

4. Il servizio taxi

Lo *status* di servizio pubblico attribuito in Italia al servizio taxi e la necessità di tutelare gli utenti, comportano l'imposizione di obblighi per gli operatori, che possono andare dall'obbligo di continuità (il servizio deve essere sempre attivo, da cui si desume l'obbligo di prestare servizio per tutta la durata dei propri turni, indipendentemente dal livello della domanda), a quello di universalità e non discriminazione (il tassista in servizio è obbligato ad accettare tutte le corse richieste dai clienti, indipendentemente dalla convenienza della corsa o dalle caratteristiche sociali, razziali, religiose e politiche del cliente).

Nel corso di questo capitolo, vengono posti in evidenza i principali sviluppi del quadro normativo italiano, con specifico riferimento alle proposte di riforma del contesto che insiste sulla regolamentazione del servizio taxi nel Comune di Roma; segue un'analisi del mercato romano, focalizzata sulla

dimensione dell'offerta e della domanda e sul livello delle tariffe, nonché arricchita dal confronto con gli indicatori del servizio nelle principali città europee e internazionali; chiude il capitolo un paragrafo sugli strumenti di tutela degli utenti.

Fra i rilievi più significativi, dal contesto generale del mercato romano, emerge il quadro di un'offerta sottodimensionata a fronte di una domanda che in media risulta insoddisfatta nella misura del 20%, con picchi del 40% in corrispondenza delle ore di punta. Le tensioni derivanti dalle proposte di riforma del quadro normativo, finalizzate a ridurre questo vuoto di offerta, hanno condotto all'approvazione di un protocollo di intesa fra Comune di Roma e associazioni di categoria che, fra le altre cose, stabilisce l'emissione di 300 nuove licenze, con un incremento non risolutivo dell'indice della densità di taxi per 1.000 abitanti, che passerebbero dagli attuali 2,19 a 2,20.

4.1 Organizzazione e aspetti istituzionali del servizio taxi e NCC

In Italia i servizi di trasporto pubblico non di linea sono regolamentati in base alle disposizioni della Legge quadro nazionale (Legge 15 gennaio 1992, n. 21) che distingue fra servizio taxi e servizio di noleggio con conducente (NCC). Il quadro normativo complessivo che insiste sul Comune di Roma è delineato nella Tav. 4.1.

Il servizio taxi viene svolto da singoli operatori (persone fisiche) titolari di una licenza assegnata dal

Comune sul cui territorio è erogato il servizio. Le licenze taxi sono trasferibili (nel rispetto di particolari condizioni e dandone comunicazione all'ufficio comunale competente), ma non sono cumulabili (a meno che non si tratti di servizio svolto con natanti) e determinano la consistenza dell'offerta del servizio, suscettibile di essere aumentata solo mediante assegnazione di nuove licenze tramite concorso pubblico. Questo meccanismo di adeguamento dell'offerta alle

Tav. 4.1 Quadro normativo di riferimento per il servizio taxi nel Comune di Roma

PROVVEDIMENTO	AMBITO	DISPOSIZIONI
L. 15 gennaio 1992 n. 21	Legge quadro nazionale	Definizione caratteristiche del servizio e aspetti da regolamentare (delega agli enti locali)
LR 26 ottobre 1993 n. 21	Legge regionale Lazio	Modalità determinazione regolamenti comunali; sanzioni per inosservanza obbligo di servizio; obbligo di iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti di veicoli per servizio Tpl non di linea presso le CCIAA come prerequisito per l'assegnazione della licenza taxi
D.L. 19 novembre 1997 n. 422	Decreto legislativo nazionale	Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di Tpl
Del. Cons. Com. n. 214 12/13 novembre 1998 Nuovo regolamento comunale Tpl non-linea	Comune di Roma	Il regolamento riprende i contenuti della Legge Quadro e della Legge Regionale. Individua strumenti prioritari per la regolamentazione servizio taxi: tariffe, turni di servizio, limitazione dell'offerta, tutela del consumatore. Definizione del Codice di comportamento (obblighi del conducente) e istituzione di una Commissione di garanzia. Obbligo emissione Carta dei servizi
Del. Giunta C. n. 1405 del 9 luglio 1999	Comune di Roma	Principi informativi della Carta dei servizi
Del. Giunta Com. n. 1406 del 9 luglio 1999	Comune di Roma	Codice di comportamento per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea
L.R. 6 agosto 1999 n.14 art. 130 comma 2, f	Legge regionale Lazio	Delega alle province per approvazione dei regolamenti comunali
Del. Giunta Com. n. 646 del 13 giugno 2000	Comune di Roma	Modifiche ed integrazioni del Codice di comportamento per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea
Protocollo d'intesa fra Assessore pol. mobilità e OO.SS./Associazioni di categoria 17 ottobre 2001	Comune di Roma	Aumento offerta servizio (aumento dei posteggi, della velocità commerciale e della flessibilità dei turni; introduzione del numero unico e del servizio collettivo) Semplificazione e trasparenza della tariffa e del servizio (adeguamento tariffe, finanziamenti per i nuovi tassametri, lotta all'abusivismo, regolamento del servizio taxibus e di noleggio di vetture con conducente)
Del. Giunta Com. n. 644 del 31 ottobre 2001	Comune di Roma	Nuovi massimali tariffari per il servizio taxi ordinario e collettivo
Del. Cons. Prov. n. 213 del 15 marzo 2003	Provincia di Roma	Criteri cui uniformare i regolamenti comunali che disciplinano l'offerta del servizio (stima del fabbisogno teorico di licenze)
L.R. 16 giugno 2003 n. 16	Legge regionale Lazio	Eliminazione dell'autorizzazione regionale sui regolamenti comunali approvati in sede di Consiglio Comunale
L. 1 agosto 2003 n. 214	Legge nazionale	Modifica degli artt. 85 e 86 del Codice della Strada: misure volte a contrastare l'abusivismo
Protocollo d'intesa fra Assessore pol. mobilità e OO.SS./Associazioni di categoria 30 luglio 2004	Comune di Roma	Aumento offerta servizio (300 licenze); numero unico; aumento corsi preferenziali (250 km); aumento controlli contro abusivismo; modifica composizione Commissione Consultiva e accordi per servizio aeroporto Fiumicino; introduzione taxi romano tipo

esigenze della domanda ha mostrato, soprattutto nelle grandi città, un'eccessiva rigidità, dovuta sostanzialmente alle forti opposizioni della categoria dei tassisti ai tentativi delle amministrazioni locali di incrementare l'offerta. I taxi operanti in un Comune sono obbligati ad accettare la prestazione nel terri-

torio corrispondente, ma non possono accettare corse che abbiano inizio all'esterno del territorio comunale, fatti salvi eventuali accordi particolari, come avviene nel caso del servizio all'aeroporto di Fiumicino¹; le modalità di contatto del taxi possono variare, dalla chiamata diretta della vettura su stra-

¹ Non valida in prossimità dei parcheggi taxi.

da, ai parcheggi taxi, ai servizi di contatto telefonico radiotaxi. La domanda tipica che si rivolge ai taxi è quella occasionale, sporadica, non regolare. Le tariffe sono amministrare e possono essere nella forma di tariffe fisse o di massimali tariffari.

Per l'autorizzazione NCC non esiste invece il vincolo di non cumulabilità. Gli NCC devono disporre di una rimessa e il contatto per il servizio deve avvenire presso la rimessa stessa. Una volta soddisfatto questo vincolo, almeno allo stato attuale (cfr. par. 4.1.2), il servizio può essere svolto senza limiti territoriali, per cui il numero di autorizzazioni comunali non necessariamente riflette l'offerta del servizio nel relativo Comune. La domanda tipica che si rivolge al servizio NCC è più regolare di quella taxi e spesso si tratta di aziende o enti che stringono accordi a lungo termine, per cui si instaura un rapporto di fiducia gestore/cliente. Le tariffe sono libere, lasciate alla contrattazione fra le parti, anche se di fatto i prezzi sono piuttosto omogenei, in forza della presenza di taciti accordi di categoria finalizzati ad evitare forme di eccessiva concorrenza.

4.1.1 La segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Su questo quadro generale, nel marzo 2004, è intervenuta una segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha rilevato distorsioni della concorrenza nel servizio taxi in Italia, con specifico riferimento ai Comuni di grandi dimensioni: l'insufficiente concorrenza (quantificata dai bassi livelli dell'indicatore della densità di taxi: taxi/1000 abitanti) si riflette infatti in razionamenti della domanda e il meccanismo di adeguamento dell'offerta risulta inficiato dalla resistenza degli operatori, favorevoli al mantenimento dello *status quo*².

L'Autorità antitrust ha pertanto suggerito alcune variazioni all'attuale ordinamento, suscettibili di

essere adottate sia a livello nazionale, sia a livello locale, in forza della nuova formulazione del Titolo V della Costituzione³, che prevede la potestà legislativa concorrente in capo alle Regioni per quanto attiene il trasporto pubblico locale. Fra i suggerimenti si trovano i seguenti:

- emissione di nuove licenze a titolo oneroso (mediante procedura d'asta); il ricavato sarebbe diviso fra gli attuali operatori come contributo *una tantum* per compensare la riduzione del valore della licenza;
- assegnazione a titolo gratuito di una licenza aggiuntiva per ogni titolare attuale, con possibilità di alienare la nuova licenza ovvero di gestirla da titolare, affidando il servizio ad un altro conducente abilitato, dietro compenso; questa ipotesi richiede di rendere possibile il cumulo delle licenze;
- emissione di licenze *part-time* riservate alle ore di punta per incrementare la flessibilità dell'offerta e/o liberalizzazione dei turni;
- liberalizzazione delle restrizioni territoriali al servizio;
- introduzione e promozione di servizi innovativi leggermente differenziati, come il taxibus e il taxi collettivo.

