



Il settore taxi a Roma

Ipotesi di riforma

2004



Il settore taxi a Roma
Ipotesi di riforma

2004

Redazione a cura di:

*Ivana Paniccia
Gabriele Ugolini
Flaminia Violati*

Coordinamento progetto grafico a cura di:

*Sandro Cristaldi
Francesco Unali*

Progetto grafico:

*Area Comunicazione e informatica srl
www.areasrl.com*

Impaginazione:

*Massimiliano Angeloni
Martino Bresin*

Stampa:

*Tipolitografia Trullo
Via Idrovore della Magliana, 173
00148 Roma*

Sommario

PREMESSA	5
INTRODUZIONE	6
1. ORGANIZZAZIONE E ASPETTI ISTITUZIONALI DEL SERVIZIO TAXI IN EUROPA E NEL RESTO DEL MONDO	7
1.1 Principali strutture regolamentari comunitarie ed esempi internazionali di deregolamentazione del settore	8
1.2 Regolamentazione, deregolamentazione e risultati a livello internazionale	10
2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER IL COMUNE DI ROMA	15
2.1 Legislazione statale	15
2.2 Legislazione regionale e provinciale	16
2.3 Legislazione comunale	17
2.4 Regolamento, Codice di comportamento e Carta dei servizi a Roma	19
3. REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO NEL COMUNE DI ROMA	21
3.1 I soggetti responsabili della regolamentazione	21
3.2 Tariffe	21
3.3 Determinazione dell'offerta e figura giuridica del titolare di concessione taxi	23
3.4 Regolamentazione del servizio	24
3.5 Il Protocollo d'Intesa dell'ottobre 2001	25
4. IL SERVIZIO A ROMA: DOMANDA, OFFERTA E TARIFFE	27
4.1 La domanda di taxi a Roma	27
4.2 L'offerta di taxi a Roma	29
4.3 Le tariffe vigenti	32
5. IL MERCATO DEI TAXI A ROMA: CONFRONTI NAZIONALI ED INTERNAZIONALI	35
5.1 L'offerta: confronti internazionali	35
5.2 Confronti fra tariffe	36

6. PROPOSTA DI RIFORMA DEL SETTORE TAXI A ROMA	39
<hr/>	
6.1 Le principali ragioni della riforma	40
6.2 Il cuore della riforma	40
6.3 La gestione imprenditoriale del servizio taxi	41
6.4 La promozione e la tutela della qualità del servizio	45
7. ULTERIORI CONSIDERAZIONI	47
<hr/>	

Premessa

Fra i compiti istituzionali previsti nell'atto istitutivo dell'Agenzia per il Controllo e la Qualità dei Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 14 marzo 2002, rientra lo studio dei percorsi evolutivi dei settori di servizio pubblico locale e la promozione di iniziative volte a migliorarne le modalità di erogazione a favore degli utenti (art. 4, punto b). Nello svolgimento di questa funzione, ed in riferimento alle forme organizzative e di erogazione del servizio taxi nel Comune di Roma, l'Agenzia ha riscontrato alcuni elementi che determinano livelli di efficienza ed efficacia insufficienti, a detrimento della quantità e della qualità del servizio offerto agli utenti.

Con la presentazione di questo documento, dunque, l'Agenzia propone una riforma del servizio taxi volta a limitare gli elementi di inefficienza e di inefficacia. La proposta è centrata sull'ipotesi di societarizzazione e di gestione imprenditoriale del servizio, che consente di aumentare l'efficacia e l'offerta del servizio a numero di concessioni taxi invariato, evitando così di penalizzare eccessivamente le prospettive di reddito dei conducenti. Si tratta di consentire il cumulo delle concessioni in capo a soggetti giuridici autorizzati e di permettere la gestione a tempo pieno delle vetture taxi, facendo ruotare più conducenti sulla stessa vettura.

Ciò:

- 1) aumenterebbe l'offerta effettiva, riducendo i razionamenti di domanda che penalizzano i cittadini/utenti in determinate fasce orarie e periodi dell'anno;
- 2) consentirebbe ai gestori di sfruttare la domanda attualmente inevasa e di migliorare la profittabilità del servizio mediante un uso intensivo del capitale, abbattendone i costi;
- 3) consentirebbe ai tassisti, su base volontaria,
 - A) di impiegare altri conducenti abilitati per sfruttare a tempo pieno la propria concessione, anche oltre il proprio turno di lavoro (godendone i frutti) ovvero
 - B) di cedere onerosamente ai soggetti giuridici autorizzati la concessione, mantenendo però, se lo desiderano, il flusso di reddito derivante dal posto di lavoro in qualità di dipendenti o soci;
- 4) introdurrebbe forme di autoregolazione aziendali più efficaci (meno asimmetrie informative) e meno onerose (più dirette) dei controlli svolti dagli organi istituzionali competenti.

Questa proposta di riforma del settore dei taxi a Roma assume la forma di un incentivo all'incremento *volontario* dell'offerta effettiva del servizio. La caratteristica consensuale e volontaria e l'adesione assolutamente facoltativa degli attuali operatori alla riforma ne rappresentano il principale punto di forza.

Introduzione

Questo documento presenta un'analisi delle forme di regolamentazione e delle caratteristiche di mercato relative al settore dei taxi nelle principali città internazionali ed europee e le pone a confronto con la situazione di Roma, evidenziando la necessità di una riforma del settore. Viene presentata una proposta di riforma, capace di comporre l'interesse pubblico con la difesa delle aspettative di reddito degli operatori del settore, ottenendo un miglioramento netto della situazione complessiva dei trasporti non di linea a Roma.

Nel primo capitolo si esaminano le forme istituzionali ed organizzative che caratterizzano il settore nelle principali città internazionali, eviden-

ziando gli effetti di diverse tipologie di intervento su diversi contesti di mercato. Il secondo capitolo delinea il quadro normativo di riferimento per il servizio taxi a Roma. Il terzo capitolo descrive i contenuti ed i soggetti responsabili della regolamentazione del servizio nel Comune di Roma ed il quarto contiene un'analisi delle caratteristiche del mercato romano (domanda, offerta e prezzi) che, nel successivo Capitolo 5, vengono poste a confronto con i corrispondenti indicatori rilevati nelle principali città italiane ed europee. Infine, nel sesto capitolo viene presentata la proposta di riforma. Il documento si chiude con alcune considerazioni conclusive.

1. Organizzazione e aspetti istituzionali del servizio taxi in Europa e nel resto del mondo

Quello dei taxi è un servizio pubblico che presenta aspetti problematici e vincoli intrinseci che ostano alla realizzazione di efficienti equilibri di mercato:

- scarsa efficacia dei meccanismi concorrenziali, sia sul piano della qualità che del prezzo, nel caso di singoli operatori indipendenti. Infatti, la pratica di offrire servizi di alta qualità e riduzioni tariffarie, oltre ad aumentare i costi e a ridurre il corrispettivo delle singole corse, non è efficace nel procurare domanda addizionale ai singoli operatori indipendenti, in quanto la loro domanda è prevalentemente occasionale e non esiste il fenomeno della fiducia e della lealtà al soggetto erogatore da parte dell'utente/cliente, come invece avviene nel caso delle compagnie (come per esempio i radiotaxi) che garantiscono e pubblicizzano sconti e/o determinati standard di qualità del servizio da parte dei conducenti associati o dipendenti;
- segmentazione spazio/temporale sia della domanda che dell'offerta: entrambe variano per zone territoriali e per fasce orarie o periodi dell'anno, talché è possibile che esista contemporaneamente domanda insoddisfatta e offerta inattiva. Ciò comporta la presenza di fenomeni di razionamento della domanda (per il caso del Comune di Roma, vedere Capitolo 4);
- paradossale comportamento dell'offerta che tende a diminuire proprio in corrispondenza delle punte di domanda¹: ciò dipenderebbe da un comportamento *non-profit maximizer* di alcuni operatori che, raggiunto il proprio reddito-obiettivo, decidono di interrompere il servizio prima della fine del proprio turno.

Inoltre, le caratteristiche del mercato e le asimmetrie informative sono tali per cui il controllo amministrativo degli standard qualitativi del servizio e dei comportamenti dei tassisti (rispetto dei turni, corretta applicazione delle tariffe) è tecnicamente difficile, necessariamente insufficiente ed eccessivamente costoso.

La determinazione dell'assetto organizzativo è lo strumento principale delle amministrazioni pubbliche per affrontare questi problemi. In diversi paesi e città, lo strumento regolamentare è stato usato lasciando diversi gradi di libertà agli operatori: fra i due estremi della regolazione rigida e della liberalizzazione completa si trovano una varietà di possibilità e di esperienze intermedie. Ai fini della risoluzione dei problemi dell'offerta del servizio taxi a Roma, è interessante esaminare le varie opzioni, derivando dalle indicazioni sui diversi effetti degli interventi di regolamentazione o di deregolamentazione.

¹ B. Schaller (1999), *Elasticities for Taxi Cabs Fares and Service Availability*, Transportation, n. 26, pp. 283-297.

1.1 Principali strutture regolamentari comunitarie ed esempi internazionali di deregolamentazione del settore.

Il settore dei taxi in Europa è considerato parte integrante del trasporto pubblico locale (TPL), con obiettivi ricorrenti in termini di supporto alla mobilità della popolazione, di riduzione del ricorso all'uso dei mezzi privati nelle aree metropolitane e di soddisfazione di una domanda molto dinamica e differenziata sia per esigenze, sia per fasce orarie e stagionali. Tali obiettivi vengono perseguiti nei vari paesi mediante strutture regolamentari diversamente articolate e con strumenti differenti.

Come si può osservare nella sintesi della Tavola 1, la Svezia ha optato per un regime concorrenziale totalmente deregolamentato, mentre l'Olanda ha mantenuto il controllo dei massimali tariffari e l'Irlanda ha liberalizzato solo l'offerta di mercato (il numero di taxi). Altri paesi preferiscono un regime regolamentato flessibile (come Regno Unito, Belgio – nella regione delle Fiandre – e Danimarca). Infine, ci sono paesi più orientati a proteggere il settore con regolazioni strette e rigide (tariffe massimali o

fisse, numero chiuso, turni e zone imposti, come avviene in Italia, in Germania, in Belgio – nella regione di Bruxelles – e in Francia).

Ma il quadro statico dell'organizzazione regolamentare nei vari paesi, di per sé, non fornisce molte informazioni in merito all'opportunità delle diverse scelte e ai vari effetti delle relative politiche. Per ottenere maggiori approfondimenti, è utile osservare l'evoluzione della regolazione del settore taxi in alcune grandi città, parallelamente a quella dei rispettivi mercati.

Nella Tavola 2 sono riportati i principali interventi internazionali di deregolamentazione.

Il Regno Unito, già dal 1985, ha sostituito il criterio discrezionale amministrativo per l'assegnazione delle nuove concessioni taxi con un sistema basato sul rispetto di stringenti requisiti di idoneità: chiunque dimostri di avere tali requisiti e superi un esame molto rigido, ottiene una licenza. La deregolamentazione adottata in Svezia nel 1989 è stata molto

Tav. 1 La regolamentazione del settore dei taxi in Europa. Anno 2000

PAESE	TARIFFE	NUMERO TAXI	ZONE E TURNI
ITALIA	massimali	strettamente regolato	regolati
SVEZIA	libere	libero	deregolati
OLANDA	massimali	libero	deregolati
IRLANDA	massimali	libero	regolati
REGNO UNITO	massimali	flessibile	regolati
BELGIO	massimali	flessibile o regolato*	regolati
DANIMARCA	fisse	flessibile	regolati
GERMANIA	fisse	strettamente regolato	regolati
FRANCIA	fisse	strettamente regolato	regolati

*Diversificato per regioni: a Bruxelles è strettamente regolato, nelle Fiandre è flessibile.

Fonte: nostre elaborazioni su dati EIM - Business & Policy Research, 2002².

² EIM, Taxi abroad: an inventory of experiences with regulated and deregulated policies abroad, aprile 2002. Disponibile sul sito: http://www.taxiwet.nl/download/taxi_abroad_part1.pdf

Tav. 2 Misure di deregolamentazione a livello internazionale

Paese (città)	Atto	Regolazione dell'offerta	Controllo tariffario	Regolazione della qualità	Altro
UK	Transport Act (1985)	Eliminazione della discrezionalità nel rilascio delle concessioni	Mantenimento del sistema dei massimali tariffari	Autorizzazione delle corse condivise	-
Irlanda (Dublino)*	Consultant and study reports (1997)	Assegnate 200 nuove concessioni	Mantenimento del sistema dei massimali tariffari	-	-
Svezia (Stoccolma)	Transport Policy Act (1989)	Rimozione delle restrizioni all'entrata	Le compagnie di taxi possono stabilire i propri prezzi	Attribuita ai centri Radiotaxi	Eliminazione delle zone
Olanda	Governmental study and decision (1997)	Introduzione di un sistema nazionale per il rilascio delle concessioni, e apertura totale nel 2000	Introduzione dei massimali tariffari nel 2000	Invariata	Unificazione delle zone operative in tutto il paese
USA (New York)	TLC (1971) City (1990s)	400 nuove concessioni (1996-97)	-	Legalizzazione della locazione dei taxi (dal 1979)	-
USA (Phoenix)	Arizona State Constitution (1982)	Rimozione dei requisiti finanziari (capitale immobilizzato)	Rimosso	-	Restrizioni sul servizio agli aeroporti
Nuova Zelanda	Transport service Licencing Act (1989)	Rimozione delle restrizioni all'entrata	Gli operatori possono stabilire le proprie tariffe	Invariata o più incisiva	Obbligo di appartenenza a compagnie radio-taxi
Australia (Adelaide)	Passenger Transport Act (1991)	15 nuove concessioni da assegnare ogni anno	-	Introduzione di un sistema di accreditamento	Abolizione delle limitazioni sul servizio di noleggio di vetture
Giappone	Riforma regolamentare complessiva a partire dagli anni Novanta	Riduzione del numero minimo di taxi per operare sul mercato	Differenziazione per zone	Rilassamento dei controlli su offerta e domanda	Riduzione del numero di aree operative mediante fusione delle zone
Corea del Sud	Riforma regolamentare complessiva a partire dal 1993	Rilassamento dei requisiti necessari per il conseguimento della concessione	Di competenza degli enti locali	Rilassamento della regolamentazione qualitativa	Allargamento delle zone mediante fusione

* Prima della deregolamentazione del 2001.

