15 agosto 2005

32

IBL

BRIEFING PAPER

Perché e come liberalizzare il mercato dei taxi in Italia

di Mauro Gilli e Daniele Sfregola

Le recenti proposte di parziale "flessibilizzazione" e liberalizzazione del mercato dei taxi avanzate dal Ministro dello Sviluppo economico Pierluigi Bersani hanno scatenato polemiche, manifestazioni e, purtroppo, anche incidenti che dimostrano come nel nostro Paese gli interessi particolari delle corporazioni riescano a prevalere (in un modo o nell'altro) su quelli generali: come l'annacquamento del provvedimento dopo le prime avvisaglie di protesta dimostra

KEY FINDINGS

- Un raffronto con la situazione di altri Paesi permette di constatare come sia possibile aprire il mercato dei taxi, garantendo risultati ottimali per l'utenza e per gli stessi operatori.
- Le forti resistenze dei tassisti sono un esempio dell'asimmetria tra interessi diffusi di una stragrande maggioranza di individui difficilmente organizzabili e l'interesse particolare di un limitato gruppo di persone perfettamente organizzato e mediaticamente chiassoso.
- È necessario che la liberalizzazione del mercato dei taxi sappia costruire concorrenza mediando fra contrapposti interessi.
- La proposta dell'IBL di assegnare una licenza aggiuntiva a chi ne possegga già una va proprio in questa direzione.

Mauro Gilli, specializzando in Relazioni Internazionali presso il Bologna Center della Paul O. Nitze School of Advanced International Studies - Johns Hopkins University.

Daniele Sfregola, laureato in Diritto Internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza della Luiss Guido Carli di Roma, si è specializzato in Relazioni Internazionali alla Sioi di Roma.

In questo *Briefing Paper* ci proponiamo dunque di analizzare il mercato dei taxi in Italia e spiegare, da una parte, quali sono i problemi che lo affliggono e, dall'altra, le misure necessarie per risolverli così da accontentare i consumatori, tenendo però in considerazione anche gli interessi e le rivendicazioni di chi, da questo processo, verrebbe danneggiato (i taxisti).

Procederemo innanzitutto analizzando le ragioni solitamente addotte dal legislatore per giustificare il suo intervento di regolamentazione di un dato settore, andando così a verificare se queste ragioni esistano (e, nel caso, come si manifestino) nel mercato dei taxi. Passeremo dunque all'analisi della regolamentazione di quest'ultimo, prima nel suo insieme, e poi nel caso specifico italiano e straniero.

Esamineremo successivamente le misure proposte dal pacchetto-Bersani e quindi le loro principali implicazioni (e debolezze). Infine concluderemo rilevando come parte dei problemi creati dall'attuale proposta (e con essa le resistenze che ha determinato) possa essere risolta adottando un rimedio tanto semplice quanto efficace, quello avanzato da Franco Romani e rilanciato nel 2004 dall'Istituto Bruno Leoni e mirante sostanzialmente a tutelare tanto gli interessi dei consumatori quanto quelli (patrimoniali) dei taxisti.

1. La regolamentazione del mercato

Generalmente, la regolamentazione di un mercato (ossia dell'offerta di un bene o servizio) viene giustificata con la necessità di "correggere" problemi che, secondo il legislatore, penalizzerebbero materialmente una delle parti coinvolte - solitamente, il cittadino-consumatore. Il principale di questi problemi è quello che taluni economisti chiamano *asimmetria informativa*, ossia la disparità di informazioni disponibili che caratterizza il rapporto tra il prestatore del servizio ed il suo fruitore.

Un esempio può risultare particolarmente utile: quando un cittadino si rivolge ad un libero professionista (un avvocato, un commercialista o un notaio) spesso non conosce né la natura del

IBL Istituto Bruno Leoni

Istituto Bruno Leoni Via Bossi 1 10144 Torino Italy
Tel.: +39 011.070.2087 Fax: +39 011.437.1384 www.brunoleoni.it info@brunoleoni.it

problema che deve risolvere, né, tanto meno, il tipo di intervento necessario a tal fine. A ciò si aggiunge il fatto che, nell'ottica del legislatore, il cittadino non solo si troverebbe a dover comprare "a scatola chiusa", ma non sarebbe nemmeno nella posizione di "aprire la scatola" e vedere cosa vi sia dentro. *Ex ante*, quindi, il cittadino-consumatore non avrebbe informazioni sulle competenze professionali e sull'onestà del professionista al quale si rivolge. *Ex post*, invece, il problema si manifesterebbe nella difficoltà di valutare la qualità (e la quantità) del servizio di cui si ha beneficiato. Il consumatore si troverebbe quindi in una posizione di evidente svantaggio.

Per il legislatore, la reputazione, il possesso di un titolo di studio da esso stesso riconosciuto, i prezzi, ecc., non sarebbero in grado di dare ai cittadini le informazioni di cui essi necessitano. Perciò, sulla base di questo assunto paternalistico, sarebbe necessario il suo intervento regolamentatore, che, nel caso delle professioni liberali, si manifesta nell'istituzione di albi appositi che limitano l'esercizio di particolari professioni a coloro che vi fanno parte.