Nell'ottica dell'Autorità, questi interventi avrebbero dovuto rappresentare misure transitorie verso una graduale e più completa liberalizzazione del mercato.

4.1.2 La proposta di variazione della Legge Regionale del Lazio sul trasporto pubblico non di linea

Allo stato attuale della normativa, su Roma graviterebbero circa 4.500 NCC⁴, di cui solo 1.001 autorizzati dal Comune di Roma⁵.

Il 19 maggio 2004 la Commissione trasporti della Regione Lazio ha approvato una modifica della legge

² Anche in base alla considerazione che le licenze, sebbene originariamente concesse dal Comune a titolo gratuito, vengono scambiate sul mercato secondario a prezzi elevati che ne riflettono la scarsità; quindi il timore di perdere parte del valore capitalizzato, oltre allo spettro della riduzione dei flussi di reddito, rende massiccia e coesa l'opposizione degli operatori.

³ In particolare si tratta del nuovo art. 117, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴ Circa 2.500 sono autorizzati da altri Comuni del Lazio e circa un migliaio provengono da altre Regioni, soprattutto Umbria, Toscana, Abruzzo e Calabria.

⁵ Stime dell'ANITraV (Associazione Nazionale delle Imprese di Trasporto Viaggiatori).

regionale del settore (Legge 26 ottobre 1993, n. 58 della Regione Lazio) che, qualora fosse approvata in Consiglio regionale, obbligherebbe gli NCC dei Comuni del Lazio a fissare la propria rimessa nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione e a prestare servizio solo se il passeggero sale in macchina nel territorio dello stesso. Ciò significherebbe che gli NCC dei Comuni laziali diversi da Roma non potrebbero più prestare servizio a Roma. Sarebbero inoltre introdotte sanzioni per inosservanza, che vanno da quelle amministrativo-pecuniarie, alla sospensione temporanea dal servizio, fino alla cancellazione dal ruolo dei conducenti e contestuale soppressione del titolo (licenza taxi o autorizzazione NCC) fino a nuova iscrizione al ruolo stesso.

Questa variazione – che, per inciso, avrebbe effetto solo nei confronti degli NCC del Lazio (non potendo una legge regionale influire su quelli provenienti dal resto del paese) – ridurrebbe l'offerta del servizio NCC a Roma, creando razionamenti e incrementando in parte la richiesta di servizi complementari non del tutto adeguati alle tipologie della domanda NCC, come il noleggio di auto senza conducente.

Oltre ad opporre le proprie ragioni in sede regionale, l'associazione di categoria degli NCC (ANITraV, Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori) ha recentemente presentato all'Assessorato ai trasporti del Comune di Roma un documento con alcune richieste, fra cui la possibilità per i noleggiatori di altri Comuni di lavorare nell'area romana, l'aumento dei posti NCC disponibili agli aeroporti di Roma⁶, l'accesso alle corsie preferenziali e alla ZTL e la richiesta di ulteriori 4.000 autorizzazioni NCC da parte del Comune di Roma.

4.1.3 La proposta dell'Agenzia e il protocollo di intesa 30 luglio 2004

Nell'aprile 2004 l'Agenzia ha pubblicato un rapporto dettagliato sullo stato del settore taxi a Roma⁷ (vedi

par. 4.2). Tale rapporto includeva una proposta di riforma del vigente ordinamento che, prendendo atto dei limiti dell'attuale meccanismo di adeguamento dell'offerta taxi alle esigenze della domanda di una capitale di rilievo europeo, quale è Roma, si poneva come obiettivo prioritario l'aumento dell'offerta effettiva del servizio. Tale obiettivo era ritenuto perseguibile attraverso l'adozione di incentivi per l'aumento facoltativo dell'offerta effettiva, basati sull'introduzione di criteri di societizzazione e di gestione imprenditoriale del servizio taxi a Roma, che avrebbero incrementato l'efficienza del servizio stesso ed attirato capitali nell'area capitolina, a numero di licenze invariato (per i particolari, cfr. par. 4.2).

Nell'elaborazione della proposta, si era ritenuto che la caratteristica consensuale e l'adesione facoltativa da parte degli attuali operatori ne potesse rappresentare il principale punto di forza. Tuttavia, il carattere consensuale e facoltativo – che si sperava potesse essere la base per aprire un luogo di concertazione finalizzato a migliorare sia la soddisfazione della domanda, sia la redditività complessiva dell'offerta – non è stato colto dalle parti interessate: la reazione della categoria alla presentazione del documento è stata di assoluta opposizione a qualsiasi ipotesi di modifica dello *status quo*, con ciò facendo intuire una rigida posizione corporativa orientata alla difesa degli interessi costituiti dei titolari delle licenze taxi. Anche a seguito di tale atteggiamento della categoria, l'Amministrazione comunale si è dissociata dalla proposta stessa, definendola non in linea con la propria posizione.

La questione ha trovato infine composizione in un protocollo d'intesa siglato dalle parti il 30 luglio 2004, secondo il quale, a fronte dell'emissione di 300 nuove licenze⁸, l'amministrazione si impegna ad approvare un atto di Giunta che sconfessi ogni ipotesi di riforma liberale del settore, a realizzare circa 250 km di nuove corsie preferenziali, ad aumentare i controlli contro gli abusivi nei punti cruciali della città e contro gli NCC

6 A Fiumicino i posti NCC sono attualmente dieci.

7 Il settore taxi a Roma. Ipotesi di riforma, aprile 2004.

8 Già prevista nel precedente protocollo d'intesa, datato ottobre 2001. Secondo l'intesa attuale, a dicembre 2004 sarà emanato il bando di concorso pubblico, con la prospettiva di fissarlo per giugno 2005.

Tav. 4.2 Regolamentazione del servizio taxi nel Comune di Roma

Soggetti responsabili	Compiti principali, definizioni, caratteristiche
Giunta Comunale	Determinazione offerta, definizione e aggiornamento tariffe
Commissione di garanzia	Proposte di sanzione per violazioni al Codice di Comportamento
Commissione consultiva	Rappresentanti di categoria dei tassisti e degli utenti: proposte e pareri su tariffe, regolamento e determinazione offerta. Non vincolanti per la Giunta
Licenze taxi	A Roma attualmente sono 5.819, di cui 1.500 rilasciate in tre <i>tranches</i> nel corso degli ultimi 30 anni (1981, 1988, 1996)
Caratteristiche	Non cumulabili. La gestione dei diritti di esercizio del servizio può essere conferita temporaneamente ad organismi di gestione collettiva (cooperative, consorzi). La licenza può essere ceduta a persone fisiche abilitate. Rientra nell'asse ereditario
Modalità rilascio	Concorso pubblico
Requisiti dei titolari	Persone fisiche iscritte al ruolo conducenti CCIAA; proprietà o disponibilità in leasing della vettura
Tariffe	Tariffe massimali a base multipla (a tempo e chilometrica) differenziate per zone urbane e extraurbane (Tariffe attuali: Del. G.C. n.644/01). Le tariffe vengono aggiornate dalla G.C. su proposta della Commissione consultiva.
Turni	Obbligatori e facoltativi. Servizio giornaliero non inferiore a 6 ore. Le vetture in servizio fuori turno sono sanzionabili

di altri Comuni che svolgono servizio a Roma. Inoltre, entro settembre è fissato un incontro con la Commissione Consultiva per modificarne la composizione al fine di veder rappresentate tutte le sigle sindacali e per discutere gli accordi per il servizio all'aeroporto di Fiumicino. Le ultime due novità sono l'individuazione di un'auto rappresentativa del taxi romano, per il cui acquisto il Comune si impegna a prevedere degli incentivi, e l'entrata in funzione del "numero unico". A questo servizio, in realtà, non si accederà mediante un numero unico

per tutta la città, con ricerca progressiva del taxi alle colonnine più vicine (come doveva essere in origine), bensì sarà composto di quattro cifre iniziali sempre uguali, cui si aggiungeranno due cifre identificative del Municipio dove è ubicata la colonnina e altre cifre identificative della colonnina stessa; questa variazione rende meno efficace il servizio rendendolo simile alle tradizionali chiamate alle colonnine dei parcheggi di zona, in quanto richiede da parte del cliente la conoscenza delle postazioni locali e dei relativi numeri identificativi⁹.

⁹ A tale proposito, appare utile ricordare il monitoraggio svolto dall'Agenzia nello scorso mese di dicembre sul funzionamento e lo stato di esercizio delle 52 colonnine telefoniche ufficiali relative ad altrettanti posti di stazionamento dei taxi cittadini. Il monitoraggio, condotto tra il pomeriggio di martedì 2 dicembre e la mattina del 3 dicembre 2003, ha indicato il corretto funzionamento delle linee telefoniche monitorate nel 73% dei casi, contro un 27% di linee guaste o non attive.

4.2 La proposta dell’Agenzia sui taxi

Si riporta una breve sintesi dei presupposti e della proposta dell’Agenzia di cui si è accennato al paragrafo precedente.

4.2.1 Considerazioni di base

Nell’elaborazione di un rapporto informativo sullo sviluppo del settore, in Italia e all’estero, sono emersi elementi distintivi della situazione di mercato romana, di cui il più significativo è senz’altro l’evidenza di sostanziali fenomeni di razionamento della domanda, specialmente nelle ore e nei periodi di punta¹⁰. La dimensione e l’andamento di tali fenomeni non solo denotano la strutturale insufficienza dell’offerta¹¹, ma ne sottolineano anche l’eccessiva rigidità, a dispetto dei tentativi di seguire le variazioni della domanda mediante modulazione dei turni (cfr. parr. 4.3.1 e 4.3.2).