Fonti: nostre elaborazioni su C. Kang (1998: *Taxi Deregulation: an International Comparison Technical Report*, ITF House) ed altri.

più drastica: l'entrata nel mercato è stata completamente liberalizzata, la determinazione delle tariffe lasciata alle compagnie di taxi, le zone sono state eliminate e l'emissione di regolamenti in materia di qualità del servizio è stata delegata alle organizzazioni che gestiscono il radiotaxi. L'Irlanda, nel 2000, dopo alcuni insignificanti aumenti amministrati del numero delle concessioni, ha optato per la liberalizzazione dell'offerta, mantenendo però il controllo delle tariffe, delle zone e dei turni. Poco dopo, l'Olanda ha liberalizzato ampiamente il settore, amministrando il solo controllo dei prezzi, mediante definizione dei massimali tariffari.

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

La città di New York ha legalizzato la locazione della vettura taxi³, aumentando l'offerta a parità di concessioni, mentre Phoenix ha completamente liberalizzato il settore nel 1982, lasciando solo qual-

che restrizione sul servizio all'aeroporto. Anche in Nuova Zelanda la liberalizzazione (1989) è stata piuttosto spinta, rimuovendo le barriere all'entrata (l'unico requisito per il conducente è l'appartenenza ad un centro radiotaxi) e lasciando al mercato la determinazione dei prezzi. Peraltro, la regolazione della qualità del servizio e della sicurezza è stata rafforzata. La città di Adelaide, in Australia, nel 1991 ha adottato un provvedimento che ha predisposto l'assegnazione di 15 nuove concessioni ogni anno, liberalizzando completamente il mercato parallelo del noleggio di vetture. Nel corso degli anni Novanta, anche il Giappone e la Corea del Sud hanno adottato vari provvedimenti per allentare gli stretti vincoli che regolavano il settore: i controlli su domanda e offerta sono stati alleggeriti, diminuendo contestualmente i requisiti minimi per operare il servizio ed allargando gli ambiti delle zone, mediante fusione di zone contigue. Le tariffe sono rimaste amministrare a livello locale e differenziate per zone.

1.2 Regolamentazione, deregolamentazione e risultati a livello internazionale

La Tavola 3 riporta gli effetti delle varie esperienze di deregolamentazione sui principali aspetti del servizio nei relativi paesi o città. Sono prese in esame le variazioni registrate nei livelli di offerta e di prezzo; nella qualità del servizio e nei tempi di attesa; nella struttura del settore, nel grado di innovazione e nelle condizioni economico/lavorative dei tassisti. Le deregolamentazioni più estese sono state quelle della Svezia, della Nuova Zelanda e di tre città degli USA (Phoenix, San Diego e Seattle). Gli unici risultati comuni ed univoci di queste esperienze sono il forte aumento dell'offerta, l'elevato *turnover* e la riduzione del grado di concentrazione del mercato; tali risultati dipendono in gran parte dalla massiccia entrata sul mercato di tassisti indipendenti (un taxi – un conducente). Le condizioni dei tassisti risultano

comunque deteriorate, per riduzione del reddito (Svezia e città USA) e/o per incremento delle ore di lavoro (Svezia e Nuova Zelanda). Per il resto, si osserva che mentre a Phoenix, San Diego e Seattle i prezzi sono stabilmente aumentati, in Svezia sono aumentati per poi diminuire (dopo qualche anno) ed in Nuova Zelanda sono diminuiti nelle grandi città, ma aumentati nelle piccole aree. I tempi di attesa sono diminuiti solo in Nuova Zelanda, mentre lo sviluppo di servizi innovativi si è avuto in Nuova Zelanda ed in Svezia, ma non nelle tre città USA. Nel complesso, la qualità del servizio risulta peggiorata o non migliorata.

Le esperienze più moderate sono quelle di New York (USA) e Adelaide (Australia), ma con alcune significative differenze. Mentre la città di New York

³ L'affitto della vettura ad altri conducenti per l'erogazione del servizio oltre il proprio turno di esercizio.

Tav. 3 Risultati delle esperienze internazionali di deregolamentazione: effetti sui principali aspetti del servizio

Paese (città)	Offerta	Livelli tariffari	Qualità/tempi di attesa	Struttura del mercato	Innovazione	Condizioni del conducente
UK (1986 – 1991)	Taxi: + 48%; Vetture a noleggio: + 56%	Variazioni non rilevanti (in aumento per aree limitate)	Obblighi qualità; meno parcheggi taxi	Sostanzialmente invariata	Nessun nuovo servizio	Invariate
Irlanda (1992 – 1997; prima della dereg.)	Taxi: invariati; Vetture a noleggio: + 275%	-	-	-	-	-
Svezia (1989 – 1991)	Taxi: + 75%	Incremento nei primi anni dopo la deregolamentazione, tendenza alla riduzione in seguito	Minor qualità del servizio e dei conducenti; aumento dei tempi di attesa	Frammentazione dell'offerta; alto tasso di rotazione	Alcuni nuovi servizi	Condizioni deteriorate
(Stoccolma)	Taxi quasi raddoppiati		Aumento dei reclami, senza rilevanti riduzioni dei tempi di attesa	Dominio delle piccole imprese; alto tasso di rotazione; produttività in aumento	Incremento sostanziale dei veicoli di grandi dimensioni (6-8 posti); aumento dei servizi specializzati	Introduzione di "redditi minimi"; aumento dei tempi di lavoro
USA	Significativi incrementi nelle grandi città e nei parcheggi degli aeroporti	Incrementi significativi	Forte peggioramento del servizio, senza rilevanti riduzioni dei tempi di attesa	Alto tasso di rotazione	Nessun nuovo servizio	Variazioni non omogenee
(New York)	-	Costantemente crescenti, in linea con l'inflazione	Peggioramento	Aumento della prassi della locazione della vettura	Nessun nuovo servizio	Aumento del reddito e delle ore di lavoro
(Phoenix)	Taxi: +83%	Aumentati (+ 12%)	Assenza di competizione sul fronte della qualità; Effetto controverso sui tempi di attesa	Aumento del turnover; minor concentrazione di mercato nel periodo iniziale; il 40% dei tassisti indipendenti ha lasciato il mercato entro 15 mesi	Nessun nuovo servizio	Riduzione di reddito
(San Diego)	Taxi: +127%			Aumento del turnover; minor concentrazione di mercato nel periodo iniziale		
(Seattle)	Taxi: +33%			Aumento turnover; più del 60% dei tassisti indip. ha lasciato il mercato entro 18 mesi		

(segue a pagina 12)

(segue da pagina 11)

Paese (città)	Offerta	Livelli tariffari	Qualità/tempi di attesa	Struttura del mercato	Innovazione	Condizioni del conducente
Nuova Zelanda	taxi: + 68% (grandi città)	Riduzione nelle grandi città, deboli incrementi nei piccoli comuni		Riduzione del grado di concentrazione del mercato	Diversi nuovi servizi	
(Wellington)	taxi: + 46%; Vetture a noleggio: + 48% (1989-1994)	Diminuiti	Riduzione dei tempi di attesa; peggioramento della qualità dei conducenti	Riduzione del grado di concentrazione del mercato; aumento delle compagnie taxi da 5 a 21 (1989-1994)	Taxi-van, taxi di lusso, distribuzione postale, pubblicità	Netto aumento delle ore di lavoro
Australia	Incrementi non significativi		Limitate riduzioni dei tempi di attesa	Aumento della prassi della locazione della vettura		Riduzione di reddito
(Adelaide)	Taxi: invariati; vetture a noleggio: + 1700%, da 50 a 900 (1991-1997)	Incrementi allineati alla forte inflazione	Deboli riduzioni nei tempi di attesa	Aumento della locazione del taxi (da 70 - 1989, a 527 - 1998); nascita di compagnie di gestione di taxi in locazione	Nessun nuovo servizio	Riduzione di reddito (-13% fra il 1987 e il 1996)
Giappone	Significativo incremento	Diversamente aumentati nelle varie zone del paese		Significativa riduzione del numero di aree operative	Nuovi servizi	
(Tokio)	Incremento (1,500 nuovi taxi tra il 1993 ed il 1996)	Incrementi differenziati, introduzione di zone tariffarie	Nessun cambiamento significativo	Prevalenza delle grandi compagnie	Servizio notturno, taxi collettivo, corse condivise	Netto aumento delle ore di lavoro
Corea del Sud	Incremento delle vetture a noleggio	-	-	-	-	-

Fonte: nostre elaborazioni su Kang (1998, op. cit.) ed altri.

ha optato per modesti interventi di ampliamento discrezionale dell'offerta accompagnati dalla legalizzazione del noleggio del taxi ad altri conducenti oltre il proprio turno di lavoro, in Adelaide si è scelto di aumentare la concorrenza nei servizi di trasporto pubblico locale non di linea liberalizzando i servizi di vetture a noleggio con e senza conducente; per il resto le due città hanno mantenuto un contesto generale regolamentato. In entrambi i casi, il numero di taxi è rimasto praticamente invariato, ma

a New York ha avuto una forte espansione la locazione della vettura ad altri conducenti, dando luogo anche all'affermazione di società di gestione delle vetture taxi su più turni; in Adelaide, invece, c'è stato un incremento esplosivo dei servizi non di linea alternativi a quello dei taxi propriamente detti. Nonostante le tariffe taxi amministrato siano in entrambi i casi cresciute stabilmente, in linea con l'inflazione locale, le condizioni di reddito dei tassisti sono variate diversamente per le due città: a New

York sono migliorate, mentre in Adelaide, sotto la pressione concorrenziale dei servizi alternativi, sono nettamente peggiorate. A New York, tuttavia, si rileva un peggioramento della qualità del servizio ed un aumento dei tempi di attesa, che risultano invece leggermente diminuiti ad Adelaide.

In Giappone ed in Corea, infine, nel corso degli anni Novanta, sono state realizzate ampie riforme della regolazione dei servizi. Tali riforme hanno alleggerito gli stretti vincoli e le forti barriere all'entrata che caratterizzavano i mercati dei taxi, mantenendone tuttavia il controllo. È stata, inoltre, razionalizzata la divisione in aree operative e tariffarie, mirando ad un allargamento degli ambiti operativi e ad una riduzione del numero delle zone. Come risultato si è

avuto un incremento dell'offerta, soprattutto nel settore delle vetture a noleggio, e di nuovi servizi. I prezzi sono aumentati, anche se diversamente in base alle zone; nonostante gli aumenti tariffari sono aumentate anche le ore di lavoro, indice della presenza di domanda inevasa ed in forte espansione. Continuano a prevalere le grandi compagnie, favorite dall'esistenza di requisiti minimi per ottenere l'autorizzazione ad esercitare il servizio, che comprendono anche la disponibilità di più vetture. La qualità del servizio ed i tempi di attesa sembrano rimasti invariati.

La Tavola 4 propone, quindi, una sintesi della tavola precedente, evidenziandone i risultati tendenziali e prevalenti, come anche le eccezioni.

Tav. 4 Sintesi dei risultati delle esperienze internazionali di deregolamentazione

Aspetti del servizio	Effetti tendenziali principali	Eccezioni
Offerta	Significativo aumento dei taxi e/o delle vetture da noleggio	In Adelaide il numero dei taxi non è significativamente aumentato (15/anno) ma la liberalizzazione del noleggio ha dato un forte impulso al settore
Tariffe	Aumenti tariffari, più o meno accentuati	Svezia: dopo alcuni anni i prezzi hanno avuto un'inversione di tendenza, in seguito ad eccesso di offerta. Nuova Zelanda: i prezzi sono diminuiti solo nelle grandi città
Qualità	Univocamente deteriorata, sia con riferimento al servizio che al conducente	
Tempi di attesa	Aumentati o non diminuiti	Nuova Zelanda e Australia
Struttura industriale	Aumento di: tasso di avvicendamento, pratiche di leasing, piccole compagnie; riduzione del grado di concentrazione del mercato	Il dominio della piccola compagnia non si è verificato solo a Tokio, dove esiste una dotazione minima di vetture al di sotto della quale gli operatori non sono autorizzati ad esercitare
Innovazione e differenziazione	Nuovi servizi, differenziati per tempi di attesa e per livelli tariffari (Svezia, Nuova Zelanda e Giappone)	Nessuna innovazione nelle città degli USA, dell'Australia e della Corea del Sud
Reddito tassisti	In diminuzione (Svezia, Phoenix, Giappone)	Nuova Zelanda, fra i paesi liberalizzatori; New York e Adelaide, per aumenti discrezionali e introduzione dell'affitto delle vetture oltre l'orario di lavoro
Tempi di lavoro	Aumento dell'orario individuale di lavoro (Stoccolma e Svezia, New York, Nuova Zelanda, Giappone)	Australia, Phoenix, Seattle, San Diego

Fonte: nostre elaborazioni su Kang (1998, op. cit.) ed altri.