Le licenze ai taxisti rappresentano una risposta simile, ma per molti versi differente, a quella data dagli albi

La funzione di un albo dovrebbe essere quella di dare ai cittadini-consumatori quelle informazioni che altrimenti non potrebbero ottenere (oppure che otterebbero a costo più alto) in un mercato non regolamentato. Queste informazioni riguardano sostanzialmente le competenze del professionista e il rispetto di un codice deontologico. L'appartenenza ad un albo dovrebbe essere quindi una garanzia di competenza e di integrità (nonché di onestà).

Come si può facilmente intuire tutto ciò fornisce una serie di garanzie formali che possono essere facilmente evase dal punto di vista sostanziale. Il fatto che un laureato in legge sia entrato a far parte dell'albo degli avvocati non significa, infatti, che abbia le capacità per svolgere la professione forense.[1] Per essere ancora più chiari: non significa che sia più bravo di un laureato in legge che non ha ancora superato il concorso pubblico. Allo stesso tempo, l'appartenenza ad un albo non è di per sé sufficiente – o almeno, non lo è in molti casi – a garantire il rispetto del codice deontologico.

Come effetto collaterale, gli albi finiscono per limitare la concorrenza in un dato settore, penalizzando così i consumatori, senza però risolvere i problemi che vengono richiamati per giustificare la loro esistenza: essi creano infatti una omologazione solo nominale tra i suoi iscritti in termini di qualità del servizio, senza dare maggiori (e più utili) informazioni ai cittadini.[2]

In ogni caso non è questa la sede per parlare degli albi. Da parte nostra abbiamo voluto fare questo breve *excursus* per spiegare le ragioni che vengono usate generalmente per giustificare la regolamentazione. Come abbiamo visto, essa nasce dalla necessità di tutelare il cittadino che si trova di fronte ad un problema che non ha le conoscenze per affrontare e comprendere, ad un consulente esterno sulle cui competenze e capacità non è in grado di dire nulla, e ad un servizio che non può valutare. Possiamo vedere, a questo punto, come questi problemi si manifestino nel caso specifico dei taxi.

2. Il caso dei taxisti

Le licenze ai taxisti rappresentano una risposta simile, ma per molti versi differente, a quella data dagli albi. Poiché si tratta di un servizio di pubblica utilità, lo Stato interviene con l'intento di tutelare i cittadini e per fare ciò limita l'offerta di questo servizio soltanto a coloro che sono in possesso di una apposita licenza.

Come per le professioni liberali, anche in questo caso siamo di fronte ad un problema di *asimmetria informativa*: un cittadino si rivolge ad un altro cittadino per un servizio (il trasporto all'interno di una città) che ha

1: Per non sembrare polemici preferiamo non tornare sugli scandali dei concorsi facili. Ovvero di quelle sedi dove, *casualmente*, tutti i candidati superavano (vogliamo parlare al passato) con successo l'esame per diventare avvocato.

2: In Italia, la regolamentazione delle tariffe, volta anch'essa a tutelare il consumatore, ha finito per incentivare il comportamento strategico, influenzando negativamente la durata dei processi. Cfr. Marchesi D., "L'inefficienza della giustizia civile tra domanda e offerta", in *Il Mulino*, vol. LI, n. 403, pp. 854-862.

materiali difficoltà a valutare.[3] A ciò si aggiungano due problemi accessori: il calcolo delle tariffe e gli standard di sicurezza.

Diversamente dal caso delle professioni liberali, non esiste però neppure un motivo ragionevole che giustifichi le barriere all'entrata in questo mercato, ossia l'esistenza delle licenze.[4] Infatti, una volta verificato il corretto funzionamento degli strumenti per il calcolo delle tariffe e il rispetto di alcuni requisiti minimi di sicurezza del veicolo e di affidabilità del conducente, lo Stato ha esaurito il suo compito.

A proposito, uno studio del 1984 della Federal Trade Commission (Stati Uniti) arrivava alla conclusione che "non esiste un principio economico convincente" per la maggioranza delle regolamentazioni che interessano questo settore.[5] Esse, infatti, sembrano comportare solo una perdita netta per i consumatori, quelli che lo Stato vorrebbe e dovrebbe tutelare. Essi finiscono così per essere i più penalizzati, dopo, ovviamente, coloro che vorrebbero ma non riescono ad entrare in questo mercato per via delle barriere esistenti. Code più lunge e in generale un servizio peggiore[6] di quello che si otterrebbe con maggiore concorrenza sono infatti la conseguenza naturale delle regolamentazioni di cui sopra.[7]

Anche in questo caso, la regolamentazione non è comunque sufficiente a tutelare il cliente

Inoltre, anche in questo caso, la regolamentazione non è comunque sufficiente a tutelare il cliente: chiunque abbia preso un taxi in una città che non conosce ha avuto il dubbio di aver fatto un giro turistico prima di arrivare a destinazione, senza ovviamente aver mai richiesto questo servizio.[8]

3. I taxi in Italia

In Italia, i requisiti per poter ottenere una licenza per "l'esercizio di autopubblica da piazza" (taxi) sono difficilmente classificabili come "stringenti": sarebbe infatti più facile stabilire chi vi è escluso. Infatti, ad eccezione degli immigrati (si potrebbe addurre a giustificazione il fatto che costoro non conoscano sufficientemente bene le città italiane per poter svolgere questo lavoro. Purtroppo non lo possiamo sapere: il legislatore ha preferito escluderli a priori)[9] e dei condannati a pene detentive superiori ad un determinato periodo (salvo il caso di una amnistia o riabilitazione), chiunque sia in possesso di una patente e non sia già titolare di un'altra licenza per l'esercizio di autopubblica da piazza può partecipare ad un bando di concorso.

