

## Servizio di taxi e auto a noleggio

### Il narcisismo delle piccole differenze

Di Diego Menegon

#### 1. Premessa

L'obiettivo di questo studio è verificare se l'attuale normativa in materia di servizi di trasporto non di linea consente ai consumatori di poter godere dei benefici che possono essere offerti da un mercato concorrenziale e aperto all'innovazione.

L'analisi, oggi di attualità, si svolge necessariamente sia su un piano giuridico che di merito (politico, economico e sociale). L'occasione è utile a verificare se le disposizioni vigenti sono più rispondenti alle richieste di una categoria dell'offerta anziché della domanda e dunque ad individuare le linee di intervento che si rendono opportune al fine di adeguare la normativa alle esigenze espresse da una società che esprime nuovi bisogni di servizi di mobilità, assecondati dalla innovazione tecnologica.

#### 2. Il regime di contingentamento dell'offerta di trasporto pubblico non di linea e le restrizioni alla concorrenza

Il servizio di trasporto pubblico non di linea è esercitato da due categorie di imprese: i taxi e gli erogatori di servizi di noleggio con conducente.

Entrambi sono stati organicamente disciplinati dalla legge italiana del 15 gennaio 1992, n. 21, ampiamente modificata, come vedremo, in particolare nel 2008. La legge individua tali modalità di trasporto come autoservizi pubblici non di linea, ovvero servizi di trasporto "collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta" (art. 1).

Sempre secondo la legge, il servizio di taxi "ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge ad una utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale", dove la prestazione del servizio è obbligatoria. Diversamente, il servizio NCC si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio. La sede del vettore e la rimessa devono essere situate necessariamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

#### KEY FINDINGS

- Taxi e NCC costituiscono entrambi autoservizio pubblico non di linea, ma si distinguono per alcune limitazioni alla circolazione e al divieto di accettare clienti in corsa per i secondi, a fronte di obblighi di servizio e tariffari solo per i primi.
- La differenziazione tra i due servizi, che risiedeva nella necessità di garantire l'universalità del servizio di trasporto non di linea quando i cellulari non esistevano, si è oggi assottigliata.
- Le nuove tecnologie hanno eliminato i problemi relativi alla reperibilità delle auto pubbliche, facendo venire meno la distinzione tra il servizio di taxi e quello degli NCC.
- Sarebbe opportuno quindi aggiornare la legislazione del settore tenendo conto delle possibilità fornite dall'innovazione tecnologica e la già avvenuta integrazione tra taxi e NCC nel soddisfare le stesse esigenze dei consumatori.
- La stessa licenza per i taxi appare anacronistica e inadeguata a rispondere a una domanda di trasporto ormai molto variegata. Sono possibili soluzioni alternative che, senza pregiudicare i profili di sicurezza, rendano il settore competitivo e aperto alla concorrenza.

*Diego Menegon è fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

In un'epoca in cui telefonini e smartphones non esistevano, quale quella di approvazione della legge, la differenziazione del servizio aveva una ragion d'essere nella necessità di garantire l'accesso al trasporto pubblico non di linea anche per esigenze non programmabili e a qualsiasi ora del giorno.

Entrambi i servizi, infatti, rispondono alle esigenze di spostamento in particolari circostanze o per chi non voglia utilizzare il trasporto pubblico di linea, ma avevano, in origine, due segmenti di clientela diversi. Tendenzialmente, il servizio NCC serviva a soddisfare una domanda di trasporto programmabile, diversamente dai taxi, che servivano a garantire a qualsiasi ora in qualsiasi giorno la reperibilità di mezzi di trasporto pubblici non di linea. Il servizio taxi, pertanto, a differenza degli NCC, avrebbe dovuto garantire universalità, continuità e copertura territoriale.

In virtù di tali obblighi di servizio, i taxi possono circolare e sostare liberamente secondo quanto stabilito dai regolamenti comunali e la prestazione del servizio è obbligatoria. I criteri per la determinazione delle tariffe sono decisi a livello amministrativo con regolamento comunale e l'esercizio del servizio è soggetto a licenza, con una copertura integrale di orario e territorio.

Il servizio di noleggio con conducente, invece, può rifiutare le chiamate, non è soggetto a obblighi che garantiscano l'universalità del servizio né a corrispettivi tariffari fissati dall'amministrazione. Lo stazionamento dei mezzi avviene all'interno delle rimesse, essendo "vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi".

L'esercizio del servizio taxi è subordinato al possesso di una licenza e le licenze sono contingentate. Per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente è richiesta, invece, un'autorizzazione.

Una prima conseguenza delle restrizioni presenti all'accesso al mercato è che a un aumento o una contrazione della domanda del servizio, in assenza di un intervento dell'amministrazione, non corrisponde un adeguamento dell'offerta, ma una variazione del valore delle licenze per gli incumbent e del costo di investimento per accedere al mercato per gli entrant.

Tale evenienza, già ampiamente segnalata al legislatore anche da parte dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, è stata tradizionalmente vista come la contropartita per la garanzia del servizio universale di trasporto non di linea. A fronte del rischio di un numero insufficiente di macchine pubbliche a disposizione, ci sarebbe la garanzia di un servizio ad ogni ora del giorno e della notte e in tutto il territorio di giurisdizione del comune che rilascia le licenze.

È una replica difficilmente accettabile, perché se il sistema delle licenze, che dovrebbero proprio garantire il soddisfacimento integrale della domanda, risulta non rispondente alla richiesta, evidentemente qualcosa, in quel sistema, non funziona. Con l'aumentare della popolazione e del bisogno di mobilità, sarebbe necessario il rilascio di un numero maggiore di licenze e autorizzazioni. Se ciò non accade, per una sbagliata valutazione dell'autorità amministrativa o per la sua permeabilità alle richieste di una minoranza organizzata di operatori che cercano di difendere la propria posizione di rendita, cresce per i consumatori la difficoltà di ottenere le prestazioni richieste in tempi rapidi.

In un mercato libero, i prezzi sono indicatori sintetici che "segnalano" i rapporti di scambio fra domanda e offerta. Essi pertanto orientano il comportamento dei consumatori, ma inducono a cambiamenti anche sul lato dell'offerta. Se un fattore esogeno (es. un aumento dei prezzi relativi delle auto private o del loro utilizzo) facesse aumentare la domanda, la pressione sul prezzo farebbe in modo che l'offerta di servizi (nel qual caso, il numero di tassisti e NCC) aumenterebbe per far fronte alle richieste.