Tav. 5 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 turnover; 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)	Miglioramento delle condizioni di reddito; aumento del tasso di occupazione; aumento delle ore complessive del servizio	Qualità del servizio, tempi di attesa

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Rona, 2004

La liberalizzazione completa dell'entrata sul mercato porta univocamente verso un aumento deciso dell'offerta, dovuto all'entrata di singoli tassisti indipendenti, con conseguente diminuzione del grado di concentrazione del mercato. L'aumento drastico del numero di operatori, in questi casi, può essere la causa del *turnover* e, anche, dei fallimenti, specialmente di singoli tassisti, nei settori liberalizzati. Anche senza arrivare ai fallimenti, però, l'aumento indiscriminato dell'offerta può comportare la riduzione del numero di corse orarie medie per tassista, determinando l'allungamento dei tempi di lavoro (per salvaguardare i livelli di reddito preesistenti) e/o la riduzione del reddito dei tassisti. Di qui le spinte agli aumenti tariffari (spontanei o amministrati) che, salvo l'eccezione neozelandese, hanno accompagnato tutte le misure di *deregolamentazione totale dell'offerta*.

Al contrario, gli incentivi all'incremento volontario dell'offerta *effettiva* (nei casi in cui viene, ad esempio, consentito l'affitto della vettura taxi ad

altri conducenti abilitati per l'erogazione del servizio oltre il proprio turno) hanno condotto ad una variazione costruttiva della struttura dell'offerta, nel senso di aumentare il carattere imprenditoriale del servizio. La rapida diffusione della locazione della vettura taxi oltre il proprio turno e l'affermazione della gestione imprenditoriale del servizio mediante rotazione di diversi conducenti sulle vetture sono i segnali della possibilità di rinnovare la redditività del settore, garantendo anche un maggior servizio in termini di capacità di soddisfare la domanda.

La nascita di nuovi servizi, infine, ha accompagnato solo le liberalizzazioni più spinte, mentre negli altri casi si è notato soprattutto uno stimolo concorrenziale da parte del settore alternativo delle vetture a noleggio. Il caso dei nuovi servizi in Giappone è peculiare, in quanto si tratta di servizi consentiti solo con le recenti riforme, ma che rappresentano da tempo la norma in tutti gli altri paesi (come, ad esempio, il servizio notturno).

2. Il quadro normativo di riferimento per il Comune di Roma

In Italia, il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea comprende il servizio di taxi ed il servizio di noleggio con conducente, che svolgono una funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati e in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. La materia specifica del servizio taxi è regolata da una pluralità di

norme, gerarchicamente subordinate le une rispetto alle altre.

Nelle norme in questione, prese in esame di seguito, la concessione taxi viene ripetutamente definita "licenza". Per correttezza formale e sostanziale, in questa sede si continuerà a fare riferimento alla "concessione taxi", volendo intendere quella che nei testi normativi viene chiamata "licenza taxi".

2.1 Legislazione statale

Il settore del trasporto pubblico non di linea rientra fra le materie per cui le Regioni possono prevedere una propria disciplina, anche in deroga a norme e "principi fondamentali della materia" previsti dallo Stato¹.

Tali principi sono sanciti con legge n. 21 del 15 gennaio 1992 (Legge Quadro), che fissa le linee guida fondamentali per la normativa regionale e comunale. Con la riforma costituzionale a sfondo federalista del 2001 (legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001), come anticipato, le Regioni hanno assunto la facoltà di legiferare in deroga su questa materia e i principi espressi dalla Legge Quadro rimangono vincolanti solo se le Regioni non usano tale facoltà. La Legge Quadro definisce i servizi pubblici non di linea (servizio di taxi e servizio di noleggio con conducente, in seguito NCC; art. 1) e impone l'obbligo della prestazione del servizio (art. 2), delineando, altresì, gli ambiti di competenza legislativa regionale e comunale.

Secondo le competenze definite dalla Legge Quadro, le Regioni individuano i criteri cui gli enti locali devono attenersi nel redigere i regolamenti in materia e delegano, inoltre, ai Comuni l'esercizio delle funzioni amministrative di attuazione, anche al fine di realizzare una visione integrata del trasporto pubblico non di linea con gli altri modi di trasporto, nel quadro della programmazione economica e territoriale (art. 4). Ai Comuni spetta, ai sensi dell'art. 5, la regolamentazione concreta del servizio dal punto di vista economico e qualitativo.

Per quanto riguarda la natura giuridica del soggetto erogatore e dei suoi rapporti, la stessa Legge Quadro consente ai titolari di concessione l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane (in qualità di impresa artigiana di trasporto) e l'associazione in cooperative di produzione e lavoro a proprietà collettiva ovvero in cooperative di ser-

¹ In base al comma 4 dell'art. 117 della Costituzione italiana, come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3/2001, dove si stabilisce che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". La materia del trasporto di persone non è compresa né tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato né tra quelle riservate alla legislazione concorrente delle Regioni. Essa quindi rientra nella potestà legislativa residuale di queste ultime, che consente di legiferare in deroga.

Tav. 6 Le caratteristiche dei servizi non di linea.

SERVIZIO	UTENZA	STAZIONAMENTO	PRESTAZIONE	TARIFFE	MODALITÀ DEL SERVIZIO
TAXI	indifferenziata	In luogo pubblico	obbligatoria	massimali tariffari amministrati	determinate amministrativamente
NCC	specificata	all'interno delle rimesse	contrattuale	prezzi di mercato	determinate amministrativamente

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, 2004.

vizi, in consorzi tra imprese artigiane o in tutte le altre forme previste dalla legge, prevedendo altresì la possibilità di conferire a tali organismi, per la durata del rapporto, la concessione stessa (art. 7, commi 1 e 2)².

La legge n. 21/92, inoltre, consente ai titolari di concessione di avvalersi della collaborazione di familiari abilitati per la sostituzione alla guida, in conformità a quanto previsto dall'art. 230 bis del Codice Civile (impresa familiare) e stabilisce alcune regole per il rilascio e la trasferibilità delle concessioni, per i requisiti di guida, per le autovetture, per le tariffe e per lo svolgimento del servizio.

Le caratteristiche peculiari dei due servizi di trasporto pubblico non di linea, indicate nella legge n. 21/92, sono riassunte nella Tavola 6.

In seguito, il D.lg. n. 422 del 19 novembre 1997 ha definito le competenze delle Regioni e degli enti locali sull'intera materia del trasporto pubblico

regionale e locale³ attenendosi ai principi di sussidiarietà, di economicità e di efficienza, nonché a quello della copertura finanziaria. Ne risulta che tutte le funzioni che non necessitano di coordinamento regionale sono delegate agli enti locali. Le Regioni adottano piani regionali di coordinamento per garantire l'integrazione modale e tariffaria e definiscono i criteri cui gli enti locali devono attecnersi nella regolazione del servizio taxi agli aeroporti.

A livello di normativa nazionale, è importante segnalare che, con la recente conversione in legge (n. 214 del 1° agosto 2003) del decreto n. 151 del 27 giugno 2003, contenente nuove norme per il Codice della strada, sono state potenziate le misure volte a contrastare l'abusivismo nel servizio pubblico di piazza e di NCC (modifica dell'art. 85⁴, commi 4 e 4bis, e dell'art. 86⁵, commi 2 e 3, del Codice della strada).

2.2 Legislazione regionale e provinciale

Ad oggi, la Regione Lazio non ha legiferato in deroga rispetto alla Legge Quadro. Con Legge regionale n. 58 del 26 ottobre 1993, infatti, la Regione Lazio

ha stabilito i criteri cui i Comuni devono attenersi nel redigere i regolamenti in materia (art. 14), fissando inoltre idonee sanzioni amministrative per l'i-

2 *Peraltro il conferimento temporaneo della concessione alle cooperative o ai consorzi di appartenenza non prevede il trasferimento della titolarità della concessione, ma solo della gestione economica dell'attività da essa autorizzata (ossia il servizio taxi). Tale interpretazione è confermata anche dall'art. 6 del "Regolamento comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea", approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Roma n. 214 del 12/13 novembre 1998; vedi par. 3.3.*

3 *Sia di linea che non di linea.*

4 *Introduzione di sanzioni amministrative per i conducenti autorizzati di vetture da NCC, che esercitano il servizio senza ottemperare alle norme in vigore ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione medesima.*

5 *Introduzione di sanzioni amministrative pecuniarie per chiunque adibisca un veicolo a taxi senza autorizzazione (oltre alla preesistente previsione di sospensione della patente e confisca del veicolo; il testo è più chiaro del precedente, in quanto elimina alcune difficoltà interpretative e consentendo di intervenire più efficacemente contro l'abusivismo) ovvero per chiunque, pur essendo munito di autorizzazione, guidi un taxi senza ottemperare alle norme in vigore o alle condizioni di cui all'autorizzazione medesima (la nuova versione attenua la disposizione precedente, in quanto elimina la sanzione disciplinare del ritiro della carta di circolazione e della concessione).*

nosservanza dell'obbligo di prestazione del servizio di taxi all'interno delle aree comunali o comprensoriali (da un mese di sospensione alla prima inosservanza, alla revoca della concessione alla quarta inosservanza).

Secondo la normativa regionale, i Comuni sono responsabili di fissare le tariffe (art. 12, comma 1 e art. 14, comma 1, punto c) e di determinare il numero delle concessioni, da rilasciare con procedure di concorso pubblico (art. 7). È importante sottolineare che la legge regionale vieta esplicitamente il cumulo delle concessioni taxi in capo alle persone fisiche, mentre consente il cumulo delle autorizzazioni per il servizio di NCC (per il quale, peraltro, la disponibilità di una rimessa è requisito indispensabile).

La L.R. n. 58/93 ha, altresì, disciplinato in maniera puntuale le modalità per lo svolgimento dell'esame di idoneità all'esercizio del servizio e la successiva iscrizione nel ruolo istituito presso la Camera Provinciale di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura (di seguito: CCIAA), requisito indispensabile per il rilascio e mantenimento della concessione

per l'esercizio del servizio di taxi e di noleggio con conducente (artt. 16 - 23).

In seguito, la Regione Lazio – con legge n. 14 del 6 agosto 1999, art. 130, comma 2, lettera f – ha delegato alle Province l'approvazione dei regolamenti comunali relativi ai noleggi da rimessa ed ai servizi da piazza. In particolare la Provincia di Roma, con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 213 del 15 marzo 2003, ha stabilito i criteri cui i Comuni devono attenersi nella definizione dei propri regolamenti per disciplinare l'offerta dei servizi, con specifico riguardo al fabbisogno teorico delle concessioni.

Infine, la legge della Regione Lazio n. 16 del 16 giugno 2003 ha eliminato le procedure di autorizzazione regionale (sostituita dall'approvazione provinciale ai sensi della citata L.R. n. 14/99) dei regolamenti approvati in sede di Consiglio Comunale e ha introdotto forti sanzioni amministrative e disciplinari per la tutela del servizio taxi contro forme non corrette di concorrenza⁶ e, comunque, per evitare violazioni degli ambiti territoriali di appartenenza⁷ (sanzioni fino a 1.500 Euro, con possibilità di sospensione della concessione, in caso di recidiva).

2.3 Legislazione comunale

Fino al 1998, nell'ambito del Comune di Roma, la materia era regolata dalla deliberazione della Giunta municipale n. 2860 del 30 aprile 1966 e successive modificazioni, l'ultima delle quali risalente al 9 marzo 1990.

L'approvazione del nuovo Regolamento comunale, avvenuta con deliberazione del Consiglio Comunale n. 214 del 12/13 novembre 1998 (la cui entrata in vigore fu subordinata all'approvazione del Codice di comportamento e della Carta dei servizi), fu preceduta da una segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 1 agosto 1995⁸

e da un parere sulla disciplina del servizio di taxi del 28 luglio 1997⁹ dell'Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma.

I due documenti citati, in sostanza, ponevano l'accento sui principali strumenti regolatori del servizio quali le tariffe, i turni di servizio, la limitazione dell'offerta e la tutela del consumatore, suggerendo alcune linee di intervento potenzialmente in grado di portare rilevanti benefici per i consumatori in termini di quantità e qualità del servizio erogato.

Dopo ampio confronto con le organizzazioni sindacali di categoria, rispettivamente con deliberazioni della

⁶ *A carico dei conducenti NCC che sostino nei posteggi taxi o che non rispettino l'obbligo di aspettare le prenotazioni presso la propria rimessa.*

⁷ *Quando la corsa ha inizio all'esterno del territorio del Comune che rilascia la concessione taxi o l'autorizzazione NCC..*

⁸ *Pubblicata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sul bollettino n. 29/1995, rif. AS053.*

⁹ *Autorità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, Primo Rapporto, settembre 1997, all. 5.*

Giunta Comunale n. 1405 e n. 1406 del 9/7/1999 (quest'ultima così come successivamente modificata/integrata dalla deliberazione G.C. n. 646 del 13/6/2000), furono approvati i principi informativi della Carta dei servizi ed il Codice di comportamento (in attuazione degli artt. 44 e 45 del Regolamento) per la

disciplina degli autoservizi pubblici non di linea. In tal modo la riforma del settore taxi a Roma trovava compimento, da un lato regolando gli adempimenti amministrativi connessi all'ottenimento ed esercizio della concessione, e dall'altro tutelando gli interessi dei clienti che si avvalgono del servizio.

