizio di trasporto di persone mediante taxi.

IL PRESIDENTE

*Giuseppe Tesauro*