Uno dei motivi di forte opposizione della categoria a qualsiasi variazione dell’attuale ordinamento, oltre

al timore di una maggior competitività del mercato, è che il vigente numero chiuso assicura un notevole valore di mercato alle licenze: queste vengono infatti scambiate a titolo oneroso sul mercato secondario, con un *turnover* di circa 200 transazioni/anno. La domanda potenziale di nuove licenze è rappresentata dagli iscritti al ruolo dei conducenti presso la CCIAA della Provincia di Roma al netto dei titolari attuali (circa 13.000 abilitati, di cui solo una piccola quota è sostituito alla guida, titolo privilegiato per accedere ad eventuali nuove licenze a titolo gratuito, rilasciate mediante concorso pubblico). Tuttavia, è stato osservato che gli ultimi tre aumenti dell’offerta a Roma (tre tranches da 500 nuove licenze, diventate operative nel 1981, nel 1988 e nel 1996), lungi dal danneggiare i precedenti titolari, hanno dato nuovo stimolo al mercato, comportando repentini incrementi nel valore delle licenze e, nel tempo, il costante aumento del valore di cessione delle licenze stesse (par. 4.3.2).

Tav. 4.3 Effetti di diversi approcci regolamentari per l’incremento dell’offerta effettiva

Approccio	Condizioni mercato	Condizione tassisti	Effetti non univoci sulle seguenti variabili:
Liberalizzazione completa	Aumento offerta e <i>turnover</i> ; diminuzione concentrazione di mercato; nuovi servizi	Riduzione reddito medio e/o incremento delle ore di lavoro	Livello prezzi; tempi attesa; qualità del servizio
Incentivi all’incremento volontario dell’offerta effettiva	N. taxi invariato; forte aumento locazione vettura; aumento società di gestione vetture su più turni; aumento prezzi in linea con l’inflazione (stabilità dei valori reali); aumento delle ore complessive del servizio	Miglioramento delle condizioni di reddito; aumento del tasso di occupazione;	Qualità del servizio, tempi di attesa

10 La domanda insoddisfatta negli ultimi anni è stata in media pari al 20%, con punte a novembre e dicembre (22% e 27%: più di un utente su quattro non riesce ad accedere al servizio); con riguardo ai vari turni, il 20% di domanda insoddisfatta della giornata media significa 10 % nelle ore notturne, ma sale al 27% durante il giorno, fino al 40% delle ore di punta. Anche i servizi radio-taxi registrano medie di domanda inevasa che vanno dal 20% al 30%, secondo il livello della domanda. Oltre ai casi di razionamento assoluto, inoltre, la ricerca di un taxi richiede spesso tentativi a vuoto e lunghi tempi di attesa, (cfr. par. 4.3.1).

11 La densità media di taxi a Roma (2,1 taxi per 1.000 abitanti) è piuttosto bassa in confronto alle altre capitali europee ed internazionali, specialmente considerando che il dato romano è riferito alla sola popolazione residente, non essendo disponibile il dato – più significativo – della popolazione complessiva che gravita nell’area metropolitana, utilizzato per calcolare molti degli indici internazionali (cfr. par. 4.3.3).

In base a una vasta casistica internazionale, si è appunto sottolineato come la perdita di valore delle licenze e il deterioramento delle condizioni di reddito dei tassisti si verifichi solo in presenza di una liberalizzazione completa del mercato, mentre l'adeguamento contingentato dell'offerta alla domanda sovente ha migliorato sia il servizio che le prospettive di reddito complessive degli operatori. Sul fronte della regolamentazione dell'offerta, esistono molte possibilità intermedie di fra i due estremi del numero chiuso e della liberalizzazione totale: in particolare, dalle esperienze internazionali esaminate nel rapporto risulta che, laddove è stata consentita, la locazione delle vetture per l'espletamento del servizio taxi oltre il turno di lavoro del tassista-proprietario si è rapidamente diffusa, evidenziando una domanda potenziale inesausta e possibilità remunerative del servizio in tal senso (Tav. 4.3).

4.2.2 Sintesi della riforma

Abolendo il principio di individualità ed il divieto di cumulo delle licenze (vedi Tav. 4.4 per le opportune variazioni normative), si può consentire la titolarità di più licenze in capo a soggetti giuridici accreditati. Il settore assumerebbe la seguente configurazione. I soggetti giuridici accreditati possono acquistare le licenze dagli attuali titolari, che a loro volta possono cedere la propria licenza, senza tuttavia essere obbligati a farlo. Per favorire il processo di capitalizzazione del mercato, il tassista cedente incassa subito il valore della licenza, ma mantiene (se lo desidera) il diritto all'esercizio del proprio turno di lavoro presso l'acquirente. Il soggetto giuridico, quindi, può esercitare una o più licenze taxi 24 ore su 24 (mediante impiego autorizzato di altrettante vetture e di più conducenti abilitati e iscritti al

Tav. 4.4 Variazioni normative necessarie per realizzare la riforma e interventi opportuni per l'efficacia del servizio

Variazioni normative	Effetti	Norme da modificare per una riforma di impatto nazionale	Norme da modificare per una riforma di impatto locale (con legge regionale in deroga)
Abolizione del principio di individualità della licenza	La licenza, da titolo che abilita al servizio la persona fisica titolare (il tassista), diventa un titolo che autorizza un soggetto giuridico (purché accreditato per l'esercizio del servizio mediante presentazione di garanzie tecniche ed economiche) all'impiego di una vettura taxi (una vettura per ogni licenza e viceversa)	art. 7 della Legge Quadro n. 21/92	art. 6 della LR n. 58/93 e art. 6 del Regolamento Comunale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 214 del 12-13 novembre 1998
Attenuazione del divieto di cumulo delle licenze	Possibilità di cumulo della titolarità delle licenze in capo alle sole persone giuridiche, salvo il rispetto delle norme a tutela della concorrenza. Mantenimento del divieto del cumulo delle licenze in capo a singole persone fisiche	art. 8 della Legge Quadro n. 21/92	art. 7 della LR n. 58/93 e artt. 5 e 6 del Regolamento Comunale, CC n. 214/98
Introduzione nuove norme	definizione dei criteri tecnici ed economici per l'accreditamento dei soggetti giuridici gestori del servizio; norme per l'identificazione delle vetture corrispondenti alle licenze e dei conducenti abilitati; adeguamento degli obblighi informativi, nei confronti del pubblico e degli utenti, circa le vetture ed i conducenti; criteri per il rispetto delle graduatorie in relazione all'accesso al mercato dei soggetti abilitati al ruolo di conducente		
Rivedere regolazione turni	Aumento vetture turni obbligatori, liberalizzazione turni facoltativi (aumento concorrenza e flessibilità del servizio). Eventuali incentivi e supplementi per favorire l'incremento dell'offerta in corrispondenza delle punte di domanda		

ruolo CCIAA), riducendo i tempi morti del capitale impiegato e incrementandone la redditività. Aumenta, inoltre, il numero di occupati regolari del servizio, contribuendo a riassorbire (o almeno a contrastare in modo significativo) il fenomeno dell'abusivismo.

A parità di licenze e di vetture, aumenta, quindi, la disponibilità e la flessibilità dell'offerta. L'aumento della flessibilità, in particolare, è un risultato piuttosto significativo, in quanto nell'attuale regime concessorio, che possiamo definire "uno a uno" (una licenza, una vettura, un conducente, un turno), un'eventuale aumento dell'offerta risulta

assolutamente rigido.

Viceversa, nel sistema organizzativo imprenditoriale proposto, la possibilità di far girare più conducenti su più turni, a parità di vetture, consente ai gestori di adattare la propria offerta alle esigenze del mercato in maniera flessibile, ricorrendo, all'occorrenza, a contratti *part-time* e/o variando le ore giornaliere di impiego produttivo delle vetture in base alla percezione dell'andamento della domanda in modo da massimizzare i profitti.

Nella proposta, al Comune è riservata la facoltà di stabilire numero e dimensione dei soggetti erogatori, ai fini di promuovere la miglior efficacia e la

Tav. 4.5 Prospetto dei costi e dei benefici potenziali afferenti ai vari soggetti coinvolti dalla proposta riforma del servizio taxi nel Comune di Roma

Soggetti	Costi	Benefici
Tassisti non cedenti (<i>incumbent</i>)	Nessun costo addizionale se non la perdita dei benefici di cui alle due righe successive	Mantenimento dell'indipendenza
Tassisti che affittano la licenza oltre il proprio turno (<i>incumbent</i>)	Perdita dell'uso privato della vettura taxi oltre il proprio turno di lavoro e dei benefici di cui alla riga successiva	Mantenimento dell'indipendenza; incasso del canone di affitto della vettura ad altri conducenti abilitati oltre il proprio turno ovvero partecipazione pro quota agli utili dei conducenti stessi
Tassisti cedenti la licenza (<i>incumbent</i>)	Maggiori controlli da parte del soggetto giuridico proprietario; perdita delle agevolazioni per la manutenzione auto e per l'acquisto dei carburanti; incombenza di doversi recare alla rimessa prima di entrare in servizio, anziché entrare in servizio sotto casa	Certezza di cessione e disponibilità immediata del valore attuale della licenza, con possibilità di mantenere il posto di lavoro ed il conseguente flusso di reddito (in tal caso il valore della licenza sarebbe decurtato del valore dei diritti di usufrutto); riduzione (se associati) o eliminazione (se dipendenti) delle spese di manutenzione e del costo del capitale.
Conducenti abilitati (<i>new entrant</i>)	Nessuno	Accesso a nuove possibilità di lavoro regolare nel settore; possibilità di trattamento previdenziale
Soggetti giuridici abilitati (<i>new entrant</i>)	Costi di investimento per l'acquisto delle licenze dagli <i>incumbent</i> , costi di gestione del servizio	Profittabilità del mercato; sfruttamento della domanda attualmente inevasa
Utenti	Nessuno	Aumento del grado di soddisfazione e riduzione dei razionamenti di domanda; maggior copertura dei turni, maggior copertura delle zone, introduzione nuovi servizi (grazie alla gestione imprenditoriale)
Comune di Roma	Costi amministrativi per la variazione delle norme e per la concertazione con il livello normativo regionale	Aumento dell'offerta di servizi intergrati Tpl; riduzione del traffico (minor ricorso ai mezzi privati attualmente dovuto ai frequenti razionamenti). Autoregolazione da parte dei soggetti giuridici: più efficacia (meno asimmetrie informative); meno costi amministrativi; possibilità di stringere Contratti di servizio con le nuove aziende di gestione del servizio taxi

competitività del servizio, avendo cura di evitare l'insorgere di posizioni dominanti; regola, inoltre, i rapporti con i soggetti giuridici accreditati tramite convenzioni o Contratti di servizio, usando tale strumento per salvaguardare gli standard minimi del servizio. Infine, ma non per questo meno rilevante, la gestione imprenditoriale del servizio consentirebbe l'introduzione dei sistemi di autoregolazione, già diffusi in altri paesi, particolarmente efficaci e caratterizzati da basse asimmetrie informative e bassi costi.