Ciononostante, il numero di licenze disponibili è limitato e spesso non è sufficiente. Come l'Autorità Garante della Concorrenza aveva segnalato al Governo e al Parlamento il 3 marzo 2004, "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."[10]

Il risultato finale è davanti agli occhi di tutti: in primo luogo, se in alcune città trovare un taxi è un'impresa assai ardua (soprattutto in alcune ore della giornata), in altre, dove invece è più facile, il servizio offerto ha

3: Il caso tipico è quello della fruizione del servizio in una città che non si conosce.

4: Cfr. Williams D.J., "Information and Price Determination in Taxi Markets", in *Quarterly Review of Economics and Business*, vol. XX, n. 4, Winter 1980, pp. 36-43.

5: Cfr. Frankena M.W., Pautler P.A., *An Economic Analysis of Taxicab Regulation*, Federal Trade Commission Bureau of Economics Staff Report, May 1984, p. 75.

6: La peculiarità italiana dei taxi fermi in attesa dei clienti (che verrà trattata successivamente) dà una rappresentazione più che chiara di un servizio qualitativamente migliorabile ma che, in assenza di concorrenza, rimane appiattito alla massimizzazione dell'utilità dell'offerente, a scapito dei consumatori.

7: Bolick C., *Unfinished Business*, Pacific Research Institute for Public Policy, 1990, pp. 74-75; e id., *Changing Course, Civil Rights at the Crossroads*, Transaction, Inc., 1988, pp. 94-95.

8: E come non ricordare le riprese sconcertanti effettuate di nascosto dal programma televisivo *Striscia la Notizia* nel gennaio 2002 – immediatamente dopo l'introduzione dell'Euro – che mostravano solerti taxisti all'aeroporto di Milano-Malpensa giocare sul nuovo corso valutario e applicare tariffe gonfiate (sull'onda dei 300 euro) ad ignari turisti stranieri che con la nuova moneta non avevano molta dimestichezza?

9: Già di per sé poco convincente, questa argomentazione viene comunque indebolita ulteriormente dalla diffusione dei navigatori satellitari, che permetterebbero a chiunque di muoversi senza problemi all'interno di una città che non conosce.

10: Cfr. Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*, 3 marzo 2004.

comunque dei costi non indifferenti (per non dire proibitivi). In secondo luogo, a differenza di altri Paesi, i taxi italiani si contraddistinguono per due peculiarità: la prima è quella di essere guidati esclusivamente da autisti italiani (per via delle limitazioni di cui sopra), la seconda è quella di essere *fermi*. Infatti, invece di andare *a caccia di clienti*, i taxisti italiani, come i pescatori, aspettano che qualcuno raggiunga una delle loro piazzole di sosta o richieda telefonicamente il loro servizio. Si arriva così alla quasi paradossale situazione nella quale sono i clienti che devono andare alla ricerca dei taxi e non il contrario: e ciò non sembra essere indicativo di un elevato livello di concorrenza.

Risulta dunque più che ovvia la ragione per la quale da parte della categoria coinvolta sia stata mostrata tanta diffidenza verso le proposte del Ministro Bersani. Un numero maggiore di licenze significherebbe infatti non la fine, data la timidezza delle misure proposte, ma certamente un ridimensionamento del tempo passato a chiacchierare in attesa della chiamata di un cliente e – a sentire i taxisti – una diminuzione dei loro utili.[11]

Razionalmente i taxisti perseguono il loro interesse: vogliono mantenere la loro rendita. È evidente però come ciò contrasti con la tutela dei diritti individuali

Razionalmente i taxisti perseguono il loro interesse: vogliono mantenere la loro rendita. È evidente però come ciò contrasti con la tutela dei diritti individuali. Per comprendere meglio la materia del contendere è opportuno un breve sguardo alla situazione in altri Paesi.

4. I taxi negli altri Paesi: una comparazione con l'Italia

Un confronto per numero di taxi tra Roma, Milano e Napoli e le principali capitali europee ed internazionali dà una prima idea dei limiti del sistema italiano. A dispetto dei 5860 taxi circolanti a Roma e dei 4585 a Milano, il numero dei taxi di Londra è di circa 25000, quello di New York è di quasi 43000 mentre a Parigi i taxi sono 17000.[12] Spostando il raffronto al rapporto taxi/residenti, la situazione peggiora. Se a Milano ci sono 1.6 taxi ogni mille residenti, a Roma 2.19 e a Napoli 2.37, città come New York, Parigi e Londra presentano un rapporto più alto: rispettivamente 5.36, 2.4 e 8.3.[13]

La disparità quantitativa nell'offerta del servizio merita di essere analizzata in profondità. La legge quadro per la prestazione del servizio taxi in Italia è la n. 21 del 1992.[14] Il sistema normativo che ne discende si sostanzia in tre principi:

- la prestazione è consentita dietro rilascio della licenza da parte delle amministrazioni comunali mediante un bando di concorso pubblico in una logica di programmazione numerica dell'offerta;[15]
- la licenza è necessariamente vincolata ad un singolo veicolo adibito al servizio taxi, con connesso divieto di cumulo di più licenze;[16]
- le tariffe sono determinate amministrativamente.[17]

Il risultato è una insufficiente apertura alla concorrenza causata dalle restrizioni quantitative all'offerta derivanti dal meccanismo di immissione delle licenze che, sebbene originariamente concesse a titolo gratuito, oggi costituiscono un *asset* il cui valore economico è costantemente cresciuto in termini reali, come dimostrano le resistenze all'ampliamento dell'offerta poste in essere dagli attuali titolari. La restrizione del-

11: In assenza di una liberalizzazione delle tariffe, è ragionevole assumere che la domanda di questo servizio rimanga invariata. Per i taxisti, quindi, un aumento delle licenze si traduce in una riduzione degli introiti giornalieri. È il caso di sottolineare però, come, poiché la domanda di questo servizio è altamente elastica al suo prezzo, una liberalizzazione delle tariffe porterebbe ad un aumento della domanda. Ciò permetterebbe ai taxisti di mantenere invariate le entrate giornaliere, se non, addirittura, di vederle aumentare (nel caso di l'elasticità unitaria).

12: Fonte: Automobile Club d'Italia.

13: *Idem*.

14: La legge n. 21 del 15 gennaio 1992 reca il titolo "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea".

15: Legge n. 21/1992, art. 8, par. 1.

16: *Ibidem*, art. 8, par. 2. Meritano una menzione anche l'art. 9 che disciplina la trasferibilità delle licenze e l'art. 10 che elenca tassativamente i casi ammessi di sostituzione dei titolari delle licenze.

17: *Ibidem*, art. 13.

l'offerta è ulteriormente contraddistinta dalla rigida predeterminazione dei turni di servizio dei concorrenti. Tutto ciò si manifesta principalmente in una domanda dei consumatori non soddisfatta dall'0fferta del servizio. I principali Comuni italiani soffrono una cronica (ed estenuante) situazione nella quale, durante le ore si punta, i taxi sono semplicemente irrintracciabili, proprio per via della ridotta offerta.[18]

Uno sguardo d'insieme sulle legislazioni francese, britannica e statunitense aiuta a comprendere meglio il divario strutturale già mostrato dai dati precedentemente citati di Roma, Napoli e Milano nel confronto con Parigi, Londra e New York.

Il sistema francese è strutturalmente simile a quello italiano, pur risultando in ultima analisi più aperto. Il numero delle licenze è fissato amministrativamente e ciò ha comportato una crescita costante del loro valore economico a causa delle medesime motivazioni caratterizzanti il sistema italiano. Analogo discorso vale per le tariffe: anch'esse sono determinate dalle autorità amministrative competenti. Non esistono fasce orarie predeterminate per le prestazioni, ma soltanto un tetto massimo di ore lavorate per giornata pari a undici. Analogamente al caso italiano, il settore taxi francese è basato sul principio "un taxi, una licenza". Tuttavia, a differenza dell'Italia, in Francia è ammesso il cumulo in capo al titolare. Ne consegue una diversa e variegata composizione dei tassisti: questi possono essere i titolari di una o più licenze, possono prendere in affitto la stessa per un determinato periodo di tempo oppure possono essere impiegati di un'impresa di taxi. A Parigi il numero delle imprese di taxi – tradizionalmente di piccole o medie dimensioni – è pari a 9100, a fronte di 17000 taxi e licenze.[19] L'opinione generale dei consumatori è piuttosto critica a causa della lamentata difficoltà nel rinvenire dei taxi durante le ore di maggior domanda e in quelle notturne.[20] L'insufficienza dell'offerta, tuttavia meno evidente rispetto alle città italiane, ha comportato recentemente la perdita di fette di mercato dell'intero settore in favore di servizi rivali quali quelli dei *minibus* e degli *shuttle* da e per l'aeroporto De Gaulle.[21]

Il risultato è una insufficiente apertura alla concorrenza causata dalle restrizioni quantitative all'offerta derivanti dal meccanismo di immissione delle licenze