Tav. 7 Quadro normativo 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)
L.R. 26 ottobre 1993, n. 21	Legge Regione 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 prerequisite per l'assegnazione della concessione taxi
D.lg. 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 del 12/13 novembre 1998 Nuovo regolamento comunale TPL non-linea	Comune di Roma	Individuazione strumenti prioritari per la regolamentazione servizio taxi: tariffe, turni di servizio, limitazione dell'offerta, tutela del consumatore. Definizione 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 C. 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 Regione Lazio	Delega alle Province per approvazione dei regolamenti comunali
Del. Giunta C. 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 concessioni)
L.R. 16 giugno 2003, n. 16	Legge Regione Lazio	Eliminazione dell'autorizzazione regionale sui regolamenti comunali approvati in sede di Consiglio Comunale; introduzione di sanzioni contro il mancato rispetto dei confini territoriali del Comune che ha rilasciato la concessione in caso di NCC
L. 1 agosto 2003, n. 214	Legge nazionale	Modifica degli artt. 85 e 86 del Codice della Strada: misure volte a contrastare l'abusivismo nel servizio taxi e NCC

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, 2004.

2.4 Regolamento, Codice di comportamento e Carta dei servizi a Roma

Il vigente "Regolamento comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea", approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 214 del 12/13 novembre 1998 (di seguito "Regolamento"), che riprende in sostanza i contenuti della Legge n. 21/92 (Legge Quadro) e della citata L.R. Lazio n. 58/93, è essenzialmente rivolto agli aspetti normativi ed amministrativi per il rilascio e la gestione della concessione di esercizio per i servizi taxi con autovettura, i servizi di noleggio con conducente di autovettura, natante e veicoli a trazione animale di genere equino.

Al Capo III, artt. 44 e 45, vengono introdotti due strumenti di tutela nei confronti dell'utenza: il "Codice di comportamento" degli operatori del settore (che individua obblighi, divieti e relative sanzioni), e la "Carta dei servizi", sui quali ci si soffermerà più in particolare.

Il Codice di Comportamento¹⁰ è finalizzato alla individuazione dei principi e degli obblighi (generali e specifici) cui i conducenti di taxi e vetture N.C.C. devono conformarsi durante l'esercizio dell'attività.

Nello stesso Codice vengono altresì quantificate le sanzioni applicabili ed i criteri di valutazione delle stesse, nonché viene istituita la cosiddetta "Commissione di garanzia" con il compito di acquisire le notizie di violazione, verificare la fondatezza delle stesse, esprimere un giudizio sulla eventuale responsabilità del conducente e proporre la sanzione da applicare.

Nella stessa seduta, con deliberazione G.C. n. 1405 pari data, sono stati approvati i *Principi informativi della Carta dei servizi* di cui all'art. 45 del Regolamento: i principi enunciati sono quelli della Direttiva del P.C.M. del 27/01/1994 e del Decreto del P.C.M. del 30/12/98 (eguaglianza, continuità, partecipazione, qualità ed efficacia).

Il Regolamento, però, non impone agli operatori l'adozione della Carta; ad oggi, pertanto, solamente una delle cooperative di servizi e lavoro cui aderiscono i tassisti a Roma ha diffuso una vera e propria Carta dei servizi, mentre due radiotaxi hanno certificato il proprio sistema di qualità secondo la normativa UNI EN ISO 9002/94.

¹⁰ Deliberazione G.C. n. 1406 del 9/7/1999 così come modificata/integrata dalla deliberazione G.C. n. 646 del 13/6/2000.

3. Regolamentazione del servizio nel Comune di Roma

Una volta descritto il quadro normativo di riferimento per il settore taxi nel Comune di Roma, è utile delineare in termini concreti i contenuti e le

modalità di regolazione del servizio, con particolare riferimento alle tariffe, alla determinazione dell'offerta e alle funzioni di controllo.

3.1 I soggetti responsabili della regolamentazione

I soggetti direttamente coinvolti nella funzione di regolazione del servizio di trasporto pubblico non di linea sono la Giunta Comunale, la Commissione di Garanzia e la Commissione Consultiva.

La Commissione di Garanzia¹ svolge funzioni di monitoraggio e controllo: ha il compito di acquisire notizie sulla violazione dei doveri previsti dalle norme di legge, dal Regolamento comunale e dal Codice di Comportamento, nonché di esprimere proposte vincolanti di sanzione per i comportamenti illegittimi, previo accertamento delle responsabilità. La Commissione di Garanzia è composta da un rappresentante dell'Agenzia, con funzioni di Presidente, da un rappresentante dell'Avvocatura Comunale e da un rappresentante dell'Ufficio Legale Regionale.

La Commissione Consultiva (di cui all'art. 15 della LR n. 58/9) è definita dall'art. 32 del Regolamento comunale: vi partecipano tre esperti designati dal Sindaco, nove rappresentanti sindacali per il servizio taxi, due rappresentanti sindacali per il servizio NCC e tre rappresentanti delle associazioni locali di utenti e consumatori. Il coinvolgimento di tale Commissione, quale espressione degli interessi dei vari attori coinvolti nel mercato, è finalizzato a promuovere la concertazione delle soluzioni regolamentari ai fini di massimizzare il consenso delle parti. La Commissione emette, infatti, proposte e pareri in materia tariffaria e regolamentare, nonché sulle misure di determinazione dell'offerta; tuttavia, è importante sottolineare che ha una funzione solo consultiva, non vincolante per la Giunta.

3.2 Tariffe

Nel Comune di Roma, la regolazione di prezzo per il servizio taxi impone dei massimali tariffari, lasciando liberi gli esercenti di praticare agli utenti prezzi inferiori prestabiliti e pubblicizzati¹. In realtà, secondo un sondaggio svolto dall'Agenzia nel gen-

naio 2003 su un ampio e rappresentativo campione³, l'alto livello del costo al pubblico è una delle principali cause di mancato utilizzo del servizio da parte dei *non utenti* (coloro che non usano mai o quasi mai il taxi: oltre l'80% del campione) e,

¹ Istituita, ai sensi dell'art. 5 del Codice di Comportamento di cui alla deliberazione G.C. n. 1406/99, con Determinazioni Dirigenziali n. 1840 del 30 ottobre 1999 e n. 2141 del 25 novembre 1999. Le funzioni e i poteri della Commissione di Garanzia sono stati successivamente intergrati con deliberazioni G.C. n. 646 del 13 giugno 2000 e n. 363 del 18 giugno 2003.

² Non è consentita, però, la libera contrattazione caso per caso.

³ Nell'ambito della Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma; il campione, tratto dalle liste elettorali, era rappresentativo della popolazione residente, contando su oltre 4.000 intervistati.

comunque, il prezzo effettivo è ritenuto eccessivo anche dalla maggioranza degli utenti e raramente si discosta dai massimali (solo il 7,6% degli utenti conosce imprese che praticano sconti rispetto alle tariffe massimali).

Le tariffe massimali vengono adottate e modificate mediante deliberazioni della Giunta Comunale su proposta o previo parere della Commissione Consultiva; le tariffe sono, inoltre, verificate con cadenza annuale. Le tariffe del NCC sono contrattate liberamente dalle parti, ma comunque entro i massimali stabiliti dal Comune previo parere della Commissione Consultiva. Sono consentiti, per entrambe le tipologie di servizio abbonamenti e convenzioni di esercizio che prevedano variazioni al ribasso dell'importo tassametrico e dei vari supplementi.

La tariffa taxi è a base multipla (a tempo e chilometrica)⁴, con differenti parametri per il servizio urba-

no ed extraurbano; sono inoltre previsti supplementi per il servizio notturno, per quello festivo, per quello extraurbano, per il bagaglio, etc. I massimali tariffari attualmente in vigore sono riportati nella Tavola 8.

Il tassametro, che deve essere chiaramente visibile per l'utente ed indicare l'esatto importo della corsa in Euro con i relativi supplementi, è verificato e sigillato da officine appositamente autorizzate dal Comune. Deve funzionare a base multipla, con un congegno ad orologeria che si attiva all'entrata in funzione della tariffa a tempo, ed essere programmato in modo che il passaggio alla tariffa extraurbana (con ritorno a vuoto) non consenta l'inserimento di altre tariffe. Il tassista può installare un tassametro che evidenzia le singole voci che compongono l'importo totale e che rilasci ricevuta con la distinta di tale importo.

Tav. 8 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.
 Se il percorso, che include un tragitto extraurbano, prevede il ritorno con i medesimi clienti, si applica per 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.

Fonte: Deliberazione della Giunta Comunale n. 644 del 31 ottobre 2001.

⁴ I due sistemi sono alternativi: la tariffazione a tempo sostituisce quella chilometrica quando la velocità media della vettura è inferiore a 20 km/ora.



3.3 Determinazione dell'offerta e figura giuridica del titolare di concessione taxi

Il numero e il tipo delle vetture taxi e NCC è stabilito dalla Giunta Comunale, sentita la Commissione Consultiva. Secondo il Regolamento comunale, il numero delle concessioni taxi e delle autorizzazioni NCC deve soddisfare la domanda effettiva, tenendo conto del rapporto tra taxi e residenti, dei flussi turistici e degli altri fattori che possono modificare la domanda stessa. La Giunta stabilisce, altresì, la percentuale minima di vetture da destinare al servizio ai disabili ed i contributi per l'attrezzatura dei veicoli.

Le concessioni e le autorizzazioni⁵ sono rilasciate mediante concorso pubblico a persone fisiche iscritte al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso la CCIAA della Provincia di Roma⁶. Ai sensi della Legge Quadro nazionale (legge n. 21/92, art. 8, comma 2), le concessioni taxi non possono essere cumulate (né con altre concessioni, né con autorizzazioni NCC), mentre le autorizzazioni NCC possono esserlo.

Oltre all'iscrizione al ruolo, per il rilascio dell'abilitazione al servizio, è richiesta la proprietà o la disponibilità in *leasing* della vettura; per il solo servizio NCC è richiesta la disponibilità di una rimessa, anche a cielo aperto. In ogni caso, non può essere rilasciata concessione o autorizzazione a soggetti già esercenti che abbiano ceduto il proprio titolo di abilitazione al servizio entro i cinque anni precedenti.

Per quanto riguarda i rapporti giuridici del titolare di concessione, il Regolamento si richiama al precedentemente citato art. 7 della Legge Quadro n. 21/92, secondo il quale il titolare di concessione può esercitare il servizio in qualità di titolare di impresa artigiana di trasporto, può associarsi in cooperative di produzione e lavoro a proprietà collettiva, in coo-

perative di servizi o in consorzi fra imprese artigiane e può, infine, conferire la concessione a tali organismi per la durata del rapporto associativo. Il Regolamento dà un'esplicita interpretazione di quest'ultima disposizione, affermando che *"Il conferimento (della concessione, ndr.) agli organismi collettivi dà diritto alla gestione economica dell'attività autorizzata da parte dello stesso organismo, senza che ciò comporti modifica dell'intestazione dei titoli e senza alcun provvedimento autorizzativo da parte dell'Amministrazione comunale"* (art. 6). Pertanto, si ritiene automaticamente autorizzato il conferimento dei diritti e degli obblighi della gestione del servizio taxi alle cooperative o ai consorzi di appartenenza da parte dei titolari.

La *titolarità* della concessione o dell'autorizzazione è, invece, trasferibile ad altri soggetti abilitati all'esercizio della professione solo dietro concessione del Comune. Nella pratica avviene che tali trasferimenti siano onerosi (vedi par. 4.2.1). In caso di morte del titolare, la concessione taxi o l'autorizzazione NCC rientrano nell'asse ereditario e possono essere trasferite ad uno degli eredi, purché sia in possesso dei requisiti di legge per l'esercizio dell'attività⁷.

I titolari di concessione o autorizzazione possono avvalersi della collaborazione di familiari iscritti nel ruolo provinciale dei conducenti; in tal caso, l'elenco dei familiari abilitati deve essere trasmesso all'Ufficio Comunale competente e deve essere allegato in copia alla concessione. Inoltre, in alcuni specifici casi di impossibilità del titolare ad esercitare il servizio⁸, è prevista la facoltà di nominare un sostituto alla guida iscritto al ruolo: negli stessi casi, peraltro, il titolare può decidere di attuare il fermo del taxi, per un periodo non superiore a sei mesi, rinunciando alla sostituzione.

5 Che hanno validità illimitata a condizione che vengano vidimate ogni 5 anni dall'Ufficio Comunale competente, che verifica la persistenza dei requisiti previsti per il rilascio del titolo e per l'esercizio della professione.

6 L'esercizio della sostituzione alla guida di taxi o del servizio NCC quale dipendente costituisce un titolo preferenziale ai fini delle graduatorie concorsuali.

7 Se minore, l'erede può mantenere il diritto, designando un sostituto alla guida abilitato fino ad un anno dopo il raggiungimento della maggiore età, data entro la quale deve ottenere l'abilitazione al servizio, pena il decadimento del diritto stesso.

8 Motivi di salute, inabilità temporanea, gravidanza e puerperio; servizio di leva o servizio civile; ferie; sospensione o ritiro temporaneo della patente di guida, incarichi sindacali a tempo pieno o pubblici elettivi.

Gran parte dei titolari di concessione aderiscono ad una delle sette società/cooperative di servizio "radiotaxi" che operano a Roma; il principale servizio offerto sia al taxi che al cliente, è quello di mettere in contatto la domanda e l'offerta mediante un *contact center*, inviando direttamente al domicilio/recapito del cliente un taxi che all'atto dell'accettazione della corsa, avvia il tassametro.

Attualmente, le concessioni taxi a Roma sono 5.819. Negli ultimi 30 anni ne sono state rilasciate 1.500, in tre *tranche* da 500 concessioni⁹. Secondo un protocollo d'intesa siglato nell'ottobre 2001 dal Comune di Roma, dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni di categoria (vedi par. 3.5), il rilascio di 300 nuove concessioni, tuttora sospeso, è stato subordinato alla realizzazione di alcuni interventi per la maggiore efficacia e trasparenza del servizio.

3.4 Regolamentazione del servizio

I titolari di concessione taxi o autorizzazione NCC possono esercitare su tutto il territorio nazionale e nei paesi che lo consentono, in condizione di reciprocità, purché il servizio abbia inizio nell'ambito territoriale del Comune che ha rilasciato la concessione¹⁰.

Per quanto riguarda i turni, il servizio giornaliero non può essere inferiore a 6 ore. Le concessioni, normalmente, sono suddivise fra più turni, alcuni obbligatori, altri facoltativi; in caso di eventi eccezionali, il Sindaco con ordinanza può stabilire turni ed orari diversi. A proposito dei turni, occorre notare che, mentre le vetture in servizio durante il turno di riposo sono individuabili e passibili di sanzione, è quasi impossibile individuare e sanzionare i conducenti che non rispettano l'esercizio del servizio nel turno obbligatorio. Questa asimmetria crea i presupposti per l'insufficienza dell'offerta e per l'impossibilità di prevedere ed arginare l'insufficienza stessa (vedi anche par. 4.2).

Tutti i veicoli per il servizio di trasporto pubblico non di linea devono essere omologati per un minimo di 4 passeggeri ed un massimo di 8 e devono avere un bagagliaio capace di portare i bagagli dei passeggeri¹¹. Possono essere dotati di attrezzature telematiche e

telefoniche a servizio esclusivo dell'utente. In tal caso, i conducenti possono richiedere un compenso a parte per l'uso di tali servizi aggiuntivi.

Le vetture taxi, inoltre, devono essere bianche, recare sul tetto il segnale illuminabile con la scritta "TAXI" ed indicare chiaramente sugli sportelli anteriori il numero della concessione, il collegamento ad un ponte radio, lo stemma ed il nome del Comune di Roma; in caso di applicazione di tariffe inferiori ai massimali, devono esporre un contrassegno adesivo che pubblicizzi le agevolazioni o gli sconti praticati; all'interno devono avere il tassametro omologato, il tariffario approvato dal Comune¹², una targa recante il numero della concessione ed il nominativo del titolare o della cooperativa di produzione e lavoro. Su richiesta dei titolari di concessione taxi o degli organismi associativi, il Comune può autorizzare l'immatricolazione di vetture taxi da adibire a veicoli di riserva a disposizione dei tassisti impossibilitati ad utilizzare il proprio mezzo in caso di guasti, incidenti, furto o incendio. Tali vetture devono avere tutte le caratteristiche di quelle ordinarie; è vietato l'uso della vettura ordinaria al titolare di concessione cui sia stata assegnata un'auto di riserva, nonché ai suoi familiari o sostituti alla guida.

⁹ *Bandi di concorso nel 1976, nel 1983 e nel 1992; assegnazione ed entrata in servizio, rispettivamente, nel 1981, nel 1988 e nel 1996.*

¹⁰ *Oltre tale ambito, peraltro, decade l'obbligo di servizio per i taxi, per cui l'accettazione della corsa è facoltativa e il conducente di taxi che la rifiuta non può essere né sanzionato, né sottoposto a richiami disciplinari.*

¹¹ *Il portabagagli può essere anche a traino, esterno alla vettura.*

¹² *Esposto anche dietro il sedile del conducente e tradotto in spagnolo, francese, inglese tedesco.*

Le norme sullo stazionamento di taxi e di vetture NCC sono differenziate: mentre quelle NCC devono stazionare esclusivamente nelle rispettive rimesse situate nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, le vetture taxi stazionano in luogo pubblico, negli appositi posteggi²³ individuati da specifica segnaletica. I taxi, in attesa di essere contattati dagli utenti nei posteggi, devono accodarsi secondo l'ordi-

ne di arrivo e partire per le corse nello stesso ordine; è, tuttavia, consentito all'utente di scegliere il taxi indipendentemente dall'ordine di arrivo, in base a servizi aggiuntivi o alle agevolazioni tariffarie praticate. I taxi possono lasciare lo stazionamento su chiamata radiotaxi, ma non possono accettare corse su chiamata dalla strada entro cento metri di distanza da un posteggio taxi con vetture o utenti in coda.

3.5 Il Protocollo d'Intesa dell'ottobre 2001

Il 17 ottobre 2001 è stato siglato un Protocollo d'Intesa tra l'Assessore alle Politiche della Mobilità del Comune di Roma, le organizzazioni sindacali e le Associazioni di categoria, avente per oggetto alcuni elementi di riforma del servizio.

In particolare, l'accordo prendeva in considerazione alcuni interventi per una maggiore efficacia del servizio (aumento dei punti di stazionamento e istituzione del numero unico, incremento della velocità commerciale, elementi di flessibilità nei turni, introduzione della tariffa collettiva) e per aumentare la trasparenza sia della tariffa che dell'offerta (adeguamento delle tariffe, finanziamenti per i nuovi tassametri, lotta all'abusivismo, disciplina e regolamentazione del servizio integrativo di trasporto di linea denominato "taxibus", regolamentazione e controllo del noleggio con conducente da rimessa). Alla completa attuazione di questi interventi ed alla realizzazione dei relativi obiettivi è stato subordinato l'avvio delle procedure per il rilascio di ulteriori 300 concessioni, tuttora sospeso.

Il sistema di instradamento automatico di chiamata telefonica al servizio taxi in stazionamento, denominato "Numero Unico Taxi", al quale gli utenti possono far ricorso per contattare lo stazionamento con taxi disponibile più vicino alla località di origine della chiamata (68 colonnine, estensibile fino a 148), dovrebbe essere varato da ATAC S.p.A., che ha avuto l'incarico dal Comune di Roma di gestire la fase preliminare di valutazione delle manifestazioni di interesse, propedeutica ad una eventuale gara ad evidenza pubblica per la realizzazione del sistema e la cura della sua efficienza per un triennio.

Per quanto riguarda la lotta all'abusivismo e alle violazioni delle norme di servizio, è sufficiente richiamare il già citato recente orientamento normativo nazionale (L. 214/2003 cit., contro l'abusivismo ai danni del servizio taxi e NCC) e regionale (L.R. Lazio n. 16/2003 cit., contro le violazioni dei confini territoriali da parte di vetture NCC).

²³ L'ubicazione dei posteggi taxi è stabilita con ordinanza del Sindaco.

4. Il servizio a Roma: domanda, offerta e tariffe

La domanda per il servizio di taxi, come per gli altri vettori di TPL, presenta un andamento variabile secondo zone e secondo fasce orarie, con caratteristiche anche stagionali. Per garantire il servizio durante tutte le fasce ed evitare periodi di eccesso di offerta o di domanda, la maggior parte dei paesi adotta la regolamentazione delle zone e/o dei turni di lavoro. All'interno del Comune di Roma, i taxi

non sono vincolati al servizio per zone, ma devono rispettare turni obbligatori e turni facoltativi. Le tariffe possono essere stabilite dagli operatori nel rispetto dei massimali tariffari approvati dalla Giunta Comunale; come accennato, però, la concorrenza sul mercato romano dei taxi non è tale da favorire riduzioni rispetto ai massimali tariffari, che sono l'eccezione piuttosto che la norma.

4.1 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 2001¹ e da questa Agenzia nel 2003².

4.1.1 Distribuzione spazio/temporale della domanda

A Roma³, 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 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 cre-

¹ Attività di monitoraggio della domanda e dell'offerta del servizio taxi nel Comune di Roma, STA, 2001.

² Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma, Gennaio 2003.

³ 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.

scita 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.

4.1.2 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 radio-taxi. 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 questa 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.

4.1.3 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, tenendo conto 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. 5.1).

4.2 L'offerta di taxi a Roma

Il Comune di Roma conta attualmente 5.819 numeri di concessione per autovetture in servizio taxi, che coprono il servizio giornaliero su più turni di lavoro con flessibilità oraria per l'inizio/fine turno. Come anticipato, l'area del Comune di Roma non è suddivisa in zone.

Il numero massimo di vetture in servizio nelle diverse fasce orarie, tenendo conto dei criteri di flessibilità, è illustrato nella Figura 1. Data tale distribuzione oraria dell'offerta di taxi, per ognuno degli intervalli di tempo, l'offerta potenziale massima di taxi per abitante a Roma è rappresentata nella Tavola 9, che riporta il numero massimo ed il numero minimo

I risultati della *Terza indagine* mostrano come i cittadini romani ritengano insufficiente ed inefficace 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%.

Prevale tuttavia un uso congiunto del mezzo pubblico e di quello privato per circa il 67% del campione.

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). È 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.

di vetture circolanti per ciascuno dei quattro turni, comprese anche le vetture in servizio facoltativo, ed il relativo indice di densità (n. di taxi per 1000 abitanti).

La variazione del numero di taxi nelle fasce orarie relative ad ogni turno è studiata per adeguarsi alle fluttuazioni della domanda e le vetture in servizio facoltativo devono servire ad adeguare il servizio alle variazioni anomale ed imprevedute della domanda rispetto all'andamento medio. Vale la pena di sottolineare che, se si esclude il contributo facoltativo, il numero minimo di taxi per turno non varia (offerta obbligatoria), mentre il numero massimo

Fig. 1

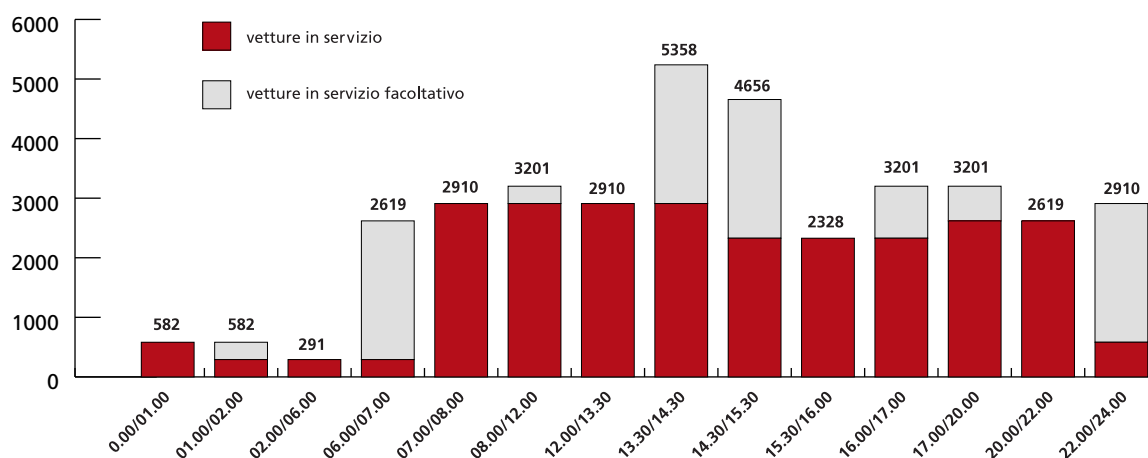


Fig. 1 Vetture in servizio per fascia oraria

Fonte: nostre elaborazioni su dati INFOTAXI.

(offerta potenziale) diminuisce sensibilmente. Si osservi, quindi, come il numero di taxi *effettivamente* disponibile per l'utenza sia estremamente variabile in ogni turno, con *un'offerta massima potenziale che non riesce a raggiungere in nessun caso il livello di 2 vetture ogni mille abitanti*.

Inoltre, va sottolineato che il numero di vetture in servizio obbligatorio per turno non riflette esattamente il numero *minimo* di vetture effettivamente

in circolazione, ma piuttosto indica un livello di vetture *teorico*, che può anche non essere raggiunto, specialmente in periodi di alta domanda. Infatti, mentre l'entrata in servizio fuori turno è sanzionabile, i tassisti in turno obbligatorio possono decidere di non lavorare senza poter essere facilmente individuati e sanzionati. Specialmente in periodi di intensa domanda, perciò, quando la frequenza delle corse aumenta e i tempi morti diminuiscono,

Tav. 9 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: nostre elaborazioni su dati INFOTAXI.

Tav. 10 Suddivisione delle licenze taxi del Comune di Roma

Figura Giuridica L. 21/92, art. 7	Operatori	Aderenti*
Iscritti all'albo delle imprese artigiane di trasporto di cui alla L 443/85	2.074	36%
Consorzio fra imprese artigiane di trasporto	9	18%
Cooperativa di servizi	34	25%
Cooperativa di produzione e lavoro (a proprietà collettiva)	24	21%

* Riferita al totale delle licenze rilasciate

Fonte: nostre elaborazioni su dati forniti dal Comune di Roma, Dip VII.

alcuni tassisti (il cui comportamento, come già accennato, può essere definito *non profit maximizer*) decidono di abbandonare il servizio prima della conclusione del turno, avendo raggiunto un livello di reddito ritenuto soddisfacente.

L'offerta così definita fa riferimento a strutture e tipologie organizzative assai differenziate; infatti, ai sensi della L. 21/92, art. 7, le figure giuridiche tra le quali sono suddivise le concessioni sono riportate nella Tavola 10, dalla quale si evince come oltre un terzo dell'offerta di taxi a Roma sia rappresentata da imprese individuali, mentre i restanti due terzi degli operatori si sono strutturati secondo diverse tipologie associative.

4.2.1 Il valore di mercato della concessione taxi

Come si è detto, il trasferimento della concessione avviene nella pratica a titolo oneroso. Attualmente, il *turnover* è pari a circa 200 concessioni l'anno. Il valore di cessione della concessione 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 concessione nella provincia di Roma, gli aspiranti titolari sono circa 13.000, una limitata quota dei quali è

già sostituito 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 concessioni o di concessioni esistenti sul mercato secondario.

Tale domanda è molto alta rispetto ai flussi di nuove concessioni 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 concessioni era riservato a questa categoria di iscritti al ruolo provinciale⁴. Tutti gli aspiranti titolari che non riescono a vincere il concorso, quindi, rappresentano la domanda di concessioni 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 concessione taxi negli ultimi vent'anni⁵.

Come si può osservare nella Figura 2, il valore di cessione della concessione è andato aumentando nel 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 rela-

⁴ Si trattava di 500 concessioni, 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.

⁵ Per la disponibilità dei risultati dell'indagine, si ringraziano il prof. Vincenzo Visco Comandini e la dott.ssa Simona Cupelloni.

Fig. 2

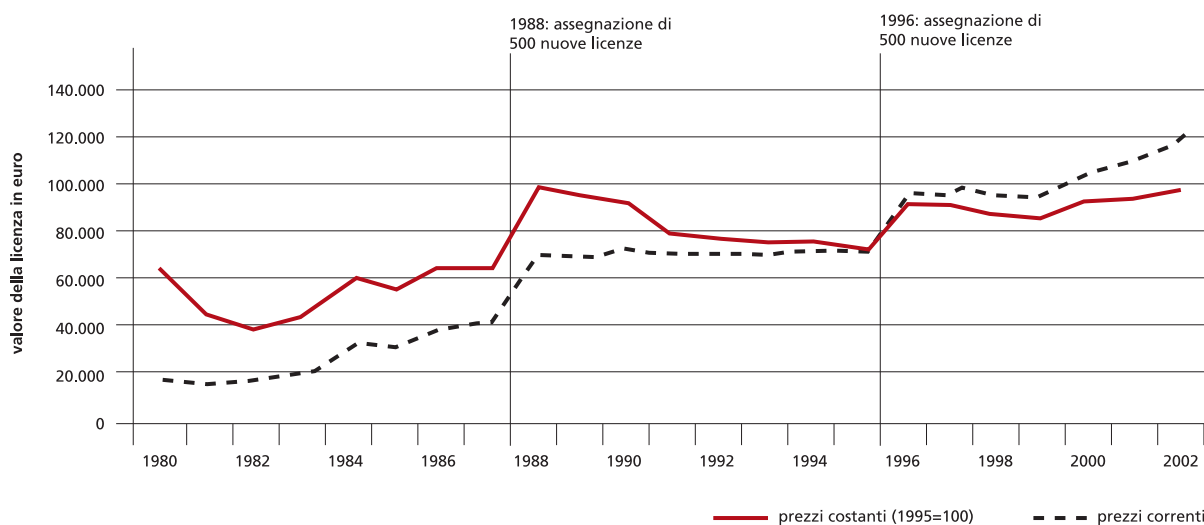


Fig. 2 Andamento dei prezzi delle concessioni taxi a Roma (1980 - 2002)

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, 2004.

zione con le fasi conclusive delle procedure di assegnazione delle nuove concessioni, avvenute rispettivamente proprio nel 1988 e nel 1996⁶. 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 concessione dal Comune a titolo gratuito. Una volta assegnate le 500 nuove concessioni, però, un gran numero di concorrenti non vincitori si sarebbe rivolto al mercato secondario, determinando un incremento del prezzo delle concessioni.

Un rilievo interessante che emerge dall'andamento del valore di cessione della concessione nel tempo è che, in seguito al rilascio di nuove concessioni 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 concessioni, lungi dal danneggiare i titolari, ha dato nuovo stimolo al mercato comportando, nel tempo, il costante aumento del valore di cessione delle concessioni stesse.

4.3 Le tariffe vigenti

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. Tavola 8).

Applicando tali tariffe a due corse feriali tipo – una urbana e una extraurbana, dal centro di Roma all'aer-

roporto di Fiumicino – sono stati ottenuti gli importi riportati per il 2002 in Tavola 11. 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.

⁶ Bandi di concorso del 1982 e del 1992.

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

Tav. 11 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

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, 2004.

Il notevole recente incremento nel prezzo della corsa extraurbana, determinato dal nuovo regime 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 fornisce 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 pone 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. Da tale simulazione non è invece possibile dedurre alcuna valutazione sul livello dei prezzi.

Fig. 3

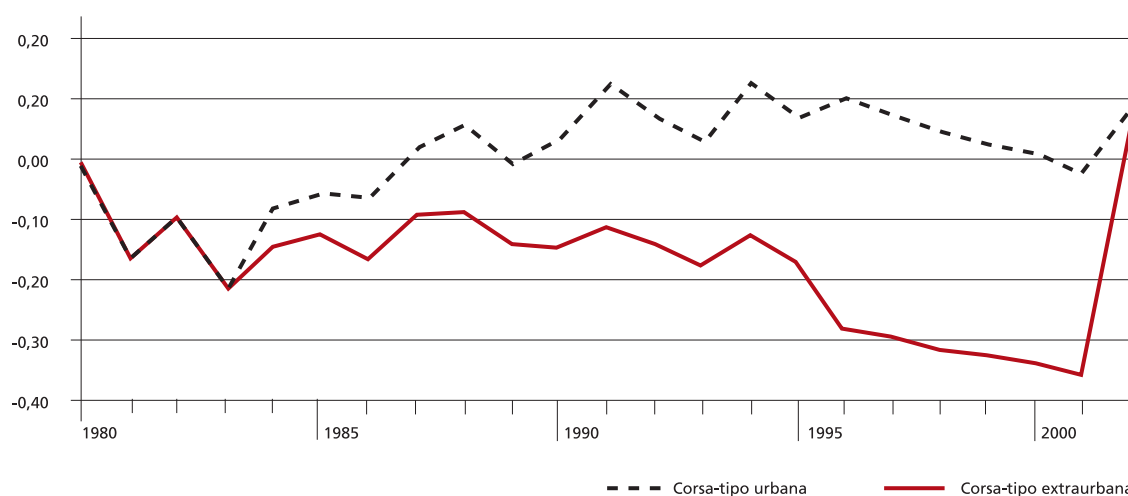


Fig. 3 Andamento dell'indice di variazione dei prezzi reali delle corse-tipo urbana ed extraurbana, poste entrambe pari a zero in corrispondenza dell'anno 1980

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, 2004.

5. Il mercato dei taxi a Roma: confronti nazionali ed internazionali

In questo paragrafo vengono confrontati gli aspetti principali del mercato dei taxi

a Roma e nelle principali città italiane ed europee.

5.1 L'offerta: confronti internazionali

Dal punto di vista dell'offerta, la quantificazione viene diffusamente sintetizzata in un indice confrontabile per le diverse aree metropolitane. Prendendo come riferimento il numero di concessioni per 1000 abitanti nelle principali città italiane ed europee e ad Auckland (Nuova Zelanda), è stata costruita la Tavola 12.

Per prima cosa, è necessario sottolineare che nei casi di Barcellona, Praga, Roma, Berlino e Milano i dati riportati nella Tavola 12 sono sovradimensiona-

ti rispetto al resto del campione, in quanto riferiti alla sola popolazione dei rispettivi comuni, mentre per le altre città l'indice è stato costruito in relazione al numero di abitanti che gravitano nell'intera area metropolitana, dato estremamente più significativo. E' evidente che, calcolando anche gli indici di queste cinque città in proporzione alle rispettive aree metropolitane, si otterrebbero valori molto più bassi di quelli rappresentati in Tavola 12³. A parte Barcellona e Londra – i cui valori risultano i

Tav. 12 Densità di taxi nelle principali città italiane ed europee. Anno 2000

CITTA'	Barcellona (2)	Londra (1)	Dublino	Stoccolma	Praga (2)	Monaco (2)	Auckland	Parigi	ROMA (2)	Copenhagen	Berlino	Amsterdam (3)	Milano (2)	Bruxelles
LICENZE /1000 ab.	9,9	8,3	5,2	4,0	3,9	2,9	2,8	2,5	2,1	2,1	2,1	1,8	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;

(3) dato precedente la liberalizzazione delle licenze.

Fonte: nostre elaborazioni su dati www.lavoce.info¹ e su dati EIM, Business & Policy Research².

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

2 *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

3 Per dare un'idea dell'ordine di grandezza dello scarto fra i dati riferiti ai Comuni e quelli riferiti alle rispettive aree metropolitane, si può portare l'esempio del Comune di Parigi, la cui popolazione supera di poco i due milioni di abitanti, mentre la popolazione dell'area metropolitana è ben oltre i 9 milioni; lo scarto fra tali dati fa sì che la densità di taxi nell'area metropolitana (riportata in Tavola 12 e pari a 2,5 taxi per 1000 abitanti) diventi più del triplo se riferita ai soli abitanti del comune: 7,9 taxi per 1000 abitanti.

Tav. 13 Indici relativi del livello di offerta di taxi nelle principali città italiane ed internazionali

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.nydmv.state.ny.us, www.tfl.gov.uk.

più elevati del campione con, rispettivamente, 10 e 8 concessioni per 1000 abitanti – le altre città, fra cui Roma, presentano valori medio-bassi, denotando una *strutturale carenza di offerta*; vale la pena di sottolineare come il numero delle concessioni per 1000 abitanti a Roma sia inferiore di circa 5 e 4 volte rispetto ai due valori massimi citati.

Inoltre, si può osservare che la densità di taxi nelle città caratterizzate da liberalizzazione dell'offerta è mediamente più alta, mentre nelle ultime posizioni si trovano esclusivamente città dove vige un sistema fortemente regolamentato. Fa eccezione Londra, dove – se si considerano sia i taxi da piazza, sia quelli da rimessa (disponibili solo su chiamata telefonica) – la densità è fra le più alte in assoluto, grazie al periodico incremento del numero delle concessioni che tende ad adeguarsi alla dinamica della domanda⁴. Fra gli *indici di densità più bassi*, va notato che quello di Amsterdam era precedente la liberalizzazione, mentre Milano ha recentemente predisposto un intervento per un modesto incremento del numero di concessioni (+6%), che ha sollevato una violenta protesta da parte delle associazioni di cate-

goria. Le amministrazioni di Bruxelles e di Berlino sono invece ferme sul numero chiuso.

Altri indici possono fornire informazioni sul livello di offerta del servizio, come quello del numero di taxi per 1000 vetture private immatricolate nel Comune di riferimento. Questo ed altri indici rappresentativi sono stati riportati nella Tavola 13.

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.

5.2 Confronti fra tariffe

Come accennato, le tariffe dei taxi sono composte da un importo iniziale fisso (che può comprendere anche

un tratto di strada e/o un intervallo di tempo preparati), da un costo al chilometro e da un costo orario,

⁴ L'esame per ottenere la concessione è, infatti, così severo e i requisiti sono così stringenti che l'aumento delle concessioni interviene solo quando giustificato dagli andamenti del mercato.

Tav. 14 Il costo in Euro di una corsa in taxi con bagaglio: confronti fra città italiane. Gennaio 2002

CITTA'	Napoli	Palermo	Bologna	Bari	Firenze	Cagliari	Padova	Genova	ROMA	Milano	Torino
costo 5 km, feriale	6,01	6,19	6,37	7,21	7,87	8,05	8,17	8,23	8,53	8,71	8,83
costo 5 km, festivo	7,30	7,30	7,66	8,54	9,27	9,41	9,20	9,92	9,56	11,17	9,85

Fonte: nostre stime su dati Altroconsumo 2002⁵.

variabili per diverse fasce territoriali. In alcuni casi può essere anche previsto un corrispettivo differenziato per il tempo di sosta. Oltre al costo complessivo della corsa, calcolato in base a questi parametri, possono essere applicati alcuni supplementi in caso di servizio notturno o festivo, di tragitto verso aeroporti o stazioni, di chiamata radio-taxi, di trasporto di più passeggeri e di passeggeri con bagagli o animali. Questi supplementi variano da città a città e possono essere obbligatori o facoltativi.

La Tavola 14 propone un confronto fra i costi stimati di una corsa in taxi di 5 km in diverse città italiane. In tutti i casi si è applicato il supplemento bagaglio (la prima riga si riferisce ad un giorno feriale e la seconda ad un festivo con il relativo

supplemento). Le città meridionali presentano costi relativamente bassi in entrambi i casi, mentre i taxi delle città del Centro-Nord risultano più costosi, con l'eccezione di Bologna. I più alti costi vengono registrati a Milano e Torino.

Analogamente al caso precedente relativo ai costi per l'uso dei taxi nelle città italiane, è stato operato un confronto dei costi della corsa base (5 km) nelle principali città europee e ad Auckland (Tavola 15). Da notare che il dato di Amsterdam è precedente rispetto all'intercorsa liberalizzazione del settore e che i costi di Roma e Milano si riferiscono al 2002. Nel confronto internazionale, inoltre, sono stati riportati anche i prezzi delle corse riferiti alle parità dei poteri d'acquisto.

Tav. 15 Il costo in Euro di una corsa in taxi in giorno feriale senza bagaglio: confronti internazionali fra grandi città. Anno 2000. Valori monetari e con parità dei poteri d'acquisto.

CITTA'	Auckland	Bruxelles	Copenaghen	ROMA (1)	Parigi	Dublino	Stoccolma	Milano (1)	Londra	Berlino	Amsterdam
costo 5 km in 10 minuti	4,90	6,60	6,70	7,49	7,50	7,70	8,10	8,71	9,10	10,50	11,20
CITTA'	Copenaghen	Auckland	Bruxelles	Dublino	Stoccolma	Parigi	Amsterdam	ROMA (1)	Londra	Milano (1)	Berlino
costo 5 km in 10 minuti (parità poteri d'acquisto)	5,28	6,50	6,67	6,75	6,81	7,35	8,00	8,32	8,83	9,68	10,00

1) Dati 2002, fonte: nostre stime su dati Altroconsumo 2002 (op. cit.);

Fonte degli altri dati: nostre elaborazioni su dati EIM 2002 (op. cit.); parità dei poteri d'acquisto su dati Eurostat.

⁵ Altroconsumo, n. 148, aprile 2002, pp. 12-15.

Dai dati si può osservare una rilevante variabilità di prezzi e, se si esclude il caso di Auckland, Roma si trova in buona posizione nella scala dei valori monetari. Milano invece presenta costi più alti, ma comunque nella media. Tuttavia, si osserva che, una volta adeguati i valori con le parità dei poteri d'acquisto, i prezzi di Roma (e anche quelli di Milano) si trovano fra i più alti dell'intero campione.

E' importante rilevare che il prezzo di una corsa in taxi non è strettamente correlato al tipo di regola-

mentazione di prezzo e di offerta adottato dalle varie città: fra i paesi che adottano tetti tariffari, Bruxelles ha costi bassi, Roma e Londra medio/alti; le tariffe fisse producono prezzi bassi a Copenhagen e medi a Parigi ed Amsterdam (nel vecchio regime regolato), mentre quelli di Berlino sono i più alti. Le città dove il settore è stato deregolamentato (Auckland, Stoccolma e Dublino) presentano, invece, prezzi relativamente bassi rispetto alla media internazionale.

6. Proposta di riforma del settore taxi a Roma

Quanto sin qui esposto giustifica le seguenti considerazioni:

- **dal punto di vista della domanda**, a Roma si riscontrano forti fenomeni di razionamento, correlati con l'andamento della domanda, che diventano assai significativi in corrispondenza delle ore e dei periodi di punta. Secondo le conclusioni tratte nel rapporto STA 2001, tuttavia, il principale ostacolo alla soddisfazione della domanda sarebbe da ravvisare nell'insufficiente offerta effettiva, in termini di turni e zone lasciati scoperti, piuttosto che in una cronica carenza di *vetture taxi*;
- **dal punto di vista dell'offerta**, la densità media di taxi a Roma è piuttosto bassa in confronto alle altre capitali europee. Questa affermazione diventa assoluta e più incisiva se riferita al numero di vetture che dovrebbero essere effettivamente in servizio nei vari turni. Inoltre, il rapporto fra numero di taxi e numero di vetture private immatricolate a Roma è più basso di quello riscontrato nelle principali città italiane ed è quasi irrilevante rispetto a quelli delle grandi metropoli internazionali, indicando una scarsa integrazione del servizio fra le varie modalità di TPL. Infine, proprio nei periodi di domanda particolarmente elevata, si verifica un fenomeno perverso che induce alcuni conducenti (che sono stati precedentemente definiti *non profit maximizer*) ad abbandonare il servizio prima della scadenza del turno di lavoro, in quanto raggiungono più rapidamente il livello di reddito atteso o desiderato;
- **dal punto di vista del valore della concessione**, si è osservato come l'aumento dell'offerta del servizio e del numero di concessioni, lungi dal danneggiare i titolari, ha dato nuovo stimolo al mercato, comportando repentini incrementi nel valore della concessione e, nel tempo, il

costante aumento del valore di cessione delle concessioni stesse;

- **dal punto di vista dei prezzi**, si osserva che: sotto l'aspetto soggettivo, utenti e non utenti sono molto critici rispetto ai livelli di costo del servizio (per gran parte dei cittadini il prezzo eccessivo è uno dei principali motivi di mancato ricorso al servizio); sotto l'aspetto oggettivo, il costo di una corsa taxi standard a Roma rispetto al costo della vita è elevato se confrontato con quello delle grandi metropoli internazionali, specialmente a parità di poteri d'acquisto;
- **dal punto di vista dell'esperienza internazionale**, esistono molte possibilità intermedie di regolazione dell'offerta fra i due estremi del numero chiuso e della liberalizzazione totale: l'offerta effettiva può aumentare anche senza adottare una liberalizzazione completa che finisca per deteriorare le condizioni di reddito dei tassisti e per portare al peggioramento della qualità del servizio. In particolare, dalle esperienze esaminate 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 possibilità remunerative del servizio in tal senso;
- **dal punto di vista dell'attuabilità normativa**, si è visto che, secondo la riforma federalista del Titolo V della Costituzione italiana, le Regioni hanno la potestà legislativa in materia di trasporto pubblico locale e, quindi, si possono ipotizzare variazioni relativamente agili all'attuale ordinamento, senza costi amministrativi eccessivi e senza ostacoli insormontabili di carattere normativo.

Sulla base di queste considerazioni, è stata elaborata la proposta di riforma del settore illustrata di seguito.

6.1 Le principali ragioni della riforma

Le ragioni principali che hanno spinto a formulare la presente proposta di riforma sono da ravvisare essenzialmente in due aspetti strettamente correlati del servizio taxi a Roma. Il primo aspetto, come accennato, riguarda l'insufficienza dell'offerta di mercato (sia del numero di concessioni, sia del numero di vetture effettivamente in servizio nei vari turni) rispetto alla domanda ed è testimoniato dai lunghi tempi di attesa che caratterizzano la fruizione del servizio a Roma e dalla ricorrente impossibilità di trovare un taxi presso i parcheggi o mediante chiamata telefonica. Il secondo aspetto riguarda, invece, l'opposizione della categoria dei tassisti ad interventi amministrativi di incremento al numero delle concessioni: tale opposizione è motivata dal timore di vedere diminuito il valore di ces-

sione della concessione che viene percepito come un reddito futuro atteso analogo al TFR dei lavoratori dipendenti.

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, è sembrato opportuno proporre alcune modifiche al vigente ordinamento, con l'obiettivo prioritario di aumentare l'offerta del servizio. Tale obiettivo è perseguibile attraverso l'adozione di *incentivi per l'aumento facoltativo dell'offerta effettiva*, basati sull'introduzione di criteri di *societarizzazione e di gestione imprenditoriale del servizio taxi* a Roma, con ciò incrementando l'efficienza del servizio stesso ed attirando capitali nell'area capitolina, a *numero di concessioni invariato*.

6.2 Il cuore della riforma

Come è argomentato in dettaglio nei successivi paragrafi, la proposta è basata sulla trasformazione della natura della concessione (che, da concessione per l'esercizio del servizio riferita alle persone fisiche abilitate, diventa il titolo necessario per la gestione di una vettura taxi) e sull'impiego a tempo pieno delle singole vetture (da parte di più conducenti su più turni di servizio), nonché sulla possibilità di assegnare più concessioni al medesimo soggetto *giuridico* autorizzato alla gestione del servizio. Il principio del divieto di cumulo delle concessioni taxi in capo alle persone fisiche, sia per quanto riguarda la titolarità che la gestione (chiaramente espresso nell'art. 8, comma 2, della citata Legge Quadro n. 21/92), è più attenuato in riferimento agli organismi associativi autorizzati, quali le cooperative e i consorzi tra imprese artigiane: queste persone giuridiche possono infatti subentrare nella gestione di più vetture destinate del servizio, in forza del conferimento delle concessioni da parte dei titolari associati.

Il conferimento delle concessioni in capo a soggetti *giuridici* in grado di gestirle operativamente 24 ore su 24, facendo ruotare vari conducenti sulla stessa

vettura (nel rispetto dei limiti di orario dei turni per i singoli conducenti), consente:

- di aumentare l'offerta effettiva di vetture in servizio a parità di concessioni;
- di ridurre i costi fissi per gli operatori (che attualmente tengono le vetture ferme e non produttive per lunga parte della giornata), aumentando i margini di profitto;
- di ridurre i costi di manutenzione e stazionamento;
- di lasciare liberi gli attuali operatori di decidere se aggiornare e monetizzare nel presente il valore della concessione o se continuare a considerarla una sorta di TFR, seppur improprio.

Questa proposta è, dunque, in grado di far convergere gli interessi di tutte le parti coinvolte sul mercato.

L'opportunità di introdurre una gestione di carattere imprenditoriale e concorrenziale nel settore potrebbe, infatti, essere colta da società di capitali interessate ad investire nel ramo del TPL romano, affiancando le esistenti cooperative. Ciò avrebbe effetti positivi anche sull'indotto, in termini di

nuove tecnologie e giro di capitali, oltre agli effetti di espansione occupazionale e di riduzione dell'abusivismo. Le aziende e le cooperative autorizzate potrebbero rilevare concessioni dai tassisti attualmente presenti sul mercato¹ ed utilizzare le vetture a tempo pieno facendo ruotare sui taxi i turni di diversi conducenti regolarmente iscritti al ruolo presso la Camera di Commercio, alcuni dei quali attualmente disoccupati o abusivi. Infine, la gestione imprenditoriale del servizio consentirebbe agli attuali tassisti, qualora desiderino cedere ad un sog-

getto giuridico gestire la propria concessione, l'incasso immediato del prezzo di cessione della concessione, senza obbligarli, peraltro, a smettere la professione, potendo continuare ad esercitare in qualità di soci o dipendenti del soggetto giuridico titolare delle concessioni, ciò che li solleverebbe anche dalle spese di manutenzione e dal costo implicito del capitale; da ultimo, ma non per questo meno rilevante, un tale sistema sarebbe compatibile con l'introduzione di un trattamento previdenziale per i conducenti.

6.3 La gestione imprenditoriale del servizio taxi

Abolendo il principio di individualità ed il divieto di cumulo delle concessioni, in riferimento alla titolarità oltre che alla gestione (vedi parr. 6.2 e 6.3.3), il settore può assumere la seguente configurazione.

Un soggetto giuridico abilitato può esercitare una o più concessioni taxi, mediante impiego autorizzato di altrettante vetture. Il Comune si riserva di definire le forme societarie, i criteri ed i requisiti di idoneità necessari ai soggetti giuridici per ottenere l'accreditamento e l'abilitazione alla titolarità delle concessioni ed all'esercizio del servizio; si riserva, inoltre, la facoltà di stabilire il numero massimo e/o la dimensione massima dei soggetti erogatori, ai fini di promuovere la miglior efficacia e la competitività del servizio, avendo cura di evitare l'insorgere di posizioni dominanti.

Il Comune regola i rapporti con i soggetti giuridici accreditati tramite Contratti di servizio, usando tale strumento per salvaguardare gli standard minimi del servizio e per promuovere la concorrenza. Allo stesso fine, è possibile rendere obbligatoria e vincolante l'adozione della Carta dei servizi (vedi par. 6.4), inserendola eventualmente come clausola del Contratto di servizio stesso.

Le vetture taxi di ogni soggetto giuridico gestore accreditato sono condotte da più conducenti abilitati ed iscritti al ruolo presso la CCIAA, nel rispetto degli orari massimi stabiliti per turno di lavoro. Il rapporto fra il soggetto gestore del servizio, titolare delle concessioni, ed i conducenti può essere liberamente trattato dalle parti, prevedendo una varietà di soluzioni differenziate, che possono prevedere anche il trattamento previdenziale, quali, ad esempio:

- rapporto di lavoro subordinato;
- affitto di concessione;
- partecipazione al capitale sociale del soggetto giuridico mediante conferimento della concessione.

In origine, i soggetti che intendono investire nel settore taxi (cooperative o altre società di capitali accreditate ed abilitate) possono riscattare le concessioni dagli attuali titolari, che a loro volta *possono* cedere la propria concessione (ma non sono obbligati). Per favorire il processo di capitalizzazione del mercato, il tassista cedente incassa subito il valore della concessione, ma mantiene (o può mantenere) il diritto all'esercizio del proprio turno di lavoro presso l'acquirente².

¹ Che, peraltro, non sarebbero obbligati a vendere, potendo anche decidere di rimanere essi stessi proprietari e conducenti unici, continuando ad esercitare esattamente nelle stesse condizioni operative attuali, ovvero di affittare a terzi abilitati la vettura oltre il proprio turno.

² Mutuando, ad esempio, diritti come quello dell'usufrutto svincolato dalla nuda proprietà come accade nel regime immobiliare: in tal caso, il valore del bene ceduto sconta il mantenimento del diritto di usufrutto da parte del proprietario cedente.

Il soggetto acquirente, che si prende carico delle spese amministrative e di manutenzione, può impegnare la vettura 24 ore su 24, mediante impiego di altri conducenti abilitati, con ampia elasticità di rapporti contrattuali. In tal modo il capitale non subisce tempi morti (se non quelli determinati dalla variabilità della domanda) e la redditività dell'investimento aumenta.

Quindi, a parità di concessioni e di vetture, aumenta 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 concessione, una vettura, un conducente, un turno), un'eventuale aumento dell'offerta deve passare necessariamente per l'aumento delle concessioni e risulta assolutamente rigido, in quanto ogni concessione aggiuntiva significa una vettura, un conducente e un turno in più. 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.

Aumenta, infine, il numero di occupati regolari del servizio. Ciò dovrebbe anche contribuire a riassorbire (o almeno a contrastare in modo significativo) il fenomeno dell'abusivismo, dal momento che il mercato richiederà un numero di conducenti abilitati maggiore di quello attuale.

6.3.1 Impatto della riforma

Gli attuali tassisti, cedendo la concessione sul mercato, possono trattare con il soggetto giuridico acquirente al fine di salvaguardare e mantenere la propria posizione di conducente taxi durante uno dei turni che insistono sulla concessione stessa: ciò rende compatibile il mantenimento dell'occupazione (svolgimento del servizio nel rispetto del proprio

turno) e l'incasso immediato del valore della concessione, cosa che attualmente è impossibile, in quanto il tassista che vuole realizzare il valore della concessione, cedendola, perde il diritto all'esercizio del servizio. Inoltre, una volta ceduta la concessione, i conducenti sarebbero sollevati dalle spese di manutenzione e dal costo del capitale che, allo stato attuale, rimane improduttivo per le ore eccedenti il proprio turno di lavoro³.

Inoltre, sul lavoro il tassista disporrebbe di un'auto fornita dal soggetto giuridico titolare delle concessioni, tenuto a garantirne la pulizia, la manutenzione ed eventualmente la sostituzione in caso di guasti o revisioni. Gli unici "costi netti" per il tassista sarebbero quello di dover entrare in servizio e smontare presso la rimessa del gestore, piuttosto che sotto casa, e quello di perdere lo status di imprenditore autonomo per diventare dipendente o associato del soggetto giuridico erogatore.

La Tavola 16 presenta un riepilogo dei principali costi e benefici ricadenti su ognuna delle categorie coinvolte dalla riforma.

Le società di capitali e le cooperative che rilevano le concessioni e che impiegano le auto nelle ore che esulano il turno del tassista cedente, migliorano l'efficienza del capitale investito, aumentando il tasso di utilizzo del parco auto, in quanto le vetture possono circolare senza interruzioni. Inoltre, possono sfruttare a tempo pieno un mercato attualmente razionato e ricco, con forti prospettive di guadagno. Per far questo occupano conducenti abilitati in cerca di occupazione, senza vincoli nella forma contrattuale prescelta per organizzare il rapporto di lavoro.

Il numero di occupati del settore, incluso l'indotto, potrebbe significativamente aumentare, con vantaggio degli iscritti al ruolo in graduatoria ed attualmente in attesa di diventare titolari di concessione. Ciò limiterebbe, inoltre, sia la domanda che l'offerta di servizi abusivi, con vantaggi anche fiscali di emersione del lavoro nero.

La domanda, che attualmente subisce ingiustificati razionamenti del servizio, risulterebbe maggiormente soddisfatta.

3 Salvo il valore d'uso come mezzo di trasporto privato.

Tav. 16 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 concessione 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 <i>pro quota</i> agli utili dei conducenti stessi
Tassisti cedenti la concessione (<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 concessione, con possibilità di mantenere il posto di lavoro ed il conseguente flusso di reddito (in tal caso il valore della concessione 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 concessioni 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 integrati 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

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, 2004.

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. Tali sistemi sono molto più efficaci della regolamentazione tradizionale nel controllare il rispetto dei turni di lavoro, la qualità del servizio ed il rispetto delle normative da parte dei conducenti. Il soggetto giuridico gestore, infatti, può esercitare un controllo sui propri dipendenti molto più incisivo

rispetto a qualsiasi organo esterno di monitoraggio e l'organizzazione interna consente di svolgere tale controllo a costi assolutamente irrilevanti, sotto lo stimolo di incrementare la produttività del lavoro dipendente.

L'organo istituzionale di monitoraggio potrebbe, dunque, concentrare la propria attenzione e le proprie risorse sul controllo dell'operato delle società, riducendo l'impegno nei confronti del mancato rispetto dei turni da parte dei conducenti che, allo stato attuale, è costoso ed inefficace.

6.3.2 Il finanziamento della riforma

La riforma sarebbe finanziata dai capitali che entrerebbero spontaneamente nel mercato, attirati dalle prospettive di guadagno. Tale investimento consentirebbe un uso più intenso del capitale e un maggiore giro d'affari, in un settore attualmente caratterizzato da forti rendite che implicano evidenti sprechi sociali (anziché tradursi nei potenziali profitti) e forti razionamenti.

6.3.3 Variazioni normative necessarie per consentire la gestione imprenditoriale del servizio

Il titolare della concessione alla gestione del servizio non è più necessariamente il singolo tassista, ma può essere qualsiasi soggetto giuridico abilitato (previa presentazione di garanzie tecniche ed economiche) che detenga una o più concessioni taxi. Ognuna di tali concessioni autorizza il soggetto giuridico titolare all'impiego di una vettura taxi nel Comune di Roma. Tale vettura può essere guidata da più conducenti, purché regolarmente iscritti al ruolo istituito presso la Camera di Commercio e nel rispetto degli orari massimi previsti per un singolo turno.

Il presupposto fondamentale è la *variazione della natura della concessione*, così come definita dalla legge, che richiede i seguenti interventi:

- **abolizione del principio di individualità della concessione.** La concessione, da titolo che abilita al servizio la persona fisica titolare della concessione (il tassista), diventa il 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 concessione e viceversa);
- mantenimento del divieto del cumulo delle concessioni in capo a singole persone fisiche. **Introduzione della possibilità di cumulo della titolarità delle concessioni in capo a persone giuridiche**, salvo il rispetto delle norme a tutela della concorrenza.

Per diventare conducente, invece, rimane solo l'obbligo dell'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea istituito presso la Camera di Commercio. Tale iscrizione avviene previo esame da parte di apposita commissione regionale che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica (art. 16, comma 3 della L.R. Lazio n. 58 del 26 ottobre 1993). I soggetti giuridici eventualmente costituiti e presenti sul mercato, si impegnano ad impiegare esclusivamente i conducenti iscritti a tale ruolo.

Le norme da modificare sono

- **principio di individualità della concessione**
 - art. 7 della Legge Quadro n. 21/92, se la riforma viene attuata a livello nazionale;
 - art. 6 della L.R. n. 58/93 e art. 6 del Regolamento Comunale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 214 del 12-13 novembre 1998, se la riforma viene attuata a livello regionale/comunale⁴;
- **divieto di cumulo delle concessioni**
 - art. 8 della Legge Quadro n. 21/92, se la riforma viene attuata a livello nazionale;
 - art. 7 della L.R. n. 58/93 e artt. 5 e 6 del Regolamento Comunale, C.C. n. 214/98, se la riforma viene attuata a livello regionale/comunale⁵.

È necessario, quindi, *introdurre alcune norme* per la regolazione del nuovo sistema. In particolare:

- definizione dei **criteri tecnici ed economici per l'accreditamento dei soggetti giuridici** gestori del servizio;
- norme per l'**identificazione delle vetture corrispondenti alle concessioni 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.

4 In forza della nuova formulazione del Titolo V della Costituzione italiana (legge costituzionale n. 3/01), che prevede in capo alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di trasporto pubblico locale, le Regioni possono modificare il proprio ordinamento in deroga alla Legge Quadro n. 21/92; per una riforma locale è, pertanto, sufficiente modificare gli articoli citati della L. R. n. 58/93 e del Regolamento Comunale.

5 Vedi nota precedente.

Infine, è opportuno **rivedere la regolazione dei turni**, incrementando il numero di vetture in servizio obbligatorio e liberalizzando completamente il servizio facoltativo, in modo da favorire la concorrenza e da lasciare spazio alle iniziative dei gestori

finalizzate ad incrementarne i guadagni. A tali previsioni, inoltre, potrebbe essere utile aggiungere specifici incentivi, con l'introduzione di supplementi mirati a favorire l'incremento dell'offerta in corrispondenza delle punte di domanda.

6.4 La promozione e la tutela della qualità del servizio

Come anticipato, oltre al Contratto di servizio – strumento tipicamente utilizzato dalle Amministrazioni per regolamentare i servizi gestiti in modo imprenditoriale dalle aziende erogatrici – la qualità delle prestazioni può essere salvaguardata anche mediante la Carta dei servizi. Tale strumento, qualora sia reso obbligatorio e vincolante, impone ai soggetti erogatori, anche singoli ed indipendenti, 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, sarebbe necessario distinguere fra gli *standard* afferenti al singolo conducente indipendente e quelli tipicamente riferiti alle organizzazioni, ai *contact center* e alla gestione di tipo aziendale/associativa.

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 concessione; 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 aziende, oltre a prevedere per i propri conducenti 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; dovrebbe inoltre essere prevista come clausola esplicita del Contratto di servizio fra azienda e Comune.

Il Comune, eventualmente attraverso la Commissione di Garanzia, dovrebbe emanare 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 azienda dovrebbero in ogni caso rispettare e sarebbero automaticamente applicate agli operatori delle due categorie che non abbiano adottato una propria Carta con atto unilaterale⁶.

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 servizio⁷.

6.4.1 Variazioni normative necessarie per imporre ai gestori l'obbligo di adozione della Carta dei servizi

Le variazioni normative richieste per questo intervento si riferiscono solo al livello normativo comunale e sono:

⁶ La Carta dei servizi adottata unilateralmente dagli operatori deve contenere almeno gli standard minimi adottati dal Comune. La mancata adozione della Carta entro la scadenza stabilita dal Contratto di servizio (per le aziende) o dal Regolamento comunale (per i singoli) potrebbe comunque prevedere una sanzione a carico degli operatori inadempienti.

⁷ Tale possibilità è più realisticamente ipotizzabile per le aziende, mentre per i singoli sarebbe più logico aspettarsi la semplice ratifica della Carta adottata dal Comune.

- la stesura e l'approvazione in Consiglio Comunale di due testi di riferimento, completi di indicatori minimi ed eventuali penali per il mancato rispetto degli *standard*: la Carta dei servizi per i conducenti taxi indipendenti e la Carta dei servizi per le aziende di gestione del servizio taxi;
- la modifica dell'art. 45 del Regolamento comunale di cui alla deliberazione n. 114 del 12 e 13 novembre 1998 del Consiglio Comunale, che

prevede la promozione della diffusione delle Carte dei servizi. Tale disposizione andrebbe sostituita dall'obbligo di adozione della Carta dei servizi entro un termine perentorio. La mancata adozione unilaterale di una Carta dei servizi da parte degli operatori entro il termine stabilito dovrebbe implicare l'adozione implicita della Carta minima approvata dal Comune o dalla Commissione di Garanzia.

7. Ulteriori considerazioni

La presente proposta prevede, quindi, un doppio regime concessorio, parallelo e diversificato per le persone fisiche e le persone giuridiche.

Un regime analogo ha disciplinato per vent'anni, dal 1981 al 2001, il servizio della vendita di quotidiani e periodici. La normativa stabilita dalla legge 5 agosto 1981, n. 416, infatti, prevedeva che l'autorizzazione alla vendita esclusiva potesse essere rilasciata solo a persone fisiche e non potesse essere cumulabile¹, mentre l'autorizzazione alla vendita di quotidiani e periodici associata ad altri determinati generi commerciali (cioè non esclusiva) poteva essere ottenuta anche da persone giuridiche e, in questo caso, era cumulabile. Nel 2001 (con l'approvazione del d.lgs. 24 aprile 2001, n. 170), la normativa è stata uniformata, sopprimendo le distinzioni fra persone fisiche e giuridiche e, quindi, il divieto di cumulo precedentemente previsto nei confronti delle sole persone fisiche.

Questo precedente è rilevante per verificare:

1. la realizzabilità di regimi concessori diversificati in base alla natura dei soggetti titolari per l'erogazione della stessa tipologia di servizio;
2. la possibilità di attribuire a questi regimi un carattere transitorio;
3. la possibilità di mirare ad un regime definitivo unificato, omogeneo e più aperto.

Con la modifica del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001), che ha sancito la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale, gli interventi normativi necessari alla realizzazione della riforma proposta possono essere attuati a livello regionale/comunale, attraverso un processo di concertazione e progettazione locale degli interventi.

¹ *Nonostante venisse definita autorizzazione, si trattava in questo caso di una concessione in quanto i punti vendita erano limitati ed erano stabiliti nel numero e nell'ubicazione dai Comuni, previa consultazione delle associazioni di categoria, sindacali e non, in base alla densità di popolazione al numero di famiglie e all'entità delle vendite locali di quotidiani e periodici negli ultimi due anni. Inoltre, la gestione non poteva essere affidata a terzi se non per comprovate cause di malattia od infortunio o raggiungimento dell'età pensionabile.*

Bernardo Pizzetti
Presidente

Federico Colosi
Vice Presidente

Sergio Migliorini
Consigliere

■ Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002*

Agenzia