Riepilogando, la riforma proposta consentirebbe: a) di aumentare l'offerta effettiva di vetture in servizio

a parità di licenze; b) di ridurre i costi fissi per gli operatori, aumentando i margini di profitto; c) di ridurre i costi di manutenzione e stazionamento; d) di lasciare liberi gli attuali operatori di decidere se aggiornare e monetizzare nel presente il valore della licenza, pur mantenendo il posto di lavoro come soci o dipendenti del soggetto giuridico acquirente (cosa attualmente impossibile) o se continuare a considerarla una sorta di TFR, seppur improprio. Questa proposta è, dunque, in grado di far convergere gli interessi di tutte le parti coinvolte sul mercato, con notevoli benefici e minimizzazione dei costi (Tav. 4.5).

4.3 Caratteristiche strutturali del servizio taxi: domanda e offerta

4.3.1 La domanda di taxi a Roma

Le caratteristiche della domanda di taxi rilevanti per definire gli equilibri del mercato sono la variabilità spazio/temporale, le modalità di contatto degli operatori, il volume e la tipologia di domanda insoddisfatta e la sua distribuzione territoriale. Questi aspetti possono essere stimati mediante indagini capillari sul mercato e sondaggi destinati ai potenziali utenti, come quelli condotti rispettivamente dalla Sta S.p.A. nel 2001¹² e da questa Agenzia nel 2003¹³.

4.3.1.1 Distribuzione spazio/temporale della domanda

A Roma¹⁴, la massima concentrazione della domanda giornaliera ha origine nella zona del Centro Storico (36%); seguono da vicino le zone dell'aeroporto di Fiumicino (31%) e della semiperiferia (30%), mentre la domanda della zona periferica non arriva neppure al 3% del totale.

Per quanto riguarda le caratteristiche della domanda, si osserva che i nodi di scambio, le zone dense di

uffici e le fermate dei treni urbani attraggono volumi di domanda relativamente scarsi (circa il 5% del totale). Le zone centrali – più o meno vicine alle stazioni della metropolitana – attraggono complessivamente il 22% della domanda, come anche quelle turistiche (22%). La concentrazione dell'utenza è massima presso le stazioni ferroviarie (20%) e presso l'aeroporto (31%). La domanda nelle zone ad alto interesse turistico, nelle zone adiacenti le stazioni ferroviarie e le fermate della metropolitana, nonché quella dell'aeroporto è alta nei mesi estivi e diminuisce di circa il 30% nei mesi autunnali ed invernali. Andamento opposto si rileva per le zone centrali lontane dalla metropolitana, nelle zone ad alta concentrazione di uffici, nei pressi dei nodi di scambio e delle stazioni dei treni urbani.

Quanto all'andamento stagionale, la domanda complessiva presenta un minimo assoluto in corrispondenza del mese di agosto e due minimi relativi a novembre e a febbraio; nel corso dell'inverno e della primavera la domanda cresce stabilmente fino a maggio, per poi calare leggermente nei mesi estivi e riprendere consistentemente a settembre e

¹² Attività di monitoraggio della domanda e dell'offerta del servizio taxi nel Comune di Roma, Sta, 2001.

¹³ Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma, Gennaio 2003.

¹⁴ I dati sull'andamento della domanda nel settore romano dei taxi sono tratti dall'Osservatorio Taxinforma, disponibile sul sito <http://web.tiscali.it/no-redirect-tiscali/taxinforma/osservatorio.html>, e dal citato rapporto Sta, 2001.

ottobre (massimo assoluto). La variabilità stagionale è massima in corrispondenza dei turni di notte, mentre è leggermente meno accentuata nel pomeriggio e di mattina. Nei turni diurni l'andamento settimanale registra una crescita leggera ma stabile dal lunedì al venerdì, mentre nel fine settimana la domanda si riduce a circa la metà; nel turno serale, invece, il massimo viene raggiunto nel sabato sera e il minimo domenicale non è molto inferiore al livello di domanda del lunedì. Quanto alla variabilità oraria, si osserva che le ore più vuote sono quelle dalle 3,00 alle 5,00, mentre le ore piene vanno dalle 7,00 alle 20,00, con due punte tra le 8,00 e le 10,00 e tra le 17,00 e le 18,00; la domanda rimane ad un livello intermedio anche in serata, fino alla mezzanotte.

4.3.1.2 Domanda insoddisfatta e tempi di attesa

Il citato rapporto Sta 2001 sul servizio taxi a Roma ha evidenziato la presenza di domanda insoddisfatta e ha registrato i tempi medi di attesa degli utenti.

Secondo le stime del rapporto, nell'arco dell'anno la percentuale media di domanda che rimane insoddisfatta perché non riesce a trovare un taxi libero è pari al 20%, ma sale al 22% nel mese di novembre e al 27% nel mese di dicembre (più di un utente su quattro non può accedere al servizio). Inoltre, nel corso della giornata-tipo di un mese diverso da novembre o dicembre (quindi con domanda insoddisfatta pari al 20%), la percentuale di domanda insoddisfatta nei turni diurni è pari al 25% ed arriva fino al 40% nelle ore di punta: la media si abbassa al 20% solo tenendo conto delle ore di servizio notturno e delle ore corrispondenti ai pasti principali, durante le quali la domanda insoddisfatta scende al 10%.

Oltre ai casi di assoluto razionamento del servizio (impossibilità di trovare il taxi e rinuncia al servizio), sono stati rilevati i casi in cui l'utente ha dovuto cercare un taxi spendendo alcuni tentativi a vuoto, con dilatazione dei relativi tempi di attesa. La ricerca del taxi ha, infatti, obbligato i rilevatori a diversi tentativi a vuoto nel 50% dei casi in estate e nel 30% dei casi in inverno nella zona del Centro Storico; per la semiperiferia le percentuali sono state rispettivamente pari al 40% e al 50% e,

per la periferia, pari al 20% e al 18%. I tempi medi di attesa (dall'inizio della ricerca all'inizio della corsa) corrispondenti a questa casistica e riferiti ai mesi di luglio, settembre, novembre e febbraio sono stati, rispettivamente, i seguenti: 19, 24, 5 ed 8 minuti per il Centro; 7, 15, 5 e 4 minuti per la semiperiferia; 15 minuti per la periferia.

La rilevazione ha riguardato anche il servizio radiotaxi. I tempi medi di contatto, dalla composizione del numero alla risposta dell'operatore, sono piuttosto contenuti (tra i 15 e i 40 secondi), leggermente variabili in correlazione con l'andamento stagionale della domanda ed indipendenti dalla zona di origine della chiamata. I tempi medi di lavorazione, durante i quali l'operatore cerca una vettura disponibile, hanno mostrato una maggior correlazione con la zona di provenienza della chiamata, essendo massimi per la semiperiferia (più di un minuto e mezzo), seguiti da quelli della periferia e del Centro; le chiamate provenienti dall'aeroporto hanno registrato tempi medi di lavorazione massimi per settembre e febbraio, minimi per novembre. I tempi medi dichiarati di arrivo del taxi sono stati minimi per il Centro (6 minuti); a seguire i tempi di attesa degli utenti all'aeroporto, di quelli della semiperiferia e di quelli della periferia (7 minuti). Anche per il servizio radiotaxi, infine, si registra una quota media di domanda inevasa oscillante fra il 20% ed il 30%, secondo i livelli di domanda.

Oltre a queste rilevazioni, svolte in condizioni che possono essere definite ordinarie, esistono dei fattori estemporanei di variabilità della domanda capaci di provocare punte anche molto elevate, come accade nelle giornate di pioggia o in occasione di particolari eventi e manifestazioni che muovono folle ingenti e/o che richiamano flussi turistici particolarmente consistenti. In queste occasioni, che nel loro complesso non sono infrequenti in una città come Roma, la reperibilità di taxi è assolutamente insoddisfacente, caratterizzata da attese estenuanti, che spesso sfociano nell'assoluta impossibilità di trovare un taxi (la maggioranza degli utenti di taxi, che hanno risposto nel gennaio 2003 alla Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma svolta da que-

sta Agenzia, si è trovata in situazioni simili). Secondo la citata Terza indagine, in generale, un utente abituale su tre definisce scarso o pessimo il livello di disponibilità del servizio e fra coloro che si definiscono non-utenti (ossia che non usano mai o quasi mai il taxi) circa la metà ha dichiarato di attribuire il mancato uso all'impossibilità di trovare il taxi o al costo eccessivo del servizio. Quest'ultimo cenno all'alto livello dei prezzi sposta l'attenzione su un effetto derivato, ma non irrilevante, dell'insufficienza dell'offerta e, cioè, sulla mancanza di concorrenza fra operatori che determina l'assenza di competizione di prezzo.