Il mercato del servizio taxi nel Regno Unito è regolato dalla legislazione nazionale. In conformità a questa le autorità locali regolamentano l'esercizio dell'attività. Il sistema britannico è anch'esso basato sulle licenze concesse a livello amministrativo. L'aspirante tassista di Londra deve superare un test teorico e pratico dinanzi alla commissione cittadina per poter ottenere la licenza. Esistono due tipi di licenze: la *All-London License* che vale per l'intero territorio cittadino, compreso l'aeroporto di Heathrow, e la *Suburban License* che vale per uno o più dei sedici *suburban sectors* in cui si divide la città. I titolari di licenza prestano tutti il loro servizio in qualità di lavoratori autonomi. Il cumulo è ammesso solo sulle licenze dei veicoli.[22] Le tariffe sono fissate da un'apposita autorità nel loro tetto massimo.[23] Una caratteristica del settore è l'assenza di vincoli inerenti le fasce orarie: il tassista londinese lavora quando e quanto vuole. I due terzi dei *cab drivers* sono proprietari del loro veicolo, mentre un terzo lo affitta. Il mercato londinese si contraddistingue anche per la differenziazione dei servizi, come l'offerta dei *minicabs* sta a testimoniare: tariffe diverse dai taxi di piazza e possibilità di raccogliere clienti esclusivamente mediante prenotazione telefonica.[24] I consumatori lamentano una carenza di offerta nelle ore notturne che si traduce in lunghe attese.[25]

18: Cfr. Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, *Distorsioni della concorrenza*, cit.

19: Fonte: Ministère de l'Intérieur de la République Française.

20: Studi settoriali non esistono. Tuttavia ciò è quanto rileva un'inchiesta del *Wall Street Journal* del 25 novembre 1999.

21: Cfr. EIM Business & Policy Research, *Taxi Abroad. An Inventory of Experiences With Regulated and Deregulated Policies Abroad*, Zoetermeer, aprile 2002.

22: *Ibidem*, p. 124.

23: Fonte: London Public Carriage Office.

24: Cfr. A. Boitani e M. Bordignon, *Il mercato delle licenze dei taxi: una proposta operativa*, LaVoce.info, 6 febbraio 2003.

25: L'assenza di predeterminazione delle fasce orarie del servizio comporta un repentino calo dell'offerta durante la notte. Per ovviare al *mismatch* tra domanda ed offerta, nel 2000 è stata avan-

Anche il sistema statunitense si fonda su una regolamentazione particolare, sulla falsariga del sistema britannico. Pur con le differenti discipline locali, nella maggior parte dei casi le autorità amministrative sono chiamate negli Stati Uniti a regolare il numero di licenze e di taxi, le tariffe massime (e a volte anche minime), le tipologie di servizi connessi alla prestazione (prenotazioni telefoniche, eccetera).[26] Il tradizionale meccanismo di regolamentazione della città di New York risale agli anni Trenta. Il sistema si fondava sull'assegnazione dei cosiddetti medaglioni (*medallions*) che venivano attribuiti a ciascuna auto attraverso aste. Oggigiorno esiste un fiorente mercato dei medaglioni con tanto di broker, consulenti ed una società quotata al Nasdaq che risulta specializzata in finanziamenti per aspiranti acquirenti di licenze.[27] Il valore economico dei medaglioni è differente a seconda che l'acquirente sia o meno anche un imprenditore di taxi. Non esiste alcun divieto di cumulo per le licenze.[28] Di conseguenza, il numero di imprese di taxi si è via via accresciuto. Come a Parigi, anche il tassista newyorchese può essere un lavoratore autonomo, un dipendente di un'impresa di taxi o può aver affittato il veicolo. Quest'ultima ipotesi è molto diffusa.[29] Il tassista paga un tanto al giorno per l'affitto dell'auto, paga da sé il carburante e si gestisce autonomamente in termini di orario di lavoro, tenendo per sé l'incasso di giornata. L'alto numero di taxi – tra l'altro privi di un vero e proprio sindacato di categoria – garantisce una certa fluidità tra domanda ed offerta. Le principali lamentele dell'utenza rispetto al servizio rispondono ai problemi del traffico cittadino e solo in via secondaria ad una carenza di taxi rispetto alle esigenze dei consumatori.[30]

L'esperienza di numerosi paesi mostra come l'eccesso di domanda iniziale prodotto dalla liberalizzazione sia stato ben presto riassorbito

Durante gli anni Novanta, paesi quali la Nuova Zelanda, la Svezia, l'Olanda, l'Irlanda e l'Australia hanno profondamente riformato il settore del servizio taxi partendo dalla liberalizzazione dell'accesso al mercato.[31] Accanto a meccanismi più rigorosi di accertamento dei requisiti qualitativi e di sicurezza imposti agli operatori – compresi l'approntamento di controlli più severi sull'idoneità psicofisica degli aspiranti tassisti e l'introduzione di corsi obbligatori di aggiornamento e verifica – si è proceduto alla completa liberalizzazione delle licenze, permettendo in tal modo al gioco della domanda e dell'offerta di dispiegarsi liberamente. Si è intervenuto in vario modo anche sui meccanismi di determinazione delle tariffe. Si va dall'individuazione amministrativa di un livello massimo di tariffa sulla quale calibrare i tassametri (Nuova Zelanda) alla completa liberalizzazione della stessa, inclusa la possibilità di differenziarla a seconda delle fasce orarie e fermo l'obbligo di informazione verso la potenziale clientela (Olanda). A ciò devono aggiungersi le decisioni di rimuovere i limiti sulle ore operative (Svezia) e di liberalizzare anche le aree di servizio (Svezia e Olanda). I risultati sono stati molto positivi: in Svezia, Irlanda e Olanda, per esempio, a fronte di una riduzione media delle tariffe intorno al 10%, si è registrato un considerevole aumento della domanda – molto elastica al prezzo in un settore quale quello dei taxi. Più in generale, in tutti questi paesi la conseguenza principale del processo di liberalizzazione è stato il graduale riassorbimento dell'eccesso di domanda iniziale dovuto all'accelerazione indotta nella crescita dell'offerta.[32]