Poiché, invece, i servizi sono resi in un mercato chiuso e, nel caso del servizio taxi, a tariffe amministrative, non è dato sapere quante più persone potrebbe oggi occupare il settore.

Le restrizioni all'entrata a scopo di fornitura del servizio, da un lato, la fissazione di tariffe amministrative e turni di lavoro obbligatori dall'altro, sono tradizionalmente giustificate dai costi di transazione che altrimenti si avrebbero. Si sostiene che una libera negoziazione del prezzo, soprattutto in determinate fasce orarie o in luoghi disagiati, potrebbe mettere il consumatore in stato di bisogno alla mercé dell'unico operatore disponibile e rintracciabile.

Tali circostanze sono però sempre più marginali, intuitivamente incompatibili con un aumento dell'offerta, e la frequenza del loro verificarsi, se si rendesse l'attività del tutto libera ed esercitabile da chiunque avesse la disponibilità di un mezzo e la patente, è tutta da dimostrare.

La stessa Autorità per la concorrenza, in una segnalazione<sup>1</sup> precedente il decreto legge n. 223 del 2006 – che, come convertito in legge n. 248, ha introdotto la possibilità per gli enti locali di prevedere alcune deroghe alla regolazione statale in corrispondenza delle specifiche realtà territoriali -, aveva dato indicazioni di modifica dell'assetto regolamentare del settore per evitare che la regolazione diventasse un ostacolo alla concorrenza e, consequenzialmente, un danno ai consumatori. Così, l'Autorità suggeriva di escludere la possibilità di determinare tariffe minime, di stabilire esclusivamente i turni minimi rigidi per le fasce orarie e i giorni di minor domanda, la necessità di aumentare il numero delle licenze “nella prospettiva di un graduale processo di apertura delle condizioni di accesso al mercato”, l'opportunità di modificare il sistema delle licenze mantenendo l'obbligo di iscrizione degli operatori ad un ruolo, con la massima semplificazione e trasparenza delle procedure, al fine di evitare che tale obbligo sia un ostacolo ingiustificato all'entrata sul mercato.

A distanza di quasi dieci anni, l'Autorità rilevava il perdurare delle distorsioni concorrenziali dovute a una regolazione del settore rigida,<sup>2</sup> sottolineando in primo luogo proprio la debolezza strutturale che si è appena menzionata, ovvero sia l'inadeguatezza dell'offerta a soddisfare la domanda, da individuarsi nel mancato esercizio dei comuni “della competenza in ordine alla determinazione del numero dei veicoli da adibire al servizio di taxi, e quindi ad incrementare eventualmente le licenze a fronte di un'insufficienza dell'offerta”. Tale facoltà non è stata utilizzata, secondo l'Autorità, a causa delle resistenze degli operatori del settore, “favorevoli al mantenimento delle restrizioni quantitative” dovute anche all’elevato costo che gli operatori già attivi sul mercato hanno sostenuto per l'acquisto di una licenza da altri soggetti. Infatti, benché le licenze siano state originariamente rilasciate gratuitamente da parte delle autorità pubbliche, le stesse sono state sovente alienate sulla base di valori economici, di volta in volta crescenti in termini reali, circostanza questa che, di per sé, riflette la scarsità del numero delle licenze, ovvero del numero di taxi attualmente in circolazione. In questo contesto, il valore della licenza rappresenta un asset il cui valore economico assume particolare rilievo al momento della rivendita della licenza stessa da parte del fornitore del servizio, mentre ogni emissione di nuove licenze comporta necessariamente una riduzione del valore di quelle originariamente rilasciate”.

Ritenendo che la densità di taxi in rapporto alla popolazione è “assai ridotta” “nei paesi in cui, come l'Italia, l'offerta delle licenze è strettamente regolamentata”, rispetto a quella che caratterizza i paesi che hanno optato per una de-regolamentazione più o

1 AS053/1995

2 AS277/2004.

meno accentuata, l'Antitrust suggeriva già allora un maggior rispetto di "alcuni criteri di promozione e tutela della concorrenza" richiesti anche dal diritto comunitario. Accanto a forme compensative per gli attuali titolari delle licenze a fronte di un incremento del loro numero, l'Autorità segnalava alcune procedure operative (procedure d'asta, doppie licenze per i titolari attuali) per aumentare il numero delle licenze. Accanto a queste misure quantitative, segnalate "nell'ottica di pervenire ad un graduale processo di liberalizzazione del settore", l'Autorità suggeriva anche altre misure finalizzate a riassorbire lo squilibrio tra domanda e offerta. Oltre alle licenze part-time per gli orari di punta, alla libera determinazione degli orari fermo restando un obbligo di servizio minimo, all'eliminazione della segmentazione territoriale per ciascuna area comunale, all'ingresso nel mercato di taxibus, si suggerivano anche l'incremento dell'offerta mediante autoservizi non di linea, con la "possibilità da parte delle amministrazioni di concedere delle autorizzazioni ad effettuare un servizio di taxi innovativo, associato ad un minore assoggettamento agli obblighi di servizio", sempre nell'obiettivo di più lungo termine di "un processo di piena liberalizzazione del settore, da realizzarsi attraverso la previsione di un regime autorizzatorio privo di contingentamento, che potrebbe essere attuato a seguito del decorrere di un congruo periodo di tempo, al fine di permettere di ammortizzare la perdita di valore di nuove licenze".

Anche in altre occasioni, "l'Autorità ha avuto modo di stigmatizzare la sussistenza di limiti quantitativi all'esercizio di attività economiche, quali, con particolare riferimento ai servizi di taxi, il contingentamento delle licenze. Ciò in quanto, da un lato, la fissazione di limiti quantitativi alle possibilità di entrata sul mercato 'non risulta direttamente funzionale al perseguimento di obiettivi di interesse generale' e, dall'altro, tali limiti comportano l'accesso al mercato di un 'numero di imprese inferiore rispetto a quello che fisserebbe spontaneamente il mercato' con 'un possibile impatto negativo in termini di maggiori prezzi' e con 'un minor incentivo all'innovazione ed al progresso tecnico'".<sup>3</sup>

Le osservazioni dell'Antitrust sono tanto più valide oggi, vista la maggior facilità con cui il consumatore può mettersi in contatto con più operatori, non necessariamente in loco, per confrontare il costo del servizio offerto. Le applicazioni internet e di telefonia mobile, infatti, hanno ridotto drasticamente i costi di transazione.