4.3.1.3 Razionamenti di domanda e congestione del traffico

Come si è visto, la presenza di fenomeni di razionamento è strettamente correlata all'andamento della domanda, talché nelle ore di punta la domanda insoddisfatta aumenta, per diminuire nelle ore vuote: esiste, comunque, un livello di razionamento di base, per cui il servizio non riesce mai a soddisfare pienamente la domanda. Questa condizione del mercato viene percepita dai potenziali utenti, che non ritengono il servizio soddisfacente ed affidabile. Quando un potenziale utente non riesce ad usufruire del servizio, è costretto a ricorrere ad altri mezzi di Tpl meno diretti, al mezzo privato o ad andare a piedi (opzione che, purtroppo, non è sempre realisticamente disponibile): queste possibilità variano sicuramente in relazione al complesso di alternative offerte dal Tpl, ma è doveroso segnalare che nelle grandi metropoli il servizio taxi ne è considerato parte integrante ed il numero di vetture taxi in circolazione in rapporto ai mezzi privati è molto più elevato di quello esistente a Roma (come, ad esempio, a New York, Londra o Parigi: cfr. par. 4.3.3).

I risultati della Terza indagine mostrano come i cittadini romani ritengano insufficiente ed inefficace tanto il Tpl, in generale, quanto il servizio taxi come

segmento integrante del Tpl stesso. La preferenza per il mezzo privato è altissima: il 70% del campione esaminato nella citata Terza indagine ricorre al mezzo privato almeno una volta alla settimana e quasi il 60% del campione usa i mezzi privati tutti i giorni o più volte a settimana, mentre le rispettive percentuali per i mezzi pubblici sono pari al 42% e al 35%. La grande maggioranza degli intervistati (più dell'80%) dichiara di non usare mai o quasi mai il taxi e fra gli utilizzatori (737 su 4039, pari al 18% del campione), più della metà non arriva ad usare il taxi una volta al mese.

Si osserva, infine, che, oltre al Tpl e al mezzo privato, esiste a margine il ricorso all'offerta abusiva o ad altre forme contrattuali di trasporto privato meno regolate del servizio taxi (come il noleggio di vetture con conducente). E' da rilevare, in tal senso, che proprio le organizzazioni di categoria operanti nei paesi con settori taxi molto protetti lamentano la concorrenza di queste due soluzioni alternative (in particolare a Parigi, Berlino e Bruxelles), mentre nei regimi più aperti questo fenomeno è inesistente o meno rilevante.

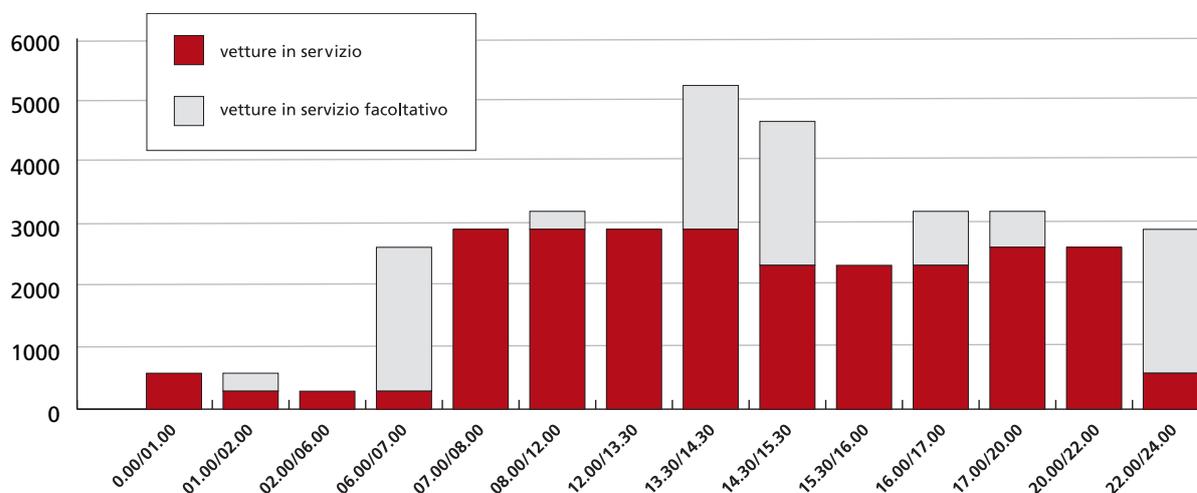
4.3.2 L'offerta di taxi a Roma

L'offerta di taxi a Roma è rimasta invariata dal 1996, con 5.819 numeri di licenze per autovetture in servizio taxi, che coprono il servizio giornaliero su più turni di lavoro con flessibilità oraria per l'inizio/fine turno¹⁵.

Ogni conducente deve rispettare i turni di servizio obbligatorio e i turni di riposo; ha poi la possibilità di svolgere ulteriori ore di servizio in corrispondenza dei propri turni facoltativi. Ne risulta che, per ogni fascia oraria, esiste un numero minimo di vetture in servizio obbligatorio, cui si possono aggiungere le vetture in servizio facoltativo. La Fig. 4.1 illustra il numero di vetture in servizio obbligatorio e facoltativo nell'arco delle diverse fasce orarie

¹⁵ Il recente protocollo di intesa siglato il 31 luglio 2004 dal Comune di Roma e dai rappresentanti della categoria taxi, fra i vari punti include anche l'emissione di 300 nuove licenze da assegnare mediante concorso pubblico, il cui bando sarà pubblicato a dicembre 2004. Con le promesse nuove licenze, la densità di taxi a Roma rimarrà sostanzialmente invariata, passando da 2,19 a 2,20 taxi per 1000 abitanti.

Fig. 4.1



Vetture in servizio per fascia oraria

Fonte: elaborazioni su dati INFOTAXI.

della giornata: il numero di vetture corrispondenti alle colonne scure sono le vetture che dovrebbero essere certamente in servizio in ogni fascia oraria, mentre l'altezza complessiva delle colonne individua il numero massimo potenziale di vetture che sarebbero disponibili per fascia oraria qualora anche tutti i conducenti in turno facoltativo decidessero di entrare in servizio.

La Tav. 4.6 sintetizza la disponibilità di vetture nei quattro turni principali della giornata, evidenziando per ogni turno le fasce orarie in cui la disponibilità potenziale di taxi è massima e quelle in cui è minima, specificando inoltre la relativa densità effettiva di taxi per 1.000 abitanti. La disponibilità minima è riferita a fasce orarie che non prevedono possibilità di servizio facoltativo, mentre la disponibilità massima include quelle in servizio obbligatorio e quelle in servizio facoltativo, nell'ipotesi che anche tutte queste ultime siano in servizio. Come si può osservare, in corrispondenza della fascia di domanda di massima punta (13,30-14,30), quando la disponibilità complessiva del servizio – come somma di quello obbligatorio e di quello facoltativo – è massima rispetto alla giornata, l'offerta potenziale non riesce a raggiungere il livello di 2

vetture ogni mille abitanti.

La gestione dei turni incide sulla disponibilità del servizio a parità di numero di licenze e di vetture. La regolamentazione dei turni è infatti finalizzata a garantire la disponibilità minima del servizio nell'arco della giornata adeguando l'offerta obbligatoria agli andamenti medi della domanda e le vetture in servizio facoltativo dovrebbero introdurre un elemento di flessibilità nel sistema, con la finalità di rispondere alle oscillazioni della domanda rispetto alla media. Tuttavia, questo strumento di flessibilità nell'ordinamento vigente a Roma è limitato sia dal numero chiuso di vetture in servizio facoltativo per turno, sia dalla previsione di fasce orarie senza servizio facoltativo. La liberalizzazione dei turni facoltativi renderebbe l'offerta più flessibile e reattiva, favorendo la soddisfazione della domanda, senza con ciò obbligare i conducenti a prestare servizio ulteriore quando il lavoro langue. La liberalizzazione dei turni facoltativi contrasterebbe inoltre il fenomeno paradossale dell'offerta che si riduce proprio in corrispondenza delle punte di domanda, quando la frequenza delle corse dovrebbe aumentare, tagliando i tempi morti. Questo fenomeno – dovuto al fatto che alcuni con-

ducenti, raggiunto più rapidamente del solito il livello di entrata giornaliera ritenuto soddisfacente, abbandonano il anticipatamente proprio turno obbligatorio – è difficilmente individuabile e sanzionabile dagli organi di controllo, ma sarebbe efficacemente disincentivato dalla presenza di nuova offerta in corrispondenza delle punte.

4.3.2.1 Il valore di mercato della licenza taxi

Come si è anticipato, il trasferimento della licenza avviene nella pratica a titolo oneroso. Attualmente, il *turnover* è pari a circa 200 licenze l'anno. Il valore di cessione della licenza è percepito dagli operatori del settore come una sorta di "trattamento di fine rapporto" che, seppur improprio per la categoria, in quanto caratterizzata dall'indipendenza del lavoro, viene percepito come un reddito atteso e disponibile.

Gli iscritti al ruolo conducenti presso la Camera di commercio provinciale, allo stato attuale, sono circa 17.000 e altri 2.000 sono in attesa del responso dell'esame. Se si escludono i circa 6.000 titolari di licenza nella provincia di Roma, gli aspiranti titolari sono circa 13.000, una limitata quota dei quali è già sosti-

tuto alla guida. Questa massiccia presenza rappresenta, da un lato, la potenzialità in termini di risorse umane per l'incremento dell'offerta del servizio e, dall'altro, la domanda di nuove licenze o di licenze esistenti sul mercato secondario.

Questa domanda è molto alta rispetto ai flussi di nuove licenze assegnate a titolo gratuito mediante pubblico concorso. Inoltre, nei concorsi pubblici, i sostituti alla guida hanno un titolo preferenziale, tanto che nell'ultima assegnazione il 75% delle licenze era riservato a questa categoria di iscritti al ruolo provinciale¹⁶. Tutti gli aspiranti titolari che non riescono a vincere il concorso, quindi, rappresentano la domanda di licenze sul mercato secondario e contribuiscono in maniera determinante a mantenerne alto il valore di scambio.