zata la proposta di incrementare le tariffe per le ore notturne al fine di incentivare i *cab drivers* e disincentivare i consumatori (Cfr. Department of the Environment, Transport and the Regions, *Supply and Demand for London Taxis*, 2000).

26: Su 103 città degli Stati Uniti, solo in 13 si rileva un sistema di libero accesso al mercato del servizio taxi. La maggior parte di esse, invece, procede per restrizioni quantitative all'offerta, fissando il numero di licenze in via amministrativa (Cfr. Australian Department of Transport, *Review of the Western Australia Taxi Industry*, Camberra, 1999, p. 11).

27: Fonte: Ansa.

28: Fonte: New York City Taxi and Limousine Commission.

29: Fu ammessa in seguito ad una profonda riforma del settore durante gli anni Ottanta.

30: Australian Department of Transport, *Review*, cit.

31: Cfr. A. Bergantino e A. Boitani, *Taxi: un mercato molto particolare*, LaVoce.info, 28 gennaio 2003.

32: Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, *Distorsioni della concorrenza*, cit.

5. Le proposte per liberalizzare il mercato italiano

Questi esempi testimoniano come sia comunque possibile aprire il mercato dei taxi, garantendo risultati ottimali per l'utenza e per gli stessi operatori. Le autorità amministrative preposte alla regolamentazione del settore di molte metropoli europee incontrano tradizionalmente notevoli difficoltà quando intendono promuovere una maggiore apertura del mercato – anche nei casi di apertura parziale, come dimostra il caso italiano – a partire da quello che appare il passo fondamentale affinché si possa parlare propriamente di liberalizzazione del servizio dei taxi: la libertà d'accesso al mercato, ossia la liberalizzazione delle licenze. Le forti resistenze delle categorie rappresentative dei tassisti costituiscono il paradigma dell'asimmetria tra interessi diffusi di una stragrande maggioranza di individui poco informati e difficilmente organizzabili e l'interesse particolare di un limitato gruppo di persone perfettamente organizzato e mediaticamente chiassoso.

Numerose ed interessanti proposte si sono confrontate all'interno del dibattito politico scaturito dal Decreto Bersani

In tal senso, un paradigma è dato appunto dal recente caso italiano. Di fronte alla originaria proposta del Ministro Bersani, l'opposizione tenace della categoria ha ben presto comportato il ripiegamento su un intervento riformistico largamente insufficiente a risolvere i limiti del mercato italiano di cui si è detto.

L'art. 6 dell'originario testo del Decreto Bersani[33] prevedeva la possibilità per i Comuni di bandire concorsi pubblici per l'assegnazione di licenze a titolo oneroso, oltre i limiti della vigente programmazione numerica, a chi fosse già titolare di una licenza. Il meccanismo di compensazione della perdita in conto capitale, derivante dall'aumento complessivo del numero di licenze, consisteva nella ripartizione dei proventi derivanti dall'assegnazione a titolo oneroso delle licenze a favore dei restanti titolari di una sola licenza del medesimo Comune, in una misura oscillante tra il 60 e l'80%.[34] In tal modo, veniva derogato il divieto di cumulo, che costituisce uno dei capisaldi del settore, configurando la possibilità di utilizzo di una licenza già in vigore quale punto di partenza per l'avvio di una attività imprenditoriale capace di impiegare in un rapporto dipendente altri due autisti.[35] L'intervento si completava con la previsione del rilascio di autorizzazioni temporanee allo svolgimento del servizio taxi per fronteggiare i picchi di domanda o gli "eventi straordinari" da parte delle amministrazioni comunali.

Propriamente, la formulazione originaria dell'art. 6 del Decreto Bersani non avrebbe costituito un intervento di liberalizzazione – non andando oltre la logica delle licenze e della programmazione numerica dell'offerta, sul lato patrimoniale, e la predeterminazione delle tariffe e delle fasce orarie di lavoro, sul lato reddituale – bensì di mera "efficientizzazione" del servizio attuale e di prima, timida apertura al funzionamento industriale del settore in luogo di quello tradizionalmente cooperativo.[36]

A seguito dell'aspro confronto tra tassisti e governo, l'art. 6 è stato profondamente rivisitato sino a ripiegare sostanzialmente sulle proposte delle associazioni di categoria degli autisti pubblici, finendo così col perdere i passaggi più profondamente riformistici della sua versione originaria.[37]

Sostituendo la possibilità per i Comuni di rilasciare nuove licenze al di fuori dei limiti dell'attuale programmazione numerica, il nuovo testo, poi definitivamente convertito in legge, prevede:

33: Il c.d. Decreto Bersani è il decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006 recante il titolo "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale". L'art. 6 rientrava nel Titolo I del decreto ("misure urgenti per lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e della competitività, per la tutela dei consumatori e per la liberalizzazione di settori produttivi") ed era eloquentemente rubricato nel modo seguente: "Deroga al divieto di cumulo di licenze per il servizio taxi".