Da una parte le tecnologie sviluppatasi negli ultimi anni (a partire dai servizi di geolocalizzazione), dall'altra la crescente penetrazione di telefoni cellulari e smartphone con tutti i cambiamenti a livello di comportamenti individuali che essa ha comportato, hanno visto lo sviluppo di applicazioni che consentono a chi ha bisogno di un passaggio di avere consapevolezza di quanti stanno circolando nei pressi e sono disponibili a concederlo.

Le potenzialità del servizio sono tali da mettere in dubbio la stessa legittimazione dell'attuale impianto regolatorio del servizio. Nell'ipotesi di un'ampia diffusione di simili applicazioni, infatti, un'offerta distribuita ed adeguata di varie modalità di servizio di trasporto (come car sharing e car pooling) potrebbe dare al consumatore tutele più efficaci dell'attuale regolamentazione a tariffa amministrata e turni obbligatori.

Ma se ciò potrà avvenire, legislatore permettendo, in un futuro prossimo, le tecnologie ICT hanno già nel recente passato radicalmente mutato il mercato delle due categorie di operatori oggi esistenti: gli NCC e i taxi.

### 3. L'impatto delle tecnologie ICT sui servizi NCC e taxi

Nel 1992, in un'epoca in cui la diffusione del telefono cellulare non era quella di oggi, la differenza era molto marcata: se il consumatore sapeva in anticipo a che ora avrebbe avuto bisogno di un passaggio poteva utilizzare il servizio che preferiva prenotando una corsa. Altrimenti, si dirigeva verso un'area destinata solo al servizio taxi nel momento stesso in cui avesse avuto bisogno del servizio, contando sul fatto che un tassista fosse nel parcheggio riservato in ottemperanza ad un obbligo di servizio pubblico e in forza di una facoltà a lui riconosciuta. Da qui, la distinzione originaria tra servizio taxi e servizio noleggio con conducente, introdotta appunto nel 1992.

L'avvento della telefonia mobile e delle nuove tecnologie di comunicazione ha rivoluzionato il settore sia per gli uni che per gli altri. Come all'epoca i radiotaxi avevano di gran lunga facilitato l'incontro tra domanda e offerta, consentendo tramite ricetrasmittente ai taxi di ricevere le chiamate dalla centrale operativa, così oggi, nell'era dei cellulari e delle applicazioni, le esigenze di chi si muove in città possono essere soddisfatte più agevolmente e in tempi rapidi cercando un'auto da qualunque luogo. Il tassista, dopo aver accompagnato un cliente, può ricevere una chiamata dalle vicinanze senza dover perdere tempo e consumare carburante (con tutti i benefici in termini economici per il tassista e in termini di decongestionamento di traffico e ambientali per la collettività) per recarsi nuovamente in un posteggio riservatogli dal comune.

D'altronde, i servizi di telefonia offerti dalle cooperative di taxi servono proprio a questo: sollevare il consumatore dall'onere di recarsi in un posteggio (con il rischio di non trovare auto) e metterlo in contatto con il taxi in circolazione più vicino, il quale a sua volta verrà sollevato dai costi di tempo e denaro che il dover tornare al posteggio implica. Chiaramente questo cambiamento ha importanti risvolti anche dal punto di vista ambientale, in quanto riduce le distanze percorse dalle auto pubbliche tra una corsa con cliente e l'altra.

I tassisti continuano ad avere in via esclusiva il diritto di sostare in aree dedicate, ma lo esercitano meno, potendo ricevere più facilmente chiamate a fine corsa da parte di clienti che si trovano nelle vicinanze.

Un simile cambiamento, ovviamente, non poteva restare confinato al solo mondo dei tassisti: esso ha gradualmente investito anche il mercato contiguo del noleggio con conducente. Gli esercenti tale servizio possono sfruttare gli stessi benefici dell'innovazione, traendone anzi maggiori vantaggi dato che non possono sostare in luoghi pubblici.

La differenza tra i due servizi permane: i taxi devono prestare servizio in determinate fasce orarie e possono farlo fruendo di posti auto in luoghi pubblici loro riservati; i conducenti di auto a noleggio possono rifiutare una chiamata ma non possono sostare in posti pubblici e devono anche, in un regime più aperto al mercato, contendersi i clienti offrendo loro diversi servizi e comfort. Inoltre, a differenza dei tassisti, gli NCC possono praticare prezzi liberi.

L'effetto più vistoso dello sviluppo tecnologico, però, è quello di aver innescato una sorta di convergenza tra due mercati precedentemente caratterizzati da perimetri molto diversi: un NCC e un tassista, all'atto pratico, sono oggi molto più simili di quanto non fossero venti anni fa. Ciò non solo perché la scarsità dei secondi conduce spesso il cliente a prenotarli in anticipo, ma anche perché lo sviluppo tecnologico ha consentito ai primi di essere più facilmente raggiungibili. Di conseguenza, essi oggi si trovano in concorrenza l'uno con l'altro per soddisfare un segmento importante del mercato.

Infatti, nonostante un quadro regolatorio talmente incerto da essere un ostacolo al settore, negli ultimi anni il settore del noleggio con conducente ha saputo trarre vantag-

gio dalle nuove ulteriori innovazioni tecnologiche e nuovi servizi sono nati intorno alle necessità di noleggio con conducente. È il caso dei servizi di intermediazione tramite applicazioni su smartphone tra gli utenti e gli NCC, che consentono di individuare quello più vicino al luogo di richiesta e più adatto alle esigenze dell'utente, similmente a quanto fanno applicazioni analoghe per i taxi (Newtaxi, Mytaxi, Hailo).

Tra queste, la più nota è Uber, una start-up americana nata nel 2009 a San Francisco e operativa in più di 150 città in tutto il mondo, la quale facilita l'incontro tra la domanda e l'offerta di servizi di trasporto non di linea.

Il fenomeno, che già si è diffuso negli anni scorsi in città come Amsterdam, Berlino, Londra, Lione, Melbourne, Monaco, Parigi, Seul, Singapore, Sidney e Zurigo, ha preso piede anche a Milano e, in parte, a Roma, dove è presente dal marzo 2013.

Ma il caso di Uber non è sotto alcun profilo "unico". Se l'impresa californiana si segnala per l'aggressività con cui si presenta in nuovi mercati, suscitando spesso la reazione indignata degli autisti di auto pubbliche che la vedono come un vero e proprio pericolo per la propria sopravvivenza, esistono già servizi analoghi (Lyft) o che similmente provano a declinare il servizio trasporto passeggeri per i tempi della "sharing economy". Si tratta di app come Letz go o Blabla car, che non si rivolgono esclusivamente ad autisti di professione, ma consente a tutti coloro che lo desiderino di mettere a disposizione la propria automobile e la propria guida per "offrire un passaggio" ad altri. In questo caso, si vengono a creare delle vere e proprie community di autisti e passeggeri, che sostengono il lavoro dei primi con un esborso che può essere considerato coerente con un rimborso dei costi sostenuti, oppure – dai critici – un vero e proprio prezzo per una prestazione onerosa.

Uber oggi capitalizza 17 miliardi di dollari, ovvero di più di due giganti dell'autonoleggio come Hertz (\$12.5 miliardi) o Avis/Budget Group (\$6.32 miliardi), che a differenza di Uber dispongono di una flotta di auto aziendali e uffici in tutto il mondo. L'entusiasmo che imprese di questo genere stanno suscitando, perlomeno rispetto alla raccolta di capitali con i quali operare, segnala che i mercati sono convinti che la "domanda" di nuova mobilità sia un fattore di cui tenere sempre più conto. Del resto, l'ampia diffusione di servizi di car sharing – spesse volte promossi da grandi case automobilistiche (Car2go/Mercedes, Enjoy/Fiat, Twist/Volkswagen, DriveNow/BMW) – segnala similmente un grande interesse per il settore.

Questi servizi sono ovviamente eterogenei: si passa dal noleggio con conducente tradizionale, al noleggio a tempo di una vettura, a una forma inedita come il "ride sharing". In tutti questi casi, il fenomeno è contraddistinto dal tentativo di raggiungere un utilizzo più produttivo del bene capitale/automobile: riducendo i tempi morti per gli NCC, rendendo profittevole un tragitto in automobile per i cittadini comuni attraverso il *ride sharing*, privilegiando un'auto in condivisione alla proprietà individuale tradizionale (eliminando tutti i costi ad essa connessi) nel caso del *car sharing*.

L'evoluzione tecnologica rende quindi lecito chiedersi se esista ancora quella distinzione tra taxi come attività "di pubblico interesse"<sup>4</sup> o comunque come settore sottoposto a "oneri di servizio pubblico volti a garantire un livello minimo di servizio",<sup>5</sup> e servizio di NCC come attività di impresa.

Ancora nel 1993, la giurisprudenza amministrativa poteva sostenere che le "attività di servizio di taxi e di servizio di noleggio con conducente si differenziano soprattutto con riferimento alla natura del servizio effettuato", dacché il primo soltanto "si configura

4 Carnevale Venchi, Trasporti pubblici in concessione, in Enc. dir., Milano, 1992, vol. XLIV, 1101.

5 Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS226/2001.

come servizio di pubblica utilità” in quanto soggetto “ad offerta indifferenziata, ad un regime di rigida determinazione delle tariffe e delle modalità di servizio, e allo stazionamento in luogo pubblico”.<sup>6</sup> Oggi, l’evoluzione tecnologica, la possibilità di reperire nemmeno più con una telefonata, ma con un semplice sms o con una geo-localizzazione su smartphone la macchina più vicina, consente di mettere in dubbio il fatto che il servizio taxi sia un’attività di pubblico interesse. La stessa giurisprudenza, ad anni di distanza da quella appena richiamata, con l’ausilio della teoria dell’elemento soggettivo ai fini dell’individuazione dei servizi pubblici, ha riconosciuto nel servizio di taxi non un servizio pubblico, ma “un’attività di trasporto individuale di persone, imperniata sul rapporto negoziale che si instaura con il cliente, di stampo prettamente privatistico, ancorché assoggettata ad un regime fortemente regolamentato”.<sup>7</sup> Ciò peraltro in coerenza con una risalente sentenza del Consiglio di Stato, precedente la legislazione su taxi e NCC e relativa alle auto pubbliche da piazza, per cui “nonostante l’evidente impropria qualificazione di servizio pubblico dovuta al linguaggio corrente”, tale settore costituisce attività già compresa nella naturale capacità libertà dei privati, anche se assoggettabile a disciplina da parte della P.A., consistente nel rilascio di apposite licenze.<sup>8</sup>

La convergenza, sia nella riflessione giuridica – testimoniata da queste sentenze e delle pronunce dell’Antitrust – che nell’accessibilità al servizio – fornita dall’innovazione tecnologica – rende quindi opportuno chiedersi se quella rigida regolazione che serviva a garantire, in linea teorica, l’universalità del servizio a detrimento della libertà di concorrenza, sia ancora giustificabile, nell’ottica di quel consumatore a tutela dei cui interessi era nata, o se non sia davvero giunto il tempo per applicare i suggerimenti forniti negli anni dall’Antitrust e aprire al mercato il servizio delle auto pubbliche.

Proprio lo sviluppo del mercato degli NCC, consentito dall’evoluzione tecnologica, rende ormai “fortemente problematico il rapporto tra servizio taxi ed NCC. Nonostante le distinzioni normative, gli NCC svolgono di fatto un ruolo almeno in parte sostitutivo dei taxi, prima limitato solo ad alcune fasce della clientela ‘prevedibile’, ad oggi, attraverso la diffusione dell’applicazione della società Uber che permette di richiedere il servizio in tempo reale, si è diffuso anche fra la clientela occasionale [...] D’altronde anche il vecchio servizio ‘da piazza’, precedente denominazione per i taxi, ha avuto la sua evoluzione con le centrali radio-taxi, con le colonnine telefoniche agli stazionamenti, con la ricerca automatica geo-referenziata. La diffusione delle nuove tecnologie sta modificando, oltre al mezzo per richiedere il servizio, anche la fruizione dei servizi stessi, ma il quadro normativo non si è ancora adeguato alle esigenze dettate dalla diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti – ITS e di tutti quei dispositivi che stanno trasformando le nostre città in “intelligenti”.<sup>9</sup>

La recente istituzione di un’Autorità indipendente incaricata di regolare e vigilare il settore dei trasporti<sup>10</sup> potrà, se si vorrà, rappresentare il primo segnale di un percorso di liberalizzazione o comunque di maggiore apertura alla concorrenza del servizio del trasporto pubblico non di linea, come avvenuto già nel settore delle comunicazioni e dell’energia.

Spetta infatti all’Autorità, tra gli altri, il compito di “monitorare e verificare la corrispon-

6 T.A.R. Liguria, sez. II, 14 aprile 1993, n. 117.

7 T.A.R. Toscana, sez. II, 31 maggio 2011, n. 964.

8 C.d.S., sez. V, 11 marzo 1966, n. 430.

9 Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, Relazione annuale 2013, p. 293.

10 Decreto legge 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011.

denza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti”. Non fa invece cenno, la legge istitutiva, di competenze in merito al servizio NCC. Non è ancora chiaro, dal momento che l’Autorità stenta ad entrare in funzione, se tale lacuna sia irrilevante, essendo la relativa competenza comunque ricompresa in quella “dei trasporti e dell’accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori” e nella garanzia, “secondo metodologie che incentivino la concorrenza, [del]l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori”, o se la non esplicita menzione dipenda ancora da un orientamento già vetusto, come abbiamo sopra motivato, nel separare il servizio taxi dal servizio NCC. In quest’ultimo caso, sarebbe del tutto logico e coerente con la giurisprudenza più recente ricomprendere il trasporto pubblico non di linea in un’unica competenza di vigilanza dell’Autorità, procedendo alla rimozione degli ostacoli alla libertà di impresa e all’incontro tra la domanda e l’offerta del servizio di trasporto tra utenti e conducenti, secondo le tappe già scandite dall’Antitrust.

#### 4. Alcune idee di riforma del servizio di auto pubbliche

Quali potrebbero essere, più concretamente, queste tappe, percorse sotto la vigilanza dell’Autorità dei trasporti?

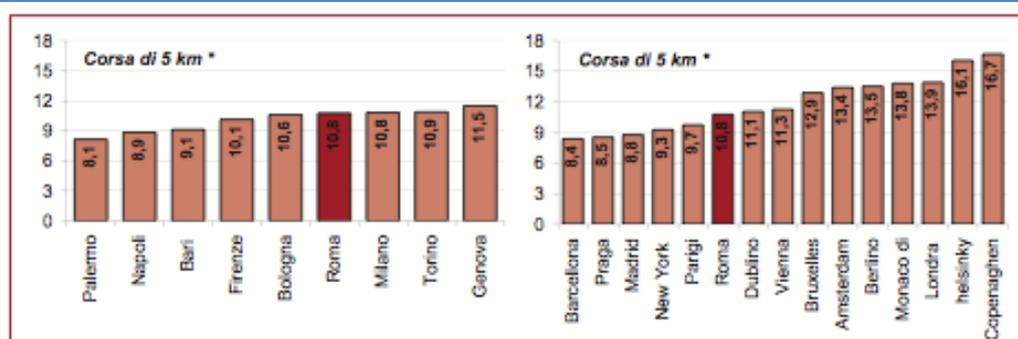
Qui di seguito ne verranno indicate alcune, nella convinzione che, per quanto parziali, possano contribuire a garantire quella maggiore concorrenza che sia, a sua volta, garanzia di un miglior incontro tra le esigenze della domanda e le possibilità dell’offerta.

Esse riguardano, in particolare, l’abolizione di quelli che l’Antitrust ha individuato come “elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità dei due servizi”.<sup>11</sup>

Tale sostituibilità mira a compensare le carenze del servizio taxi, che emergono anche dal confronto internazionale. La maggior offerta di auto si registra infatti nelle città dove esso è stato liberalizzato, come Dublino e Stoccolma.

FIGURA 1

Prezzo di una corsa taxi di 5 Km nelle grandi città italiane (euro 2013) e all’estero (euro 2012)



(\*) Le corse di esempio sono simulate calcolando gli scatti in 5 km di viaggio e 5 o 10 minuti di sosta nel traffico o in attesa, con un taxi su piazza e tariffa diurna ferial urbana, tenendo conto delle tariffe progressive e ipotizzando che i minuti di sosta siano metà nella parte iniziale e metà nella parte finale del tragitto.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni italiani (aggiornamento ad agosto 2013) e dati Unica taxi Bologna, Le tariffe nel mondo 2012.

**TABELLA 1**  
Densità dei taxi nelle grandi città italiane (2012)

| Città   | Licenze | Residenti al 31/12/2012 | Densità (taxi ogni 1.000 ab.) | Densità (abitanti per taxi) | Densità (taxi per kmq) |
|---------|---------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Roma    | 7683*   | 2.614.263               | 2,9                           | 340                         | 5,9                    |
| Milano  | 4855*   | 1.240.173               | 3,9                           | 255                         | 26,7                   |
| Napoli  | 2.376   | 961.106                 | 2,5                           | 405                         | 20,3                   |
| Torino  | 1.505   | 869.312                 | 1,7                           | 578                         | 11,6                   |
| Palermo | 322     | 656.829                 | 0,5                           | 2.040                       | 2,0                    |
| Genova  | 869     | 584.644                 | 1,5                           | 673                         | 3,6                    |
| Bologna | 640*    | 371.151                 | 1,7                           | 580                         | 4,5                    |
| Firenze | 654*    | 357.318                 | 1,8                           | 546                         | 6,4                    |
| Bari    | 153     | 315.408                 | 0,5                           | 2.061                       | 1,3                    |

(\*) Dato aggiornato agosto 2013.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei comuni (aggiornamento aprile 2012) e Istat.

**TABELLA 2**  
Taxi nelle principali città europee e a New York (2013)

| Città        | Numero di taxi | Stima popolazione area metropolitana | Densità (taxi ogni 1000 pers.) | Densità (taxi per kmq area urbana) |
|--------------|----------------|--------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Roma         | 7683*          | 3.798                                | 2,02                           | 6,9                                |
| Amsterdam    | 2.400          | 1.050                                | 2,29                           | 5,8                                |
| Barcellona   | 10.482         | 4.604                                | 2,28                           | 9,8                                |
| Berlino      | 6.936          | 3.956                                | 1,75                           | 5,1                                |
| Bruxelles    | 1.248          | 1.944                                | 0,64                           | 1,7                                |
| Copenaghen   | 2.016*         | 1.218                                | 1,66                           | 4,5                                |
| Dublino (a)  | 11.299         | 1.143                                | 9,89                           | 24,9                               |
| Helsinki     | 1.500*         | 1.159                                | 1,29                           | 3,0                                |
| Londra (a)   | 22.174*        | 9.576                                | 2,32                           | 13,7                               |
| Madrid       | 15.646         | 6.087                                | 2,57                           | 11,8                               |
| New York (b) | 46.000         | 20.673                               | 2,23                           | 4,0                                |
| Parigi       | 17300*         | 10.869                               | 1,59                           | 6,1                                |
| Stoccolma    | 6.100*         | 1.435                                | 4,25                           | 16,0                               |
| Vienna       | 4.000          | 1.732                                | 2,31                           | 8,8                                |

(\*) Dato aggiornato agosto 2013.

(a) Il numero di taxi esclude i minicabs a Londra e gli hackneys a Dublino, che svolgono una funzione simile agli NCC italiani.

(b) Il numero di taxi, seguendo le convenzioni della Taxi and Limousine Commission, comprende taxicabs ("medaglioni"), car services (radiotaxi) e black cars, ma esclude le limousines.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei comuni (aggiornamento aprile 2012), Demographia, Demographia World Urban Areas, 9ª edizione annuale (2013).

**TABELLA 3**  
Indagine Eurotest sul servizio taxi in europa (2011)

| Eurotest 2011 |            |         |          |        |                         |
|---------------|------------|---------|----------|--------|-------------------------|
| Città         | Conducente | Veicolo | Percorso | Totale | Valutazione complessiva |
| Barcellona    | o          | ++      | +        | 84,61  | +                       |
| Monaco        | o          | +       | ++       | 82,89  | +                       |
| Colonia       | o          | +       | ++       | 82,38  | +                       |
| Milano        | -          | +       | ++       | 81,34  | +                       |
| Berlino       | o          | o       | ++       | 81,30  | +                       |
| Parigi        | o          | +       | +        | 80,96  | +                       |
| Lisbona       | -          | +       | ++       | 80,96  | +                       |
| Salisburgo    | o          | o       | ++       | 79,22  | o                       |
| Oslo          | -          | +       | ++       | 79,17  | o                       |
| Rotterdam     | -          | +       | ++       | 78,46  | o                       |
| Amburgo       | -          | +       | +        | 76,99  | o                       |
| Ginevra       | -          | o       | +        | 73,53  | o                       |
| Bruxelles     | -          | +       | +        | 73,12  | o                       |
| Zagabria      | --         | -       | ++       | 72,78  | o                       |
| Zurigo        | -          | ++      | +        | 72,72  | o                       |
| Madrid        | --         | ++      | +        | 69,98  | -                       |
| Praga         | -          | +       | o        | 67,76  | -                       |
| Vienna        | --         | o       | +        | 67,57  | -                       |
| Amsterdam     | --         | +       | +        | 67,49  | -                       |
| Lussemburgo   | -          | +       | o        | 67,38  | -                       |
| Roma          | --         | o       | +        | 65,98  | -                       |
| Lubiana       | --         | -       | -        | 53,08  | --                      |

*Legenda: ++ ottimo + buono o sufficiente insoddisfacente -scarso*

*Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Eurotest 2011*

Anche utilizzando ulteriori parametri rispetto alla quantità delle auto in circolazione, il giudizio finale nei confronti del servizio taxi mostra una qualità tendenzialmente bassa a fronte di un costo tendenzialmente alto.

La stessa Autorità di vigilanza per la concorrenza ha segnalato, ormai dieci anni fa, alcune esperienze straniere di liberalizzazione che hanno dato “risultati positivi sia per i nuovi entranti, che per la generalità dell’utenza”,<sup>12</sup> basate su una liberalizzazione delle licenze accompagnata da un innalzamento dei requisiti qualitativi e di sicurezza imposti a tutti gli operatori (Irlanda, Paesi Bassi, Svezia, Australia, Nuova Zelanda); o sulla possibilità di differenziare le tariffe (Nuova Zelanda, Paesi Bassi). “Una conseguenza diretta di tale liberalizzazione – secondo l’Antitrust – è stato il graduale riassorbimento dell’iniziale eccesso di offerta, grazie ad un’accelerazione indotta nella crescita della domanda. Inoltre, sotto il profilo tariffario, le riforme intraprese hanno determinato una riduzione media delle tariffe e un significativo aumento della domanda, che in questo settore risulta molto elastica al prezzo”.

**TABELLA 4**  
Costo dei taxi nelle grandi città italiane (euro, 2012)

| Città       | Importo fisso alla partenza | Tariffa oraria iniziale | Tariffa chilometrica iniziale | Tariffa chilometrica extraurbana | Supplementi |          | Prezzo di una corsa standard 5 km |
|-------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------|----------|-----------------------------------|
|             |                             |                         |                               |                                  | Festivo     | Notturmo |                                   |
| Roma        | 3,00                        | 27,00                   | 1,10                          | -                                | 1,50        | 3,50     | 10,75                             |
| Milano (b)  | 3,20                        | 27,76                   | 1,06                          | 1,80                             | 2,00        | 3,00     | 10,81                             |
| Napoli      | 3,50                        | 18,00                   | 0,77                          | 1,54                             | 2,50        | 2,50     | 8,85                              |
| Torino (b)  | 3,50                        | 25,50                   | 1,05                          | 1,43                             | 1,50        | 2,50     | 10,88                             |
| Palermo     | 2,54                        | 16,90                   | 0,84                          | 1,49                             | 1,58        | 1,91     | 8,15                              |
| Genova      | 5,00                        | 24,00                   | 0,90                          | 1,50                             | 2,00        | 2,50     | 11,50                             |
| Bologna (c) | 3,00                        | 24,00                   | 1,13 1,15                     | 1,40                             | 1,70        | 2,60     | 10,61                             |
| Firenze (b) | 3,30                        | 24,00                   | 0,91                          | 1,64                             | 2,00        | 3,30     | 10,14                             |
| Bari (b)    | 3,00                        | 20,00                   | 0,80                          | 1,40                             | 2,00        | 2,00     | 9,14                              |

(a) Le corse standard sono simulate calcolando gli scatti in 5 km di viaggio e 5 minuti di sosta nel traffico o in attesa, con un taxi su piazza e tariffa diurna ferialle urbana, tenendo conto delle tariffe progressive e ipotizzando che i minuti di sosta siano metà nella parte iniziale e metà nella parte finale del tragitto.

(b) Tariffa progressiva secondo i km percorsi; il costo extraurbano corrisponde (eccetto Firenze) alla tariffa praticata quando la vettura viaggia a oltre 50 km/h per più di 1 minuto.

(c) Tariffa progressiva secondo l'importo segnato dal tassametro; la tariffa chilometrica è 1,15 € nei primi 2 km e 1,13 nei successivi 2.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento ad agosto 2013).

Tabelle tratte da: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del comune di Roma, Rapporto annuale 2013

Le possibilità offerte dall'innovazione tecnologica per avvicinare, dal punto di vista pratico, il servizio di taxi a quello di NCC, con particolare riferimento alla comunicazione tra offerta e domanda, rendono quindi possibile migliorare l'offerta del servizio modificando, più che la regolazione del primo, quella del secondo, ad oggi contenente limiti "ingiustificabili" e "anacronistici", per dirla con l'Antitrust.<sup>13</sup> In tal modo, i servizi di auto pubbliche potranno integrarsi a vicenda, aiutando anche a colmare le carenze del trasporto pubblico locale.

Pertanto, richiamando le proposte dell'Antitrust avanzate in occasione della segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza e auspicando che l'iter legislativo, ad ora mai avvenuto, possa portare quest'anno all'approvazione di tale legge, si rammenta l'opportunità di abrogare per gli NCC l'obbligo di ricezione della prenotazione di trasporto presso la rimessa, l'obbligo di avere sede o rimessa nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 3, c. 3, e 8, c. 3, l. 21/1992), l'obbligo di partenza e rientro presso la rimessa (art. 11, c. 4, l. 21/1992).

Tale insieme di obblighi limita di fatto l'esercizio dell'attività al territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Essi sono frutto in particolare delle modifiche apportate alla legge del 1992 dal decreto legge n. 207/2008, convertito in legge n. 14/2009, emanato assecondando i timori dei titolari delle licenze taxi rispetto alla concorrenza, via via più incalzante, degli NCC. Il decreto ha infatti limitato l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente al territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Se, infatti, l'accesso al territorio di altri comuni è consentito previ alcuni adempimenti burocratici previsti a carico degli NCC,

<sup>13</sup> AS1137/2014, cit.

mentre per i tassisti l'accesso diventava libero sulla base di accordi intercomunali (art. 5 bis), l'effetto combinato di dover avere sedi e rimesse nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, di dover stazionare e sostare all'interno di tali rimesse e di tornare alla rimessa per ogni nuova prestazione, nonché di dover richiedere un'ulteriore autorizzazione per l'accesso a comuni diversi da quello di rilascio dall'autorizzazione, è stato quello di restringere l'offerta di servizio di NCC proprio quando l'innovazione tecnologica consentiva ad esso di integrarsi con quello di taxi a evidente beneficio di una "domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione".<sup>14</sup>

Emblematica di una legislazione che arranca nel ritardare gli effetti degli ineluttabili cambiamenti che l'innovazione tecnologica ha imposto al settore è la norma relativa all'obbligo di iniziare e finire la corsa in rimessa. L'interpretazione letterale della disposizione, in contrasto con qualsiasi criterio di ragionevolezza ed efficienza del servizio, avrebbe vietato al conducente di accettare le chiamate se fosse stato in circolazione e non fermo nella propria rimessa o, peggio ancora, lo avrebbe obbligato a tornare alla rimessa prima di prelevare il cliente, anche se si fosse trovato dietro l'angolo. In questo modo, si introducevano attraverso un dettaglio attinente la regolamentazione tecnica del settore limiti insormontabili alla concorrenza e al libero uso da parte dei consumatori di una parte dell'offerta, con la concentrazione dei benefici offerti dalle nuove tecnologie dell'informazione nel solo servizio taxi. Vale la pena evidenziare che l'effetto (quando non l'obiettivo) della norma è esattamente quello di impedire la convergenza dei due mercati, ristabilendo quelle barriere che la tecnologia aveva reso più evanescenti. In altri termini, l'obbligo di ritorno in rimessa serve a segmentare con maggiore precisione il confine tra autopubbliche e NCC, con ovvie conseguenze anticompetitive e soprattutto spingendo verso una differenziazione della tipologia di cliente per ciascun servizio.

Comprendendone giusto in tempo dall'entrata in vigore della norma la sua scarsa ragionevolezza, il legislatore ne ha letteralmente sospeso l'efficacia mediante l'approvazione di una seconda disposizione contenuta nella legge 9 aprile 2009, n. 33, di conversione del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5. L'articolo 7-bis introdotto da quest'ultima al decreto legge prevede infatti che "Nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni ed agli enti locali, l'efficacia dell'articolo 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30 giugno 2009".

Quest'ultimo termine è stato poi prorogato dai decreti legge nn. 78/09 e 194/09 al 31 marzo 2010, sempre in attesa di una nuova disciplina dei servizi di trasporto non di linea. La riforma organica non è stata sinora varata, né tantomeno è stato adottato il decreto ministeriale volto ad assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale previsto dal decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, che fissava un termine di 60 giorni a decorrere dal 26 marzo 2010 per l'emanazione del provvedimento.

Eppure, il danno procurato ai consumatori dalla conferma del divieto per gli NCC di utilizzare le IT per ricevere ed accettare chiamate durante la circolazione sarebbe evidente.

---

<sup>14</sup> Autorità per la concorrenza e il mercato, segnalazione AS501/2009.

Se i servizi ICT non incontrassero il favore degli utenti, questo mercato non si sarebbe sviluppato e non avrebbe destato le preoccupazioni dei tassisti. Porre restrizioni all'uso delle applicazioni per smartphone che si stanno affermando significa, quindi, negare a molti consumatori la soluzione tecnologica che già mostrano di preferire e alla totalità degli utenti la libertà di scelta, senza peraltro garantire una maggiore clientela ai tassisti.

Molti consumatori, che si sono avvicinati ai servizi di trasporto pubblico non di linea perché trovano comodo poter prenotare e pagare in modalità telematica un'auto che arriva in pochi minuti, perderebbero la loro best option e tornerebbero alla second best, sia essa l'auto privata, il mezzo pubblico o il taxi.

Per contro, se fosse definitivamente abolito l'obbligo di partenza dalla rimessa, si avrebbero i benefici connessi alla maggior offerta, alla rapidità di reperibilità di un esercente, alla comodità del pagamento on line, ma anche benefici indiretti, dato che l'aumento dell'offerta di servizi da parte di alcuni operatori dovrebbe ben presto provocare come reazione la ricerca di nuove soluzioni per erogare il servizio in modo competitivo. Si dà il caso che già altri operatori IT come ExDriver si siano resi disponibili ad offrire servizi innovativi anche ai tassisti.<sup>15</sup>

Si consideri inoltre che la rimozione dell'obbligo di tornare in rimessa avrebbe effetti positivi anche sull'ambiente e sul traffico. È evidente, infatti, che costringere i conducenti a percorrere metà dei km che macinano ogni giorno senza alcun cliente a bordo, non è esattamente in linea con gli obiettivi di riduzione delle emissioni in atmosfera ed i principi della mobilità sostenibile. In città come Milano e Roma, che si estendono rispettivamente per 182kmq e 1285kmq, i benefici dell'uso di tecnologie innovative per favorire l'incontro tra domanda e offerta di servizi NCC, in termini di minor inquinamento e decongestionamento del traffico, sono significativi.

Oltre a queste modifiche della regolazione del settore semplici da introdurre, poiché richiedono solo una semplice abrogazione di norme che non hanno più ragion d'essere, sarebbe opportuno pensare, in una prospettiva più generale e di medio periodo, a come rendere effettiva l'integrazione del servizio di NCC con quello di taxi, e di entrambi con quello del trasporto pubblico locale.

Date le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica, sembra giunto il momento per adottare una sostanziale riforma del settore, che, accomunando i due servizi, preveda un albo unico nazionale per le auto pubbliche. Le licenze a cui sono sottoposti i tassisti, infatti, trovano ragion d'essere in due fattori: la presunzione che i comuni sappiano quanta domanda vi sia nel territorio di loro giurisdizione e quindi ne sappiano regolare la relativa offerta per evitarne un eccesso, anche ai fini di congestionamento del traffico; la volontà di verificare il rispetto di criteri di sicurezza oggettivi, inerenti i veicoli in licenza, e soggettivi, inerenti i titolari della licenza. Quanto al primo fattore, chi amministra i territori in cui viviamo non sa più di noi quale possa essere la soglia di domanda, sia perché questa è flessibile, sia perché la domanda viene influenzata dall'offerta stessa, come stanno dimostrando le applicazioni che facilitano il reperimento di NCC, sia perché, in generale, non esistono informazioni di cui gli amministratori siano al corrente più di quanto non lo siamo noi stessi. Ciò è tanto più vero se si pensa che, rispetto a pochi anni fa, la mobilità delle persone, specie nelle grandi città, è fortemente aumentata. Con la riduzione delle distanze fra comuni e fra città, i fruitori del servizio di auto pubblica si allargano dai residenti ai non residenti, i quali per motivi di lavoro o

<sup>15</sup> Spiega Lazzari, AD della società: "Abbiamo tanti progetti, come quello di aprire il servizio ad altre città, integrare altri servizi come le auto per disabili e perché no, anche avere il servizio taxi sulla piattaforma" (Il fatto quotidiano, 30 maggio 2013).

turismo si spostano molto di più di prima, rendendo ancor più difficile misurare a priori quale possa essere la domanda. Quanto al secondo fattore, le verifiche sul rispetto dei requisiti oggettivi e soggettivi per la licenza dei taxi, invero piuttosto formali specie per la seconda categoria, potrebbero ben essere soddisfatte anche attraverso l'istituzione di un albo unico nazionale o il conferimento di licenze non contingentate, che, senza più limitare l'offerta, restino a presidio proprio del rispetto delle condizioni imposte dalla legge ai veicoli e ai loro conducenti. L'istituzione di un'Autorità per i trasporti potrebbe, in tal senso, facilitare lo svolgimento delle funzioni di vigilanza connesse al rispetto delle condizioni soggettive e oggettive per l'ottenimento e il mantenimento della licenza. Inoltre, l'Autorità sarebbe certo in grado di affrontare le questioni attinenti all'innovazione e alla concorrenza trovando soluzioni alternative alla mera introduzione di ostacoli di tipo amministrativo alla concorrenza.

Così è avvenuto, ad esempio, in Irlanda: a seguito di una decisione della High Court che ha giudicato che la limitazione delle licenze “compromette i diritti dei cittadini di lavorare in un settore per il quale posseggono le qualifiche e, inoltre, pregiudica l'accesso pubblico ai taxi e limita lo sviluppo del settore”,<sup>16</sup> il governo ha introdotto all'inizio del nuovo millennio una liberalizzazione del settore che consente a ogni persona in possesso di determinati requisiti di ottenere una licenza. Una apposita autorità indipendente (Commission for Taxi Regulation) istituita nel 2003 ha il compito di verificare il rispetto dei requisiti previsti dalla legge per la titolarità della licenza.

Parimenti, in Svezia il servizio di taxi è stato pienamente liberalizzato nel 1990. Per poter guidare un taxi, è sufficiente una licenza di trasporto speciale rilasciata dal comune.

## **5. La necessità di una regolazione più orientata al mercato e all'innovazione**

Il settore del trasporto non di linea ha bisogno di aprirsi alla concorrenza e all'innovazione per soddisfare una domanda e bisogni in continua evoluzione. Ogni restrizione all'uso delle nuove tecnologie dell'informazione in difesa di una categoria da proteggere dalla concorrenza avrebbe ricadute negative non solo sui consumatori, ma anche sulle prospettive del settore, visto che la chiusura del mercato avrebbe come effetto il soffocamento di ogni stimolo a progredire e migliorare i servizi.

La legislazione primaria ha mostrato tutti i suoi limiti; in primis l'inadeguatezza a tener conto della rapida evoluzione del mercato per effetto dei progressi tecnologici in corso e la permeabilità del legislatore a pressioni politiche dettate dalla contingente necessità di proteggere interessi specifici e concentrati, laddove occorre, invece, una visione più ampia, attenta e di lungo periodo.

Con riferimento alle possibili misure da adottare nei confronti del mercato dei taxi ci sono due strade complementari: una, più breve, che consentirebbe, attraverso la rimozione di alcuni limiti di servizio agli NCC, di aprire ad una maggiore concorrenza il settore del trasporto pubblico non di linea, come da anni chiede l'Antitrust, sulla base del mancato pieno soddisfacimento della domanda. Una, più sistematica, che rimuoverebbe definitivamente, attraverso un sistema unico nazionale e aperto di licenze, il contingentamento dell'offerta, senza per ciò solo compromettere il rispetto dei requisiti soggettivi e oggettivi per la circolazione delle auto pubbliche.

In particolare sotto quest'ultimo profilo, un ruolo fondamentale potrà essere giocato dall'Autorità per i trasporti. Ora che è stata finalmente istituita, sarebbe opportuno che tra le sue funzioni vi fosse anche quella di vigilare sulla transizione verso la piena con-

---

<sup>16</sup> Judicial Review. Record No.38, JR/2000. Christopher Humphrey and Others v the Minister for the Environment and Local Government, the Attorney General and Others. October 2000.

correnza del servizio di trasporto pubblico non di linea e, poi, di regolarne il mercato, al pari di quanto avvenuto in altri settori ora aperti alla concorrenza, come energia elettrica, gas, telecomunicazioni.

## IBL Briefing Paper

### CHI SIAMO

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

### COSA VOGLIAMO

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

### I BRIEFING PAPER

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