Un'indagine empirica, condotta in maniera indipendente da docenti dell'Università della Tuscia nel corso del 2003 mediante consegna di un apposito questionario ad un campione di operatori, ha fornito un elenco indicativo della variazione del valore della licenza taxi negli ultimi vent'anni¹⁷.

Come si può osservare nella Fig. 4.2, il valore di cessione della licenza è andato aumentando nel

Tav. 4.6 Massima e minima offerta complessiva di taxi per turno

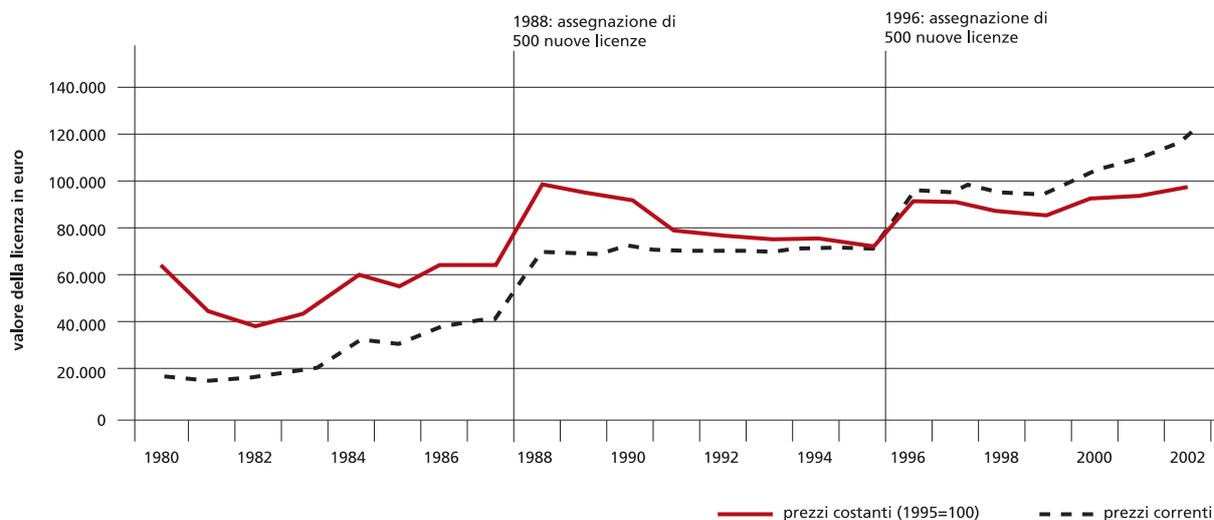
TURNO	MATTINA 7,00 – 14,30	POMERIGGIO 14,30 – 22,00	SEMINOTTE 17,00 - 01,00	NOTTE 22,00 - 07,00
Massimo n. taxi	5.358	4.656	3.201	2.910
Fascia oraria	13,30 – 14,30	14,30 – 15,00	16,00 – 20,00	22,00 – 24,00
Densità (n. taxi / 1000 ab.)	1,9	1,7	1,1	1,0
Minimo n. taxi	2.910	2.328	582	291
Fascia oraria	7,00 – 8,00 12,00 – 13,00	15,30 – 16,00	24,00 – 2,00	2,00 – 6,00
Densità (n. taxi / 1000 ab.)	1,0	0,8	0,2	0,1

Fonte: elaborazioni su dati INFOTAXI.

¹⁶ Si trattava di 500 licenze, di cui 375 destinate ai sostituti alla guida e 125 ai semplici iscritti al ruolo. Al concorso si sono presentati circa 500 sostituti, di cui 470 ritenuti idonei, e circa 1.300 iscritti al ruolo idonei. I sostituti idonei esclusi sono stati dunque 95, mentre gli iscritti al ruolo idonei esclusi sono stati circa 1.175.

¹⁷ Per la disponibilità dei risultati dell'indagine, si ringraziano il prof. Vincenzo Visco Comandini e la dott.ssa Simona Cupelloni.

Fig. 4.2



Andamento dei prezzi delle licenze taxi a Roma (1980 - 2002)

tempo, anche in termini reali (valori a prezzi costanti), fino ad un valore medio attuale di circa 120.000 Euro. Nel corso dei vent'anni oggetto di rilevazione, si riscontrano dei punti di massimo relativo raggiunti repentinamente dal mercato in corrispondenza degli anni 1988 e 1996.

Tale circostanza sembra dover essere messa in relazione con le fasi conclusive delle procedure di assegnazione delle nuove licenze, avvenute rispettivamente proprio nel 1988 e nel 1996¹⁸. E', infatti, probabile che i partecipanti al concorso abbiano atteso l'esito del concorso stesso, procrastinando eventuali decisioni di acquisto del titolo sul mercato secondario, nella speranza di ottenere la licenza dal Comune a titolo gratuito. Una volta assegnate le 500 nuove licenze, però, un gran numero di concorrenti non vincitori si sarebbe rivolto al mercato secondario, determinando un incremento del prezzo delle licenze.

Un rilievo interessante che emerge dall'andamento del valore di cessione della licenza nel tempo è che,

in seguito al rilascio di nuove licenze da parte del Comune, il prezzo di scambio abbia raggiunto dei punti di massimo e che, sia a prezzi correnti che reali, il trend di lungo periodo sia rimasto comunque crescente. Ciò vuol dire che l'aumento dell'offerta del servizio e del numero delle licenze, lungi dal danneggiare i titolari, ha dato nuovo stimolo al mercato comportando, nel tempo, il costante aumento del valore di cessione delle licenze stesse.

4.3.3 Offerta di taxi: confronti internazionali

La Tav. 4.7 riporta la densità di taxi per 1000 abitanti nelle principali città internazionali.

Si può immediatamente notare che la densità di taxi a Roma, nonostante sia riferita ai soli residenti e non al complesso della popolazione che gravita nell'area metropolitana, è fra le più basse delle grandi città considerate, insieme a Berlino e Copenhagen, e solo di poco superiore agli indici rilevati a Milano e Bruxelles. Le città dove l'offerta

¹⁸ Bandi di concorso del 1982 e del 1992.



Tav. 4.7 Densità di taxi nelle principali città italiane ed europee (anno 2000)

CITTA'	Washington	Barcellona (2)	Londra (1)	Manhattan	NYC	Dublino	Stoccolma	Praga (2)	Monaco (2)	Auckland	Parigi	ROMA (2)	Copenaghen	Berlino	Milano (2)	Bruxelles
TAXI /1000 ab.	12,0	9,9	8,3	8,0	6,2	5,2	4,0	3,9	2,9	2,8	2,5	2,1	2,1	2,1	1,6	1,3

(1) Black cabs e mini cabs, rispettivamente per il servizio da piazza e da rimessa;

(2) per Barcellona, Praga, Monaco, Roma e Milano l'indice è calcolato sui soli residenti della città, mentre per le altre sul totale riferito all'intera area metropolitana.

Fonte: elaborazioni su dati www.lavoce.info¹⁹ e su dati EIM, Business & Policy Research²⁰.

è bassa sono tutte caratterizzate dalla regolamentazione a numero chiuso, mentre alcune forme di contingentamento dell'offerta più elastiche producono una disponibilità di taxi migliore e più flessibile, come nel caso di Londra, dove il filtro all'entrata sul mercato è rappresentato da un esame molto impegnativo, che garantisce la qualità dell'offerta e contemporaneamente incentiva le nuove entrate solo quando il mercato lo richiede.

Dal punto di vista dell'impostazione istituzionale, un sistema di contingentamento automatico e flessibile dell'offerta sembra da preferire sia all'immobilismo prodotto dagli schemi a numero chiuso²¹, sia dalla liberalizzazione *tout court*, che favorisce la soddisfazione della domanda, ma comporta il deterioramento delle condizioni di reddito degli operatori. Altri indici possono fornire informazioni sul livello di offerta del servizio, come quello del numero di

Tav. 4.8 Indici relativi del livello di offerta di taxi nelle principali città italiane ed estere

Città	taxi	taxi / 1000 vetture private	taxi / 1000 abitanti residenti	popolazione residente / taxi
Roma	5.820	3,00	2,19	457
Milano	4.571	5,73	3,50	286
Napoli	2.370	3,87	2,37	422
New York	42.894	23,28	5,36	186
Londra*	61.212	26,26	8,30	120
Parigi	17.087	13,21	7,89	126

* Il dato di Londra riguarda la popolazione dell'area metropolitana e non solo la popolazione residente.

Fonte: elaborazioni e stime su dati tratti dall'Annuario Statistico ACI (2003) e dai seguenti siti: www.nydmy.state.ny.us, www.tfl.gov.uk.

19 A. Bergantino e A. Boitani, *Taxi: un mercato molto particolare*, Lavoce.info, 28 gennaio 2003.

20 Taxi abroad: an inventory of experiences with regulated and deregulated policies abroad, EIM, aprile 2002. Disponibile sul sito: http://www.taxiwet.nl/download/taxi_abroad_part1.pdf

21 Che espongono le amministrazioni locali alla pressione politica delle corporazioni taxi.

taxi per 1.000 vetture private immatricolate nel Comune di riferimento. Questo ed altri indici rappresentativi sono stati riportati nella Tav. 4.8.

Con riferimento all'Italia, si osserva che il numero di taxi a Roma rispetto alle vetture immatricolate è inferiore a quello delle principali città italiane. Il dato assume rilievo particolare quando riferito alle principali città internazionali, come New York, Londra o Parigi. A New York la densità di taxi rispetto alle vetture private è 7,5 volte quella

di Roma e ogni taxi serve un terzo delle persone. La differenza con Londra è ancora più rilevante: la densità di taxi rispetto alle vetture private è quasi nove volte quella romana ed ogni taxi serve poco più di un quarto delle persone. A Parigi, città notoriamente caratterizzata da un numero eccessivo di auto private, il rapporto taxi/vetture private è quattro volte quello di Roma e il numero di persone servite da ogni taxi è analogo a quello di Londra.

4.4 Livello delle tariffe taxi e confronti

4.4.1 Le tariffe vigenti a Roma

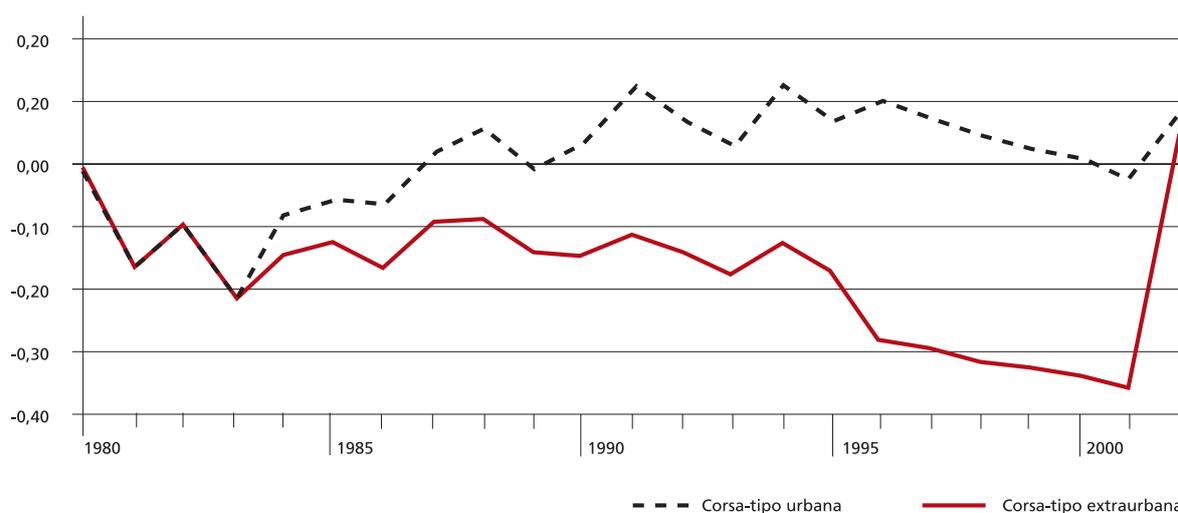
Con deliberazione della Giunta Comunale n. 644 del 31 ottobre 2001 (resa esecutiva dal 30/11/01), sono state approvate le attuali tariffe massime applicabili sia per il servizio ordinario, sia per quello collettivo (cfr. Tav. 4.9).

Applicando tali tariffe a due corse feriali tipo – una urbana e una extraurbana, dal centro di Roma all'aeroporto di Fiumicino – sono stati ottenuti gli

importi riportati per il 2002 in Tav. 4.10. Alle stesse due corse (mantenendo gli stessi parametri di distanza percorsa, supplementi, etc.) sono state quindi applicate le tariffe vigenti in ogni anno a partire dal 1980, ottenendo una serie dell'andamento dei prezzi delle corse tipo negli ultimi ventidue anni.

Come si può osservare, l'andamento degli importi a prezzi costanti delle corse urbane ed extraurbane non è omogeneo. Posto pari a zero l'indice delle due corse nel 1980, è stato costruito il grafico riportato in

Fig. 4.3



Andamento dell'indice di variazione dei prezzi reali delle corse-tipo urbana ed extraurbana, poste entrambe pari a zero in corrispondenza dell'anno 1980

Tav. 4.9 Massimali tariffari per il servizio taxi tradizionale e collettivo a Roma in vigore dal novembre 2001

TARIFFA CONVENZIONALE:

importo singoli scatti € **0,11**

quota fissa iniziale di partenza (ore7/22) € **2,33**

quota fissa di partenza festiva (ore7/22) € **3,36**

quota fissa iniziale di partenza notturna (ore22/7) € **4,91**

scatto a tempo ogni **19,2 secondi** per velocità inferiore a 20km/h, 1 ora pari a **20,66 €**

TARIFFA 1 (tariffa urbana):

scatto ogni **141 metri** per velocità superiore a 20 km/h , contenuto nell'importo di **0,78 €/km**

TARIFFA 2 (tariffa extraurbana oltre il G.R.A.):

scatto ogni **85,3 metri** per velocità superiore a 20 km/h , contenuto nell'importo di **1,29 €/km**.

Il conducente ha l'obbligo di avvisare il cliente al momento dell'inserimento della tariffa 2.

Se il percorso, che include un tragitto extraurbano, prevede il ritorno con il medesimo cliente, si applica per tutto il percorso la tariffa 1.

SUPPLEMENTI:

bagaglio (oltre cm 35X25X50) € **1,04**.

TARIFFA COLLETTIVA:

importo singoli scatti € **0,04**

quota fissa iniziale di partenza (ore7/22) € **0,93**

quota fissa di partenza festiva (ore7/22) € **1,35**

quota fissa iniziale di partenza notturna (ore22/7)€**1,97**

scatto a tempo ogni **17,4 secondi** per velocità inferiore a 20 km/h, 1 ora pari a **8,27 €**

TARIFFA 1 (tariffa urbana):

scatto ogni **129 metri** per velocità superiore a 20 km/h , contenuto nell'importo di **0,31 €/km**

TARIFFA 2 (tariffa extraurbana oltre il G.R.A.):

scatto ogni **76,9 metri** per velocità superiore a 20 km/h , contenuto nell'importo di **0,52 €/km**.

Il conducente ha l'obbligo di avvisare i clienti al momento dell'inserimento della tariffa 2. tutto il percorso la tariffa 1.

SUPPLEMENTI:

bagaglio (oltre cm 35X25X50) € **1,04**.

La tariffa collettiva si applica per un minimo di tre persone. L'importo registrato sarà quello dovuto da ciascun passeggero.

Figura 4.3 con l'andamento reale dei prezzi delle corse. L'andamento di entrambe le serie è stato diversamente altalenante e solo a distanza di 22 anni dall'inizio del confronto l'indice di variazione rispetto all'anno base è tornato comparabile (+9% per le corse urbane e +6% per le extraurbane). Infatti, a parte l'andamento tendenziale uniformemente decrescente dei primissimi anni, le variazioni tariffarie intercorse hanno fatto variare in maniera assai divergente i corrispettivi per le due tipologie di corsa, determinando un incremento reale del costo al pubblico delle corse urbane tra il 1987 ed il 1996, che successivamente è stato lentamente riassorbito fino al 2001, quando è tornato a valori reali pari a quelli del 1980; il costo in termini

reali delle corse extraurbane, invece, nel corso di tutto il periodo è stato inferiore al livello registrato nel 1980 e, dal 1987 in poi, è andato costantemente calando fino al 2001, anno in cui l'importo reale della corsa extraurbana tipo era inferiore di quasi il 40% rispetto al valore del 1980.

L'ultima tariffa approvata nel novembre del 2001 ha determinato un incremento dei corrispettivi per entrambi i tipi di corsa, ma l'incremento del costo della corsa extraurbana tipo è stato pari a più del 40%, riportando in netto attivo il confronto dei valori reali degli importi rispetto all'anno base di riferimento (1980).

Il notevole recente incremento nel prezzo della corsa extraurbana, determinato dal nuovo regime

Tav. 4.10 Costo di due corse tipo a prezzi correnti e a prezzi costanti dal 1980 al 2002
(valori espressi in Euro)

Anni	Importo Corsa Urbana			Importo Corsa Extraurbana		
	Euro (valori correnti)	Euro (valori costanti base 2002)	Indice a prezzi costanti (base 1980=100)	Euro (valori correnti)	Euro (valori costanti base 2002)	Indice a prezzi costanti (base 1980=100)
1980	2,81	11,86	100	9,38	39,62	100
1981	2,81	9,98	84	9,38	33,35	84
1982	3,56	10,79	91	11,91	36,08	91
1983	3,56	9,38	79	11,91	31,37	79
1984	4,66	11,01	93	14,50	34,25	86
1985	5,18	11,25	95	16,07	34,92	88
1986	5,59	11,24	95	16,49	33,14	84
1987	6,46	12,23	103	19,13	36,23	91
1988	7,15	12,69	107	20,49	36,35	92
1989	7,15	11,92	101	20,49	34,15	86
1990	8,06	12,41	105	22,04	33,95	86
1991	9,41	13,47	114	24,70	35,34	89
1992	9,41	12,89	109	24,96	34,18	86
1993	9,41	12,40	105	24,96	32,88	83
1994	10,64	13,54	114	27,39	34,86	88
1995	10,64	12,89	109	27,39	33,19	84
1996	11,47	13,21	111	24,82	28,56	72
1997	11,47	12,90	109	24,82	27,90	70
1998	11,47	12,56	106	24,82	27,17	69
1999	11,47	12,36	104	24,82	26,74	67
2000	11,47	12,11	102	24,82	26,20	66
2001	11,47	11,80	99	24,82	25,51	64
2002	12,97	12,97	109	41,81	41,81	106

tariffario entrato in vigore a novembre del 2001, sembra dover essere attribuito all'introduzione della tariffa extraurbana, che ha sostituito i vari supplementi in vigore nei regimi tariffari precedenti: nel vecchio regime veniva applicato un supplemento per la corsa a Fiumicino e gli scatti di percorrenza rimanevano gli stessi della tariffa urbana; a partire dal 2001, invece, all'esterno del G.R.A. scatta la tariffa extraurbana, per cui al medesimo importo corrispondono scatti di distanza più contenuti (141 metri per la tariffa urbana, 83,5 metri

per l'extraurbana). Evidentemente la nuova tariffa favorisce i conducenti e penalizza gli utenti.

Per concludere il commento sull'andamento degli indici dei prezzi delle corse-tipo in termini reali, va sottolineato che il diverso segno delle variazioni per le urbane e le extraurbane rispetto allo zero di partenza non dà alcuna informazione né sulla convenienza economica relativa delle due tipologie di corsa per i tassisti, né sull'adeguatezza delle tariffe. Pertanto, l'esperimento delle corse tipo mette semplicemente in evidenza come sarebbe

cambiato negli anni il costo di quelle specifiche corse, a parità di condizioni di traffico, in conseguenza delle variazioni tariffarie. Con ciò non si vogliono dare, dunque, giudizi di valore sul livello dei prezzi.

4.4.2 Confronti internazionali delle tariffe

Dal punto di vista dei confronti internazionali (Tav. 4.11), si può osservare che, operando una simulazione basata solo sulla distanza, il prezzo di Roma non è fra i più alti, neanche aggiustando il dato con le parità dei poteri d'acquisto (PPP). Tuttavia, si osserva che il dato così aggiustato aumenta il divario dalle città dove il taxi è più economico (come Dublino) e diminuisce quello dalle città dove il taxi risulta più costoso (i prezzi delle città del Nord Europa aggiustati per la PPP risultano infatti meno elevati).

Dublino, New York e Auckland si confermano le

città dove il servizio costa meno, in assoluto e rispetto al livello locale dei prezzi, mentre a Praga il taxi presenta costi elevati dato il potere d'acquisto locale. Il prezzo di Parigi aggiustato per le PPP è relativamente basso, mentre i prezzi più alti si registrano comunque nelle città dell'Europa settentrionale.

Vale la pena di sottolineare, tuttavia, che la simulazione basata solo sul chilometraggio presenta il limite di non valutare la componente di costo rappresentata dai tempi di percorrenza dovuti a diverse situazioni di traffico. Secondo la citata indagine Sta sul mercato dei taxi a Roma, su un universo di circa 1.000 corse osservate²², quelle all'esterno del Grande Raccordo Anulare (GRA) hanno avuto tutte tempi superiori ai 40 minuti, mentre all'interno del GRA il 54% delle corse ha richiesto un tempo compreso fra i 10 e i 20 minuti, il 25% più di 20 minuti e solo il 21% un tempo inferiore a 10 minuti²³.

Tav. 4.11 Il prezzo di una corsa in taxi: confronti internazionali (anno 2003)
(valori espressi in Euro)

CITTA'	Bruxelles	Copenaghen	Amsterdam	Londra	Stoccolma	Berlino	Milano	Parigi	Barcellona	Roma	New York	Praga	Auckland	Dublino
Prezzo stimato di una corsa urbana di 5 km	13,25	13,18	13,16	11,05	10,56	10,05	8,75	7,75	7,50	7,36	6,76	6,01	5,81	5,50
CITTA'	Bruxelles	Amsterdam	Copenaghen	Berlino	Londra	Stoccolma	Praga	Milano	Barcellona	Roma	Parigi	Auckland	New York	Dublino
Prezzo aggiustato per la parità dei poteri d'acquisto	12,16	11,75	11,46	9,95	9,87	9,78	9,39	8,75	8,43	7,36	7,24	6,60	4,66	4,30

Fonte: elaborazioni su dati UBS, Prix et salaires, 2003. Parità dei poteri d'acquisto OECD: www.oecd.org.

²² I rilievi a bordo delle vetture sono stati osservati nel corso di due campagne, articolate fra luglio e settembre 2000 e fra novembre 2000 e febbraio 2001, da rilevatori non dichiarati, su percorsi predeterminati e con contatto sia telefonico che da strada.

²³ Nel dettaglio, per le zone centrali e semiperiferiche le percentuali di corse più brevi di 10 minuti, comprese fra 11 e 20 minuti e superiori ai 20 minuti sono state rispettivamente 22%, 60% e 19%; nella zona periferica, sono state 20%, 43% e 37%.

4.5 La tutela degli utenti nel settore taxi

A seguito dell'emanazione del Regolamento Comunale, con deliberazione G.C. n. 1406 del 9 luglio 1999 è stato approvato il Codice di Comportamento per gli operatori del settore, contenente i principi ed gli obblighi (generali e specifici) cui doversi attenere durante lo svolgimento dell'attività.

Le violazioni al suddetto Codice prevedono una serie di sanzioni amministrative pecuniarie ed accessorie via via crescenti, in relazione alla natura, intenzionalità e recidività del comportamento messo in atto dal conducente inadempiente.

Le suddette infrazioni, se contestate e verbalizzate direttamente da pubblico ufficiale, danno luogo all'applicazione delle misure previste all'art. 86 del Codice della Strada, mentre nel caso in cui siano rilevate direttamente dall'utente, danno luogo all'avvio da parte di una Commissione di Garanzia all'uopo costituita, di un procedimento amministrativo di contestazione addebiti che si potrà concludere con un'archiviazione dell'esposto ovvero con la formulazione di una proposta di applicazione di una sanzione pecuniaria o di sospensione dal servizio.

Le numerose carenze ed incongruenze che si sono evidenziate in questi anni di applicazione (disciplina radiotaxi, applicazione tariffa collettiva, norme di comportamento generali, evidenza del fuori servizio, ecc.), unite alla farraginosità ed alla lunga durata della procedura, meriterebbero una rivisitazione generale dell'intera materia.

Altro strumento per tutelare la qualità delle prestazioni agli utenti è la Carta dei servizi. Con deliberazione n. 1405 del 9 luglio 1999, la Giunta del Comune di Roma ha approvato i principi di riferimento per le Carte dei servizi di trasporto pubblico non di linea. Tali principi tutelano innanzitutto l'eguaglianza dei clienti nei confronti della prestazione del servizio, che deve essere imparziale ed obbligatorio senza discriminazioni di sesso, razza, lingua, religione e opinioni politiche. Altro principio ispiratore è quello della continuità dal servizio, che non deve essere interrotto, se non in caso di agitazioni

di categoria e nel rispetto delle norme sugli scioperi. Viene garantita ai cittadini e alle categorie che li rappresentano la possibilità di partecipazione ai confronti per l'organizzazione del servizio (attraverso la Commissione consultiva) e, infine, il testo afferma l'impegno dell'Amministrazione e degli operatori a migliorare la qualità e l'efficacia del servizio attraverso l'adozione delle opportune soluzioni organizzative e tecnologiche.

La Carta dei servizi, qualora sia resa obbligatoria e vincolante, impone ai soggetti erogatori del servizio il rispetto degli standard minimi e, in alcuni casi di inadempienza, consente di prevedere penali ed indennizzi a favore degli utenti. Nel caso del servizio taxi, tuttavia, l'efficacia dello strumento è in parte inficiata dal gran numero di operatori indipendenti, il cui monitoraggio è difficile e costoso. La Carta è più appropriata in riferimento alle compagnie radiotaxi, anche se è sempre possibile distinguere fra standard afferenti al singolo conducente e standard tipicamente riferiti alle organizzazioni, ai contact center e alla gestione di tipo cooperativo. Gli standard per i singoli conducenti possono riguardare: le dotazioni minime della vettura, fra cui, oltre alle dotazioni minime di sicurezza, potrebbero essere inseriti l'impianto di condizionamento, il modulo E.F.T./P.O.S. per il pagamento mediante bancomat e carta di credito, etc.; gli obblighi di trasparenza e pubblicità, come la traduzione e l'evidente esposizione dei tariffari o la descrizione della tariffa multipla; i requisiti di affidabilità e sicurezza, fra cui anche la leggibilità del nominativo dei conducenti abilitati e del numero di licenza; il rispetto dei tempi dichiarati di arrivo nel caso di chiamata al parcheggio taxi, anche con il Numero Unico, e i relativi margini di tolleranza; etc.

La Carta dei servizi riferita alle cooperative, oltre a prevedere per i conducenti associati gli standard di cui si è detto, dovrebbe contenere anche i riferimenti minimi sui tempi operativi dei *contact center* ed altri indicatori di efficienza ed efficacia; la sua adozione dovrebbe inoltre essere imposta dal Regolamento comunale.

Il Comune, eventualmente attraverso la Commissione Consultiva, dovrebbe entrare nel merito, approvando due Carte dei servizi di riferimento, una per i singoli operatori ed una per le organizzazioni che gestiscono il servizio taxi ed i servizi collettivi per gli utenti (come appunto i *contact center*). Tali Carte presenterebbero i contenuti standard minimi che ogni conducente ed ogni cooperativa dovrebbero in ogni caso rispettare e sarebbero automaticamente applicate agli operatori delle due categorie che non abbiano adottato una propria Carta con atto unilaterale²⁴. La possibilità di adottare e pubblicizzare standard

più elevati potrebbe diventare per gli operatori una garanzia di responsabilità e di rapidità da presentare agli utenti, incentivando una sorta di competizione sul piano della qualità, che andrebbe a vantaggio dell'efficacia e della soddisfazione nei confronti del servizio²⁵.

Sempre al fine di migliorare la tutela degli utenti, sarebbe opportuno dotare gli stazionamenti taxi oltre che di tabelle informative contenenti il tariffario multilingue (già parzialmente presenti), di informazioni sull'attività della Commissione di Garanzia e i relativi canali di contatto in caso di violazioni da parte del conducente.

²⁴ La Carta dei servizi adottata unilateralmente dagli operatori dovrebbe contenere almeno gli standard minimi adottati dal Comune.

²⁵ Tale possibilità è più realisticamente ipotizzabile per le organizzazioni, mentre per i singoli sarebbe più logico aspettarsi la semplice ratifica della Carta adottata dal Comune.