34: Decreto legge n. 223/2006, art. 6.

35: Cfr. Istituto Bruno Leoni, Position Paper, *Luci e ombre del "Decreto Bersani"*, Torino, 22 luglio 2006.

36: Cfr. Senato della Repubblica, Commissioni Bilancio e Finanze, Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 11 luglio 2006.

37: Il nuovo art. 6 rubrica "Interventi per il potenziamento del servizio di taxi".

- un sistema di turnazione alla guida che permetta l'aumento della circolazione dei taxi, fermo restando il numero di licenze e dietro espressa richiesta del Comune;
- la possibilità per i Comuni di rilasciare licenze temporanee non cedibili al fine di fronteggiare picchi di domanda; la possibilità per i Comuni di rilasciare licenze straordinarie nel caso in cui la gestione quotidiana del servizio si riveli insufficiente;[38]
- l'introduzione facoltativa di tariffe predeterminate per singole tratte;
- la nascita di un comitato di sorveglianza della qualità del servizio pubblico, costituito da rappresentanti degli utenti, dei Comuni e dei tassisti.

Il risultato finale è la piena conferma della vecchia disciplina, con la sola, sostanziale – ma del tutto insufficiente – innovazione degli ulteriori turni giornalieri nei quali le stesse vetture potranno essere guidate dai parenti dei licenziatari. Alla logica del mercato si è nuovamente preferita quella del "senso civico" e del contingentamento dell'offerta dietro pressione corporativa.

È necessario che la liberalizzazione del mercato dei taxi sappia costruire concorrenza mediando fra contrapposti interessi

Eppure numerose ed interessanti proposte si sono confrontate all'interno del dibattito politico scaturito dal Decreto Bersani. A tal fine, le più interessanti proposte che hanno caratterizzato il recente dibattito italiano in materia partono tutte dal presupposto del necessario ed immediato ampliamento dell'offerta, in presenza di meccanismi vari di compensazione a favore degli attuali titolari di licenze per far fronte alla perdita del valore commerciale delle stesse che deriverebbe da un incremento siffatto del numero di licenze.

Una di queste proposte prevede la compensazione dei titolari attuali con gli introiti derivanti dalle aste di aggiudicazione delle nuove licenze.[39] Pur essendo apprezzabile, tale tentativo – di per sé – si limiterebbe ad un incremento dell'offerta del servizio, necessitando però di un ulteriore intervento per conseguire maggiore accesso all'entrata del mercato (ad esempio, occorrerebbe procedere separatamente per l'abrogazione del divieto di cumulo delle licenze). Il meccanismo operativo di tale proposta pare prestarsi più facilmente al fuoco di sbarramento della categoria coinvolta.

Una diversa soluzione, che ha il pregio di essere tanto semplice quanto funzionale, è quella originariamente formulata 25 anni fa da Franco Romani e ripresa poi dall'Istituto Bruno Leoni.[40] Essa sintetizza la necessità di incrementare il numero di auto pubbliche in circolazione, ampliando il numero di licenze, e di compensare della perdita di capitale[41] coloro i quali sono già titolari di una licenza, garantendo un coinvolgimento di questi ultimi che permetta un'automatica apertura del mercato, innanzitutto in termini di accesso al medesimo e di cumulo delle licenze.

La proposta si caratterizza per il fatto di porre l'iniziativa della liberalizzazione dell'intero settore nelle mani degli stessi tassisti, avendo a perno un meccanismo di compensazione implicita. Questa prevede l'offerta gratuita di una seconda licenza a chi già ne possegga una, garantendogli la possibilità di utilizzarla liberamente: alienarla, donarla, darla in affitto, assumere un dipendente, farne carta straccia (quest'ultima possibilità non era prevista nell'analoga proposta avanzata nel 2004 dall'Autorità Antitrust).[42] Ciò spinge-

38: Il Comune di Roma ha prontamente sottoscritto un accordo con le associazioni di categoria dei tassisti nel quale queste si impegnano a garantire entro settembre la circolazione di 2500 taxi in più, suddivisi per fasce orarie.

39: Cfr. A. Boitani e M. Bordignon, *Il mercato delle licenze dei taxi*, cit.

40: Nel recente dibattito politico conseguente alla presentazione decreto del ministro Bersani in materia di liberalizzazioni, la proposta è stata fatta propria dal senatore Natale D'Amico e dall'onorevole Daniele Capezzone, trasformandosi in proposta di legge alla Camera dei Deputati e in emendamento al testo del Decreto Bersani al Senato della Repubblica.

41: Il danno è effettivo se si considera un acquisto recente. Tuttavia, nei casi di acquisti di licenza che abbiano avuto il tempo di ammortizzare il valore economico dell'esborso iniziale, il danno è simbolico se non immaginario.

42: Cfr. "Regalare una (seconda) licenza", in *Il Foglio*, 15 luglio 2006.

rebbe i tassisti a scegliere tra l'interesse individuale, facendo fruttare la nuova licenza ottenuta gratuitamente, e quello corporativo, che si basa sulla scarsità dell'offerta. In tale maniera, si neutralizzerebbe l'opposizione dei tassisti all'ampliamento dell'offerta – essendo loro stessi i protagonisti del processo volto ad incrementarla e a differenziarla – senza alcun costo per l'erario, risolvendo il problema della scarsa disponibilità di vetture e rispondendo a ragioni di equità rispetto a chi ha dovuto affrontare un oneroso investimento al momento dell'acquisto della licenza.[43] A ciò va aggiunto il vantaggio per l'intera utenza di fronte ad un'offerta maggiorata e capace di differenziarsi.

La misura esaminata presuppone ovviamente l'abrogazione del divieto di cumulo di più licenze per l'esercizio del servizio, oltre alla possibilità di essere sostituiti alla guida da chiunque risulti in possesso dei requisiti richiesti. Ciò implica la trasformazione dall'assetto cooperativo a quello imprenditoriale del settore.

Ulteriormente, una variante economicamente più corretta in termini di compensazione, ma che comporterebbe un minor ampliamento automatico dell'offerta di taxi, sarebbe quella basata sull'offerta gratuita di una seconda licenza agli attuali titolari da modularsi a seconda del valore di ammortamento di una licenza riferito all'anno di acquisto. Si potrebbe procedere, quindi, all'offerta della seconda licenza esclusivamente in favore, ad esempio, dei tassisti che hanno acquistato la loro prima licenza negli ultimi 5 o 10 anni, escludendo così gli acquirenti degli anni precedenti.

Infine, un corollario importante sarebbe quello della piena liberalizzazione tariffaria, che consentirebbe anche l'emergere di una pluralità, sul lato dell'offerta, rivolta a segmenti diversi del mercato: per esempio, auto migliori o con più optional potrebbero richiedere tariffe maggiori di auto più vecchie o prive di particolari comfort. È noto che oggi in Italia è di fatto impossibile "richiedere" un taxi con particolari caratteristiche, a seconda delle proprie esigenze.

6. Conclusioni

Chiunque si sia trovato a dover aspettare in coda l'arrivo di un taxi ha avuto modo di comprendere direttamente la necessità di riformare questo settore. Dall'altra parte, un taxista che abbia acquistato recentemente una licenza, con un ingente esborso monetario (a Milano e Roma il valore di una licenza può superare 200.000 euro), ha tutti gli interessi e le ragioni a voler evitare che il suo investimento venga sacrificato sull'altare delle riforme.

Per questo motivo, è necessario che la liberalizzazione del mercato dei taxi sappia costruire concorrenza mediando fra contrapposti interessi: ovvero che, sapendo valutare esigenze e diritti di tutti, sia capace anche di rimborsare coloro che verrebbero penalizzati. Superando così le preoccupazioni dei taxisti e i loro *niet*.

La proposta dell'Istituto Bruno Leoni di assegnare una licenza aggiuntiva a chi ne possegga già una va proprio in questa direzione. L'esperienza di altri Paesi, soprattutto in merito alla possibilità di cumulo delle licenze, ci spinge inoltre a sottolineare come questa proposta possa permettere al mercato italiano dei taxi di assumere una logica e un'organizzazione imprenditoriale, abbandonando quella cooperativa (e corporativa). Infine la soluzione della licenza aggiuntiva ha il merito di mettere nelle mani degli stessi taxisti il loro futuro e quello del loro settore: in questa maniera, non potranno lamentarsi di non essere stati consultati.

Resta l'obiettivo di medio periodo, la completa liberalizzazione del mercato del servizio taxi così da abbandonare la pianificazione numerica, da procedere verso la liberalizzazione delle tariffe e delle fasce orarie, verso l'eliminazione della segmentazione territoriale e verso la sostituzione della licenza con una abilitazione che risponda a criteri oggettivi – test teorici e pratici, possesso di patente, onorabilità professionale, eccetera – e verso la libera opportunità di impiego nel servizio (derivante da una diversificazione dell'offerta sia a livello qualitativo – impresa o lavoro autonomo – sia a livello quantitativo – *minicabs*, *shuttle*, eccetera). Siamo ben lontani da questo obiettivo: per raggiungerlo, però, la proposta di compensazione implicita sembra il primo e più efficace passo che si possa fare.

43: Cfr. Martino A., "Ecco il trucco del «Pacchetto» Bersani", in *Libero*, 8 luglio 2006.

IBL

BRIEFING PAPER

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPERS

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.

Istituto Bruno Leoni Via Bossi 1 10144 Torino Italy
Tel.: +39 011.070.2087 Fax: +39 011.437.1384 www.brunoleoni.it info@brunoleoni.it

IBL
Istituto Bruno Leoni