

QUALE REGOLAZIONE PER LE LIBERE PROFESSIONI?

di Bernardo Bortolotti

1. Introduzione

Il mercato dei servizi professionali e lo studio della regolazione delle libere professioni non è un filone di ricerca molto amato dagli economisti. In-dubbiamente, applicare le teorie economiche e strumenti quantitativi d'analisi alle libere professioni è un esercizio difficile e talvolta pericoloso. Sicura-mente difficile è ospitare senza costi la deontologia professionale all'interno di un modello economico, così come applicare i risultati dell'economia del benessere in un contesto caratterizzato al massimo grado da problemi infor-mativi ed elevati costi di transazione.

Eppure, alcuni economisti illustri del passato¹ si sono cimentati nell'ana-lisi economica della regolazione dei servizi professionali e diversi articoli sono successivamente apparsi nella letteratura recente. Comincia così a pren-

Università di Torino. Indirizzo: Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Torino, Corso Unione Sovietica, 218 bis, 10134 Torino. Tel. 011-6706088, fax: 011-6706062, e-mail: bortolotti@feem.it. Ho un debito di riconoscenza nei confronti di Gianluca Fiorentini, con cui molte parti di questo lavoro sono state discusse. Rimango comunque unico responsabile di even-tuali errori.

¹ Smith (1776), toccando il tema delle forme associative fra imprenditori, scrive: «Chi opera nello stesso settore raramente si riunisce... ma quando ciò avviene la conversazione si ri-solve sempre in una cospirazione ai danni dei clienti, o in un qualche progetto per aumentare i prezzi. Sebbene la legge non possa vietare a chi opera nello stesso settore di trovarsi di tanto in tanto, essa non dovrebbe far nulla per facilitare tali assemblee, tanto meno renderle neces-sarie... Una regolazione che obbliga chi opera nello stesso settore in una data città ad inserire i loro nomi e indirizzi in un registro pubblico, facilita tali riunioni.» Friedman e Kuznets (1945) sono i primi a condurre una rigorosa analisi empirica sui redditi di alcune categorie di profes-sionisti, riscontrando un tasso di rendimento di quelle occupazioni al di fuori della norma a parità di investimento in capitale umano. Essi sono fra i primi economisti moderni a sottoli-neare la possibilità di pratiche restrittive della concorrenza all'interno di quel settore.

POLITICA ECONOMICA / a. XVI, n. 2, settembre 2000

223

Raymond, J.L. e Smith, C.S. (1997), Trends in Alpha-blocker treatment of patients with benign prostatic hyperplasia and hypertension: dosing regimens and cost comparisons, in *Clinical Therapy*, Jul-Aug., n. 19 (4), pp. 821-829.
Santos Ramos, B. et al. (1993), Decision analysis applied to the selection of angioten-sin-converting enzyme inhibitors, in *Pharmacy World and Science*, Oct. 15, n. 15 (5), pp. 219-224.

Smart, A.J. e Walters, L. (1994), Pharmacoeconomics assessment of the HMG-CoA reductase inhibitors, in *African Medical Journal*, Dec., n. 84 (12), pp. 834-837.

Smith, C.L., Hampton, E.M., Pederson, J.A., Pennington, L.R. e Bourne, D.W. (1994), Clinical and medicoeconomic impact of the cyclosporine-diltiazem inte-raction in renal transplant recipients, in *Pharmacotherapy*, Jul-Aug., n. 14 (4), pp. 471-481.

Szucs, T., Berger, K., Schulte-Hillen, J. e Kleber, F.X. (1996), Cost-effectiveness of captopril after myocardial infarction; comment, in *Medizinische Klinik*, Feb. 15, n. 91 (2), pp. 112-118.

Szucs, T.D. et al. (1997), Cost effectiveness of ACE inhibition in therapy of chronic heart failure in Switzerland: evaluation based in the SOLVD study, in *Schweiz Medical Wochenschr*, Jul. 22, n. 127 (29-30), pp. 1234-1241.

Szucs, T.D. et al. (1998), Pharmacoeconomic evaluation of pravastatin in the second-ary prevention of coronary heart disease in patients with average cholesterol le-vels. An analysis for Germany based on the Care study, in *Hertz*, Aug., n. 23 (5), pp. 319-329.

Tsevat, J. et al. (1995), Cost-effectiveness of captopril therapy after myocardial in-farction, in *Journal of the American College of Cardiology*, Oct., n. 26 (4), pp. 914-919.

Van Hout, B.A., Simeon, G.P., Mc Donnell, J. e Mann, J.F. (1997), Economic eva-luation of benazepril in chronic renal insufficiency, in *Kidney International*, Sup-pl. Dec., n. 63, pp. S159-162.

West of Scotland Coronary Prevention Study Group (WOSCOPS) (1995), Preven-tion of coronary heart diseases with pravastatin in men with hypercholesterole-mia, in *New England Journal of Medicine*, n. 333, pp. 1301-1307.

Yedinak, K.C. (1993), The use of calcium channel antagonists for cardiovascular di-sease, in *America's Pharmacists*, Aug., NS, n. 33 (8), pp. 49-64; quiz 64-66.

Summary: The study presented in this paper applies the principles of economic evaluation to the allocation of pharmaceutical expenditure among different drugs. The analysis stems from the definition of cost effective drugs and the type of disease under study is cardiovascular problems. This sector accounts for 25% of total expenditure, the drugs mostly come in the same format and belongs to group A, i.e. those drugs that are fully paid by the State. The work is structured in three different steps: the first one consists of a review of the literature to compare the effectiveness of the different drug principles, the second step is the comparison of the costs of the different principles and the determination of the cost effective ones. The third step consists of the substitution of the most cost effective one with those used at the moment in order to determine expenditure savings.

The work presented here has mainly methodological goals for two main reasons: the stud-ies considered are mainly of American origin and costs are often referred to this context, fur-thermore for some drugs we could not determine the expenditure due to the limitations in-posed on the use of data. In any case the analysis proposed shows that there is scope for this type of analysis.

222

dere corpo un filone di ricerca i cui contributi forse non devono essere sottovalutati, in quanto aiutano a costruire un quadro analitico utile per valutare gli strumenti regolativi.

Al di là delle speculazioni teoriche, le professioni italiane sono oggi al centro del dibattito di politica economica. Dai risultati dell'Indagine conoscitiva dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM 1997) il quadro regolamentare in vigore per le professioni italiane appare eccessivamente restrittivo sia in relazione agli assetti prevalenti in altre giurisdizioni ma soprattutto alle reali esigenze di regolazione del mercato dei servizi professionali. Per la maggior parte delle professioni protette, la disciplina vigente non supera il cosiddetto «test di proporzionalità», ossia il principio-guida dell'applicazione del Trattato di Roma per quanto riguarda la libertà di circolazione delle persone e dei servizi professionali (risp. art. 52 e 59): le restrizioni imposte alla concorrenza risultano quindi esorbitanti rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi pubblici².

Su queste basi, è forse utile tentare una ricostruzione razionale del mercato dei servizi professionali, individuando le fonti di *market failure* e studiando alla luce dell'analisi economica costi e benefici delle diverse forme di regolazione. È questo lo scopo di questo lavoro.

Il saggio è strutturato come segue: la sezione 2 è dedicata ad un'analisi positiva delle caratteristiche del servizio professionale, sottolineandone gli aspetti che rendono necessario l'intervento di regolazione, cioè la natura (parzialmente) pubblica e la presenza di asimmetrie informative. La sezione 3 contiene una tassonomia delle possibili forme di intervento di regolazione. La sezione 4 analizza nel dettaglio la forma di intervento più frequentemente adottata, la autoregolazione, e le sue principali implicazioni in termini di benessere sociale. La sezione 5 riporta alcune conclusioni.

² Nella sentenza *Gebhard*, riguardante il caso di un avvocato abilitato in Germania che intendeva esercitare la professione forense in Italia con il titolo di Avvocato, la Corte di Giustizia ha formulato il seguente principio: «[...] national measures liable to hinder or make less attractive the exercise of fundamental freedoms guaranteed by the treaty must fulfil four conditions: they must be applied in non discriminatory manner; they must be justified by imperative requirements in the general interest; they must be suitable for securing the attainment of the objective which they pursue; and they must not go beyond what is necessary in order to attain it.» (cit. in Van den Bergh, 1997).

2. Il fondamento economico della regolazione

L'esigenza della regolazione nasce da due tipologie di *market failure*:

- i) la funzione pubblica del servizio professionale (Matthews, 1991; Dietrich e Roberts, 1997);
- ii) l'incertezza sulla qualità della prestazione (Leland, 1979; Shapiro, 1986).

Questi elementi sono concettualmente distinti ma profondamente connessi. È noto che il meccanismo di mercato non riesce a rendere disponibili in modo soddisfacente beni e servizi pubblici. Il più delle volte la collettività non è però disposta a rinunciarvi; in fase costituzionale viene infatti sancito che la disponibilità di un livello minimo di servizi fondamentali – inerenti per lo più la salute e l'incolumità pubblica – deve essere comunque garantita. Sulla base di queste motivazioni paternalistiche, lo Stato stabilisce le modalità con cui debba essere erogato il servizio sanitario nazionale, amministrata la giustizia, gestito il sistema della transazioni private ecc. In alcuni casi, quali ad esempio la sanità e la giustizia, lo Stato opta per la produzione diretta; in altri attraverso la regolazione definisce soltanto standard normativi che debbono essere rispettati ed istituisce agenzie pubbliche incaricate della loro applicazione.

In entrambi i casi, lo Stato si trova nella necessità di delegare parte di quelle funzioni pubbliche ad agenti privati per diversi motivi; in primo luogo, la produzione pubblica tende ad essere relativamente meno efficiente della produzione privata, o, per lo meno, la competizione fra operatori pubblici e privati tende a generare aumenti di benessere sociale (De Fraja e Delbono, 1989); in secondo luogo, la produzione privata si rivela particolarmente efficiente qualora il servizio domandato presenta caratteristiche di elevata non standardizzazione.

Lo Stato dunque delega ai professionisti una parte di quelle funzioni pubbliche di cui la carta costituzionale sancisce la meritorietà. Di qui la natura parzialmente pubblica dei servizi professionali. È assai raro infatti che le transazioni realizzate sui mercati per i servizi professionali esauriscano i propri effetti fra i soggetti direttamente coinvolti in esse. Gli avvocati, ad esempio, non sono soltanto i difensori dei propri clienti, ma contribuiscono al funzionamento del sistema giudiziario, con ovvie ricadute sull'intera collettività³. Analogamente i medici non agiscono soltanto negli interessi del pa-

³ Su questo punto, Calamandrei scrive: «Finché nel processo si scorgeva soltanto un conflitto fra due interessi privati, [...] l'avvocato si trasformava, poiché il suo cliente vincesse, in azzecceggarbugli; ma oggi, quando si pensa che anche il processo serve a riaffermare nella sen-

ziente che stanno curando, ma hanno un ruolo nella salvaguardia di un bene pubblico quale la salute. Professionisti contabili attivi nell'attività di revisione hanno obbligazioni nei confronti di portatori di interessi esterni all'impresa di cui certificano il bilancio, contribuendo alla trasparenza dei mercati finanziari.

In molte circostanze, le ricadute sulla collettività o externalità dei servizi professionali sono positive o negative a seconda che prevalga l'interesse del professionista sulle esigenze del cliente. Ad esempio, curando scrupolosamente la malattia del paziente, il medico riduce la possibilità del contagio; assistendo con professionalità il cliente, l'avvocato contribuisce all'amministrazione della giustizia; ecc.

In altri casi, non vi è alcun conflitto di interesse fra professionista e cliente. Ad esempio, i commercialisti possono contribuire all'elusione o evasione fiscale; i medici possono trasferire sulla collettività i costi in diagnostiche eccessivamente accurate; l'ingegnere può certificare un progetto di costruzione non a norma di legge; il revisore può certificare un bilancio poco trasparente proposto dal management a scapito degli azionisti. In questi casi, professionisti e clienti colludono a scapito della collettività.

Se la prestazione professionale fosse un bene scambiato in un regime di concorrenza perfetta (il che comporta che le parti siano perfettamente informate sulle sue caratteristiche qualitative) e se professionisti e clienti fossero in una posizione di conflitto di interesse, basterebbe applicare i noti risultati dell'economia del benessere che sanciscono le proprietà di efficienza delle allocazioni di mercato.

In realtà, l'informazione fra acquirente e venditore è di solito distribuita in modo asimmetrico: se da un lato il professionista conosce il valore della prestazione fornita, dall'altro lato il consumatore non è in grado di valutarne appieno la qualità. L'asimmetria informativa può operare sia *ex ante*, se il cliente non riesce a valutare l'effettiva competenza prima che la prestazione venga erogata, sia *ex post*, qualora il cliente non disponga di strumenti appropriati per valutare l'effettiva qualità del servizio ricevuto. Anche se in grado di diversi, questi problemi di natura informativa sono presenti in molte attività libero-professionali.

Sulla base di queste argomentazioni, la letteratura economica classifica i servizi professionali fra gli *experience goods*⁴, nel caso in cui esista una qual-

tenza l'autorità dello Stato. L'esistenza dei professionisti legali non si giustifica più se non quando si veda in essi dei collaboratori, anziché dei misfittatori del giudice, ufficio dei quali non tanto è quello di battersi per il cliente quanto quello di battersi per il diritto.» (Calamandrei, 1921, p. 9).

⁴ Le analisi più recenti sugli *experience goods* (Gale e Rosenthal, 1994) hanno dimostrato

che forma di controllo della prestazione *ex post* che possa generare incentivi al contenimento di comportamenti opportunistici da parte del professionista per investire in reputazione. In alternativa tali servizi possono essere considerati beni fiduciari (*credence goods*), e cioè beni per i quali il consumatore necessita di un servizio, ma non ha alcuna possibilità di valutare né l'intensità di tale necessità né l'adeguatezza dei mezzi impiegati dal professionista per soddisfarla. L'attività professionale si qualifica dunque come una forma di assistenza fiduciaria slegata da qualunque forma di obbligatorietà di risultato.

In entrambi i casi, si propone l'usuale *lemon problem* di Akerlof (1970), che fa sorgere dubbi sulle proprietà di efficienza delle allocazioni di mercato. Come si è anticipato, nel caso degli *experience goods*, il problema tende a svanire nel lungo periodo grazie al meccanismo reputazionale; nel caso dei *credence goods*, la selezione avversa permane, generando il più delle volte estiti allocativi inefficienti.

Si consideri infatti il mercato di una data attività professionale per la quale non è necessaria alcuna autorizzazione né particolare requisito. Senza che vi sia alcuna selezione all'entrata, saranno quindi contemporaneamente presenti sul mercato professionisti di varia qualità. I più capaci possono ottenere migliori alternative occupazionali di quelli meno qualificati. Se si assume che il consumatore abbia difficoltà a riconoscere la qualità del servizio erogato anche nel lungo periodo, ossia che i servizi professionali siano essenzialmente *credence goods*, il consumatore tenderà a vedere i professionisti come perfetti sostituti, nonostante le differenze qualitative, e ciò comporta che nel lungo periodo tutti i professionisti saranno costretti a fissare gli stessi prezzi corrispondenti alla qualità media presente nel mercato.

I professionisti più qualificati cui sono offerte alternative d'impiego capaci di rendere una remunerazione superiore al prezzo medio di mercato non saranno disposti quindi a rimanervi (o ad entrarvi). Il loro ritiro dal mercato farà diminuire ulteriormente la qualità media, e quindi anche il prezzo medio.

Leland (1979) ha evidenziato come sia possibile che si verifichi anche

che la collocazione sul mercato di tali beni attraversa tre fasi successive: in una prima fase, l'impresa entra sul mercato con un bene altamente competitivo, di alta qualità a basso prezzo; nella seconda, l'impresa vende invece un bene di alta qualità a prezzi elevati; infine, non appena essa si rende conto che nel futuro non sarà più in grado di restare sul mercato in quanto stanno emergendo imprese capaci di produrre alta qualità a prezzi bassi, essa sfrutta nel breve periodo la propria reputazione producendo bassa qualità ad alto prezzo. L'implicazione interessante di questo modello è che, nonostante tutti i consumatori sappiano perfettamente che prima o poi l'impresa entrerà nella fase in cui sfrutta la propria reputazione, essi razionalmente attendono di riscontrare dalla propria esperienza di consumo questo comportamento opportunistico prima di ricominciare l'attività di ricerca di una nuova impresa fornitrice di *experience goods*.

da sola possa generare esiti allocativi efficienti. Di certo, quando si prendono in esame i servizi professionali e l'impatto a livello individuale e collettivo della condotta disonesta del professionista, lo stesso modello di Emons può giustificare forme regolative non di mercato.

Esiste dunque una *ratio* economica della regolazione; nei suoi vari aspetti concernenti l'accesso alla professione, l'istituzione degli Ordini e l'applicazione dei codici deontologici, essa determina il livello di concorrenzialità dell'industria dei servizi professionali. È quindi cruciale valutare se le restrizioni imposte alla concorrenza sono in effetti funzionali al conseguimento dell'obiettivo della regolazione, cioè la tutela della qualità della prestazione.

3. Le modalità dell'intervento di regolazione

Se il mercato non genera esiti efficienti, è opportuno studiare interventi correttivi che possono limitare le distorsioni evidenziate nella sezione 2. Si possono identificare le seguenti forme di intervento: *i*) la regolazione della qualità della prestazione, *ii*) la regolazione dei requisiti minimi di capitale umano (o degli input), *iii*) la certificazione e *iv*) l'autoregolazione. Le prime tre forme di intervento vengono analizzate nel corso di questa sezione; dell'autoregolazione, che rappresenta la soluzione più largamente adottata almeno nel contesto italiano, si tratterà separatamente nella sezione 4.

3.1. La regolazione della qualità della prestazione

La qualità di equilibrio della prestazione professionale che emerge quando sono presenti asimmetrie informative può essere subottimale. Leland (1979) esamina gli effetti dell'introduzione di uno standard minimo nella prestazione erogata; a differenza della soluzione di *laissez faire*, non può essere fornita una prestazione di qualità inferiore al livello fissato per legge. La conseguenza diretta di ciò è una riduzione dell'offerta di prestazioni di bassa qualità; aumentando la qualità media e quindi il prezzo, la scelta dell'entrata nel mercato viene fatta da professionisti di più alta qualità. Dal momento che il benessere del consumatore si valuta sulle due coordinate qualità-prezzo, l'effetto complessivo dell'introduzione di un requisito minimo non può essere noto a priori.

L'analisi di Leland ha le seguenti implicazioni sulla regolazione dell'output:

- 1) gli standard qualitativi minimi tendono tanto più a promuovere il benessere sociale quanto maggiore è la reattività del consumatore a variazioni

225

una degenerazione caratterizzata dall'uscita dal mercato dei professionisti migliori, qualora la proporzione iniziale di professionisti meno qualificati sia sufficientemente elevata. I problemi di ordine informativo sono così seri in questi mercati da rendere estremamente costosa, se non impossibile, un'attività di controllo della qualità della prestazione che consenta una stima realistica di quelle proporzioni. Da ciò segue che, in un mercato caratterizzato da asimmetrie informative, il pericolo di significative perdite di benessere per il consumatore è sempre presente⁵.

Recentemente Emons (1994) ha dimostrato che nonostante la presenza di forti incentivi a comportamenti opportunistici da parte del produttore, esiste comunque un meccanismo di mercato che può contenere la frode. Se le imprese attive nel mercato di un bene fiduciario competono sul prezzo⁶, il consumatore riesce ad inferire dai segnali di prezzo le quote di mercato. Un prezzo al di sopra del costo marginale indica che l'impresa ha capacità in eccesso; essa ha quindi il tempo e le risorse adeguate per fornire con certezza un servizio senza abusare del vantaggio informativo che la natura della prestazione le conferisce⁷. La presenza stessa di prezzi che si scostano dai costi marginali implica che, qualora il consumatore si rivolga alle imprese che invece mantengono quella politica, esse fronteggiano un eccesso di domanda che può indurle a comportamenti opportunistici. Emerge così il seguente *trade-off*: o si paga ad un prezzo più elevato la certezza di una prestazione «onesta», oppure si risparmia correndo il rischio di subire una frode da parte del produttore. Se però la perdita di benessere attesa susseguente al rivolgersi ad un produttore «disonesto» non è eccessiva, allora la maggior parte dei consumatori, anche se neutrali al rischio, scelgono razionalmente di optare per le imprese che non deviano dalla politica del prezzo pari ai costi marginali. In questo caso alle imprese che deviano non rimane un numero sufficiente di clienti per coprire le spese. Da ciò segue che la strategia razionale, per tutte le imprese, consiste nel fissare lo stesso prezzo di mercato e ciò annulla i fenomeni di razionamento che sono alla base dei comportamenti opportunistici. È bene sottolineare che questo semplice meccanismo di mercato funziona soltanto quando la perdita di benessere relativa all'abuso di fiducia è contenuta. Nel caso di alcuni servizi di alcuni esperti, quali ad esempio gli operai specializzati, si può quindi sostenere che la concorrenza del mercato

⁵ Ciò vale non solo per i mercati dei servizi professionali, ma rappresenta un problema comune a tutte le circostanze in cui vi sono significative asimmetrie informative.

⁶ La concorrenza cui si fa riferimento è del tipo Bertrand-Edgeworth, caratterizzata da profitti nulli all'equilibrio.

⁷ Si assume che, una volta entrato nel settore, non vi sia la possibilità di occupazioni alternative. Tutti i costi sono non recuperabili.

della qualità media della prestazione, espressa dal coefficiente che moltiplica la qualità media nella funzione inversa di domanda; se i consumatori valutano molto positivamente la qualità media, le introduzioni di uno standard minimo incrementano sensibilmente il loro benessere;

2) gli standard qualitativi minimi tendono tanto più a promuovere il benessere sociale quanto inferiore è l'elasticità della domanda; dal momento che l'introduzione dello standard riduce l'output, maggiore è in valore assoluto la derivata della funzione di domanda inversa rispetto alla quantità offerta, minore sarà la riduzione della disponibilità a pagare, che rappresenta un termine positivo della funzione di benessere;

3) gli standard qualitativi minimi tendono tanto più a promuovere il benessere sociale quanto più bassi sono i costi marginali della produzione di servizi di qualità; al diminuire di tali costi, a parità di costo opportunità, è possibile fornire una qualità superiore.

In alcuni casi, quindi, l'intervento di regolazione può non essere desiderabile; è interessante però notare che anche mercati perfettamente concorrenziali generano allocazioni più efficienti qualora si impongano standard qualitativi se la qualità è sufficientemente importante per i consumatori.

Leland prende in considerazione il caso della professione che si autoregolamenta; in questo caso lo standard qualitativo minimo viene fissato endogenamente dai membri della professione stessa. L'obiettivo della categoria professionale nel suo complesso è la massimizzazione del surplus del produttore, dato dalla differenza fra i profitti totali ed il costo opportunità dell'offerta. Si dimostra che tale funzione obiettivo è massimizzata in corrispondenza di uno standard minimo più restrittivo rispetto a quello socialmente ottimale. Considerando così l'offerta, la professione monopolistica può appropriarsi di una quota di extra profitti. Anche se l'imposizione di uno standard molto restrittivo innalza la qualità media presente nel mercato, introducendo alcune ipotesi tecniche si dimostra che la perdita di benessere relativa allo sfruttamento di tale rendita monopolistica prevale sul guadagno in termini di accresciuta qualità.

È importante notare che, anche se questa forma di regolazione può essere socialmente desiderabile, essa non rappresenta comunque una soluzione ottimale al problema in esame. Ciò si spiega in quanto la logica sottostante alla regolazione della qualità proposta da Leland è la stessa che può giustificare forme di *random licensing*⁸, che eliminano una proporzione di professionisti di tutti i livelli qualitativi, sia alti che bassi. Una restrizione dell'offer-

⁸ Attraverso questo intervento di regolazione, viene fissato un numero predefinito di licenze che vengono poi assegnate per sorteggio.

ta del genere tenderà comunque ad innalzare i prezzi e ad attrarre nuovi entranti di alta qualità. Quando il costo opportunità aumenta con la qualità⁹, vi possono essere circostanze in cui tale forma di intervento domina in termini di benessere l'imposizione di standard che eliminano i professionisti di infima qualità, senza considerare che la prima procedura non richiede alcuna informazione aggiuntiva, né alcuna capacità di classificare le prestazioni dei professionisti.

3.2. La regolazione dei requisiti minimi di capitale umano

Per regolazione degli input, si intende quella forma di intervento pubblico che definisce per legge i requisiti minimi di capitale umano (livello di istruzione, anni di apprendistato, superamento dell'esame di Stato, ecc.) necessari per lo svolgimento dell'attività professionale. Se si posseggono tutti i requisiti, lo Stato - o un'autorità delegata - rilascia la licenza che autorizza all'esercizio dell'attività. Questo intervento di regolazione è quello che si osserva con maggior frequenza nelle economie occidentali.

Sebbene la selezione *ex ante* non rappresenti una soluzione ottimale, in quanto essa lascia spazio a pratiche di restrizione all'entrata, la sua diffusa applicazione può forse essere ricondotta alla particolare difficoltà del controllo *ex post* della qualità della prestazione. Tale difficoltà può essere riconducibile tra l'altro nella non standardizzazione del servizio che richiede la delega del controllo a membri della professione stessa, con evidenti incentivi a comportamenti collusivi.

Se la regolazione si attua attraverso un'abilitazione all'esercizio della professione attraverso il rilascio di licenze, è importante studiare la qualità del servizio professionale in relazione all'investimento in termini di tempo, di sforzo e di capitale umano. Shapiro (1986) è il primo a tenere conto di questi elementi all'interno di un modello formalizzato di *moral hazard*. A differenza del caso di *adverse selection*, la qualità della prestazione è una variabile endogena del modello: l'incertezza non è più quindi sulla qualità del servizio professionale, ma sull'entità dello sforzo e sulla quantità di tempo dedicate alla prestazione stessa.

Oltre all'inquadramento del problema in uno schema di agenzia, si contempla la possibilità che i consumatori di servizi professionali riescano comunque ad osservare, anche se con ritardo, l'effettiva qualità del professioni-

⁹ Se il costo opportunità è crescente nella qualità del servizio, ciò implica che la qualità del professionista aumenta all'aumentare della qualità del servizio.

sua; ciò consente, in netto contrasto con il caso di *adverse selection*, di arricchire l'analisi con aspetti legati al consolidamento della reputazione del professionista.

Se si interpreta la regolazione tramite licenze come una forma di controllo sul livello di addestramento del professionista, il rapporto fra il loro rilascio e la tutela del consumatore è di natura diversa al caso dei controlli diretti di qualità, anche se l'analisi di benessere viene impostata, ora come allora, sulle due coordinate qualità-prezzo. In un regime di regolazione degli input, se si assume, piuttosto realisticamente, che il capitale umano e la qualità siano complementi, nel senso che l'investimento in capitale umano riduce i costi marginali della produzione di servizi di alta qualità, la regolazione degli input fornisce un meccanismo per aumentare la qualità media presente nel mercato. Questo incentivo sulla qualità sarà particolarmente efficace se la qualità inizialmente viene fornita a livelli subottimali, come nei casi di informazione imperfetta dovuti al malfunzionamento del meccanismo reputazionale.

Vi è comunque un costo di questa forma di regolazione (in aggiunta ai tradizionali costi amministrativi) che deve essere confrontato con i benefici in termini di miglioramento della qualità di cui sopra. La regolazione fa aumentare i costi relativi alla produzione di servizi di qualità inferiore. Una qualità inferiore potrebbe essere valutata positivamente da alcuni consumatori, che non necessitano della prestazione di un professionista sovraqualificato.

L'effetto netto della regolazione su licenza si dimostra essenzialmente redistributivo, con un aumento del benessere dei consumatori che valutano molto la qualità alle spese del benessere di coloro che la valutano meno. L'imposizione di requisiti minimi più restrittivi fa aumentare i prezzi delle prestazioni di bassa qualità, ma diminuire i prezzi di quelle di alta qualità.

Un beneficio allocativo della regolazione su licenza è da vedersi invece nell'aumento della quota di mercato dei professionisti di alta qualità. L'effetto complessivo in termini di benessere del consumatore è comunque da mettere in relazione al funzionamento del meccanismo reputazionale: se esso è di per sé estremamente efficace, è possibile che requisiti particolarmente restrittivi nella selezione siano controproducenti, dal momento che in questo caso le perdite dei consumatori meno esigenti più che compensano i benefici arrecati a coloro che preferiscono servizi di alta qualità.

D'altro lato, la regolazione mediante licenze non è un sostituto della reputazione, in quanto essa rappresenta una forma di controllo sugli input e non sugli output. Se il meccanismo reputazionale non funziona o è particolarmente inefficiente, si aprirà il mercato a professionisti altamente qualificati, ma non sarà possibile alcun controllo sulle loro prestazioni.

La regolazione sugli input si dimostra quindi controproducente quando il

meccanismo reputazionale è o molto efficiente, o è poco efficiente¹⁰. Viceversa, a livelli intermedi, la regolazione, grazie alla presenza delle suddette complementarietà, può potenziare il meccanismo reputazionale attraverso la riduzione del costo marginale della qualità.

In sintesi, l'implicazione di politica economica di questo modello è che la regolazione attraverso licenza non rappresenta da sola una condizione sufficiente per un'efficace tutela degli interessi dei consumatori di servizi professionali, a meno che all'interno del mercato non sia attivo un meccanismo che consenta al professionista di costruirsi e mantenere una reputazione di affidabilità.

Per quanto concerne ancora il problema degli incentivi privati alla produzione del servizio pubblico, la regolazione degli input è sicuramente superiore a quella sull'output descritta nel corso del paragrafo precedente. In questo caso l'introduzione di un requisito minimo di capitale umano comporta l'attribuzione parziale di una rendita di posizione a chi lo possiede; la presenza di tale rendita può rappresentare una forma di incentivo al contenimento di comportamenti opportunistici.

3.3. La certificazione

La certificazione è la forma di regolazione più «leggera»: chiunque può entrare nel settore dei servizi professionali, ma soltanto chi possiede certi requisiti è autorizzato dallo Stato a fregiarsi del titolo ufficiale.

La certificazione ha una particolare ragione d'essere nei mercati dei beni fiduciarî o *credence goods*, le cui caratteristiche qualitative non sono assolutamente osservabili anche a seguito dell'esperienza di consumo (Derby e Karni, 1973; Emons, 1996). È evidente che in queste circostanze i rischi di frode sono così percepibili da rendere difficilmente praticabile una soluzione di mercato completamente decentrata. Date le caratteristiche del prodotto, è altrettanto evidente che proprio in questi mercati risulti fondamentale l'attivazione di un meccanismo di trasmissione dell'informazione che consenta ai contraenti di cogliere i benefici dello scambio.

Alcune analisi recenti (Albano e Lizzeri, 2000) hanno dimostrato che è la presenza stessa di un certificatore che consente alle imprese di posizionarsi

¹⁰ Nel primo caso, il consumatore di servizi professionali ha a disposizione un meccanismo efficace per inferire informazione sull'effettiva qualità della prestazione e ciò attenua il problema della selezione avversa. Nel secondo caso, invece, il professionista possiede i requisiti per svolgere una prestazione di alta qualità, ma l'impossibilità di una verifica *ex post* della qualità della prestazione genera incentivi al comportamento opportunistico.

su segmenti di qualità diversa evitando il livellamento verso il basso tipico dei contesti pervasi da asimmetrie informative. Naturalmente, la qualità prodotta dall'equilibrio dipenderà dalle tariffe e dalle strategie di comunicazione del certificatore. In particolare, qualora vi sia un unico intermediario nel mercato, si dimostra che la scelta ottimale per il certificatore è una strategia aleatoria in cui, con una certa probabilità, si trasmettono al mercato tutte le informazioni del test e, con la probabilità ad essa complementare, si comunica che la qualità è almeno pari ad un certo valore di soglia. È lecito avanzare la congettura che all'aumentare della concorrenzialità dell'industria della certificazione, la strategia ottimale del certificatore tenda ad una completa trasmissione dell'informazione, e che i margini di incertezza sull'effettiva qualità del prodotto vengano sensibilmente ridotti. In conclusione, il ricorso all'intermediario della certificazione non può ovviamente garantire allocazioni di *first-best*, peraltro impossibili da raggiungere in contesti di informazione incompleta. Esso presenta comunque l'indiscutibile vantaggio di reintrodurre il profitto e le forze di mercato come motivazione e strumento per affrontare il potenziale distruttivo del comportamento opportunistico.

4. *L'autoregolazione: costi e benefici*

Esistono quindi diverse forme di intervento pubblico nel mercato dei servizi professionali. Analizzeremo ora conseguenze economiche – in termini di costi e benefici – di uno degli strumenti adottati più frequentemente, l'autoregolazione, intesa come delega della regolazione ai membri delle professioni stesse, organizzate in ordini.

Gli statuti degli ordini professionali delle economie occidentali sembrano coinvolgere, più o meno direttamente, membri della categoria stessa nell'applicazione della regolazione sia degli input che degli output (AGCM, 1997). Si riscontra infatti con una certa regolarità la presenza più o meno frequente, all'interno delle commissioni governative istituite per la selezione dei nuovi entranti, di membri delle professioni stesse. Inoltre, viene spesso attribuito agli ordini il compito dell'applicazione dei codici deontologici di autodisciplina e di altre norme di vigilanza sulla qualità delle prestazioni fornite e sulla competenza del professionista stesso.

4.1. *L'informazione*

Le profonde asimmetrie informative tra professionista e cliente rendono di fatto necessaria la delega di alcune funzioni regolative a membri della pro-

fessione stessa che, in forma più o meno marcata, detengono il monopolio dell'attività di monitoraggio nel settore dei servizi professionali. Il motivo principale del ricorso agli ordini per l'applicazione della regolazione è quindi da vedersi nel vantaggio informativo dei professionisti stessi nella valutazione della qualità della prestazione e del livello di competenza minimo per poter esercitare. I membri della professione possono avere accesso a costi inferiori a quell'informazione che è necessaria perché la regolazione sia efficace.

Anche nel caso in cui lo Stato decidesse di intervenire direttamente nell'applicazione della regolazione, dovrebbe comunque fare ricorso ad esperti qualificati, che nella maggioranza dei casi sarebbero membri della professione stessa. L'accorpamento degli addetti alla regolazione e degli esperti in un unico ruolo comporta quindi un notevole risparmio di risorse, anche se l'efficacia della regolazione può risultare compromessa se i professionisti incaricati dell'applicazione della regolazione manipolano a loro favore l'informazione privata di cui dispongono.

Per quanto concerne il controllo della qualità della prestazione, sussistono comunque forti incentivi ad accordi collusivi fra gli ordini ed i membri della professione per sovrastimare la qualità media della prestazione, minimizzando il ricorso ai provvedimenti disciplinari previsti per i casi di negligenza professionale. Tale accordo collusivo è generalmente stabile, in quanto si riflette in prezzi medi delle prestazioni più elevati ed evita eccessi di competizione.

4.2. *La flessibilità*

La superiorità dell'autoregolazione è stata da alcuni motivata in relazione alla flessibilità a seguito di modificazioni del contesto economico (Miller, 1985). Se esiste un certo grado di concorrenzialità fra associazioni professionali, alcune norme inefficienti, che tenderebbero a cristallizzarsi se promulgate dallo Stato, non verrebbero applicate dagli addetti all'autoregolazione; i quali invece tenderebbero a rimpiazzarle con regole più efficienti.

Tale argomentazione sembra avere poco fondamento poiché, nella maggior parte dei casi, la concorrenza interprofessionale è estremamente limitata e ampie riserve di monopolio sono concesse per legge. In questa prospettiva, è probabile che le associazioni non rimuovano spontaneamente norme inefficienti; al contrario è plausibile che queste, se generano rendite, vengano mantenute.

A titolo esemplificativo, si pensi al consolidarsi all'interno degli statuti degli ordini professionali delle cosiddette clausole dei diritti acquisiti, che esentano i membri già in attività dalla presentazione dei requisiti contenuti

nei nuovi standard per l'ottenimento dell'abilitazione all'esercizio¹¹. La giustificazione addotta alla clausola è che i membri già attivi avrebbero maturato esperienza nel corso dell'attività, ed essa può essere considerata un sostituto dei nuovi requisiti in termini di capitale umano. Emerge però un problema distributivo all'interno della professione stessa: in forza del divieto alla pubblicità, i nuovi entranti non possono segnalare in alcun modo la propria diversa dotazione di capitale umano; di conseguenza, dividono con i membri già attivi i benefici in termini di tariffe aumentate grazie alla regolazione, senza che quelli contribuiscano a sostenerne i costi in termini di investimento in capitale umano.

4.3. *Barriere all'entrata*

Nel regime di autoregolazione, gli ordini professionali dispongono di ampi poteri discrezionali nell'abilitazione all'esercizio della professione, determinando attraverso il meccanismo legislativo i requisiti necessari e selezionando i potenziali entranti in qualità di membri delle commissioni degli esami di Stato. La ragione di tale discrezionalità è da vedersi nella necessità della competenza specifica per la selezione del candidato alla professione. Sol tanto chi già esercita sarebbe in grado di valutare appieno il grado di preparazione e il capitale umano necessari per svolgere con competenza l'attività professionale. Anche in un quadro comparatistico, tale discrezionalità sembra largamente concessa agli ordini. Per quanto concerne il caso italiano, anche se il termine «esame di Stato» sembra conferire alla selezione una connotazione pubblica, in realtà le commissioni esaminatrici nominate dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica sono composte, in proporzioni diverse, da membri della professione stessa e da membri proposti dagli Ordini o Collegi.

Come si diceva, la delega della selezione agli ordini sembra inevitabile a causa della posizione di vantaggio informativo dei professionisti stessi; nonostante ciò, gli ordini possono surrettiziamente utilizzare la discrezionalità concessa per ridurre la concorrenzialità del mercato.

Alcune analisi empiriche hanno messo in luce il ruolo di estremo rilievo che ha avuto l'ordine dei medici americani (AMA) nella definizione dei re-

quisiti necessari per l'entrata, contribuendo all'emanazione di un provvedimento in forza del quale l'abilitazione è concessa in esclusiva ai medici provenienti dalla ristretta lista di scuole approvate dall'AMA stessa (Curran, 1993). Questa barriera istituzionale all'entrata ha causato una drastica riduzione delle scuole mediche e della densità di medici nella popolazione. Anche se questo caso esemplificativo sembra specifico al contesto istituzionale americano, è bene ricordare che anche nella realtà italiana si sono verificate pressioni legislative da parte degli ordini per modificare in senso restrittivo i profili educativi dei potenziali entranti (si pensi all'estensione del periodo di apprendistato per i commercialisti, ecc.)

In alcuni casi, laddove gli ordini professionali non abbiano avuto successo ad imporre restrizioni sui profili educativi e sul praticantato – sicuramente misure più efficaci in termini anticompetitivi –, vengono a volte imposti requisiti discutibili quali la cittadinanza. Tali clausole sono presenti anche negli statuti italiani, in cui è vietata l'ammissione ai cittadini non membri UE, a meno che non sussistano condizioni di reciprocità con lo stato di provenienza.

Gli ordini professionali sono generalmente ben rappresentati all'interno delle commissioni d'esame di Stato; alcuni studi empirici hanno dimostrato che gli ordini professionali riescono a controllare i tassi di idoneità agli esami di abilitazione adeguandoli alle condizioni prevalenti di mercato. In particolare, questa pratica risulta utile per alleviare gli effetti negativi di un momento di congiuntura sfavorevole, per prolungare gli effetti positivi di un boom della domanda (Maurizi, 1974; Kleiner, 1989). Nel contesto italiano, i tassi di idoneità all'esame di commercialista risultano maggiori nelle sedi meridionali e correlati negativamente ai redditi dei professionisti. Indubbiamente, la barriera istituzionale all'entrata può essere efficace per mantenere nel tempo rendite di monopolio (Bortolotti e Fiorentini, 1999).

4.4. *La concorrenza delle paraprofessioni*

Il regime di autoregolazione genera in molte circostanze situazioni di quasi monopolio, con le ben note ricadute negative in termini di benessere sociale. Questa forma estrema di regolazione dovrebbe – nelle intenzioni di un legislatore benevolente – attivare un canale attraverso il quale la qualità della prestazione possa essere mantenuta in mercati in cui il consumatore non è in grado di valutarla appieno.

Shaked e Sutton (1981) sviluppano un modello che consente di analizzare, in un contesto generale, la domanda e l'offerta dei servizi professionali e le problematiche relative alle rendite di monopolio, nonché i benefici effetti dell'introduzione della concorrenza delle paraprofessioni.

¹¹ Si pensi alla recente normativa sull'accesso alla professione di ragioniere e perito commerciale, che richiede, a differenza di quanto accadeva prima del 1992, il diploma universitario. La clausola dei diritti acquisiti vale, in quanto la normativa non agisce retroattivamente sui requisiti formativi dei ragionieri già in attività.

Anche se alcune implicazioni normative sono simili, l'approccio differisce sostanzialmente da quello adottato nell'analisi di Leland; in primo luogo, si considera ora un mercato del lavoro in cui sono attivi sia professionisti che lavoratori comuni; in secondo luogo, viene condotta una caratterizzazione completa della relazione fra benessere del consumatore e la dimensione della professione, senza imporre una funzione obiettivo arbitraria ai professionisti¹²; in terzo luogo, il tipo di regolazione cui si fa riferimento è l'imposizione di un requisito minimo di capitale umano, e non uno standard qualitativo¹³.

Esistono N agenti, lavoratori comuni e professionisti, sul mercato; se da un lato gli agenti sono tutti identici quando vengono impiegati come lavoratori comuni, essi differiscono uno dall'altro in termini di qualità della prestazione che offrono qualora esercitino come professionisti. Si assume che la professione si autoregolamenti imponendo un requisito minimo per l'entrata. La consistenza della categoria professionale può essere descritta da un sottoinsieme (a, b) dell'intervallo $(0, N)$, in cui a rappresenta il requisito minimo richiesto da quella categoria, mentre b il requisito imposto da qualche altra categoria di qualità superiore. Di conseguenza, se esiste sul mercato una sola categoria professionale il cui requisito d'entrata è l , allora la dimensione della professione sarà $L = N - l$. Se si suppone che le preferenze dei consumatori soddisfano gli assiomi che caratterizzano un ordinamento¹⁴, è possibile costruire nel modo usuale una funzione di utilità parametrizzata sugli intervalli che definiscono la qualità (e la dimensione) della professione.

Il modello dimostra che la professione che si autoregolamenta tende a ridurre il benessere sociale, e che l'entrata nel mercato delle paraprofessioni possa comportare notevoli vantaggi per il consumatore. Inoltre, la dimensione della paraprofessione che comporta il maggior aumento di benessere è la stessa che conduce alla massima perdita in termini di reddito per i membri della professione originaria¹⁵. Sulla base di queste argomentazioni di natura

¹² In Leland, la funzione obiettivo era data dal surplus del produttore. Cfr. pp. 9-10.

¹³ All'interno del mercato di un certo servizio professionale, vi sono diverse categorie, caratterizzate da un certo indice di qualità che rappresenta anche la dimensione della categoria stessa. Una categoria il cui requisito d'accesso è molto restrittivo sarà caratterizzata da un minor numero di membri. Gli autori parametrizzano le preferenze dei consumatori su quegli indici di qualità.

¹⁴ Tali assiomi sono: completezza, riflessività e transitività.

¹⁵ Alcune verifiche empiriche nel mercato dei servizi legali (Love *et al.*, 1992) hanno confermato i benefici effetti della concorrenza delle paraprofessioni, presentando evidenza che maggiore era la penetrazione nel mercato da parte di una paraprofessione, minori erano le tariffe applicate dalla categoria che in precedenza deteneva il monopolio del servizio. Questa

teorica, il *trade-off* fra qualità del servizio e rendite di posizione sembrerebbe risolto attraverso il ricorso alla concorrenza interprofessionale.

4.5. I codici deontologici

Una delle funzioni principali degli ordini professionali in un regime di autoregolazione è l'applicazione del codice deontologico; esso contiene generalmente una serie di norme relative alla condotta professionale e morale del professionista. Per quanto concerne il monitoraggio dei comportamenti opportunistici, la delega dell'applicazione del codice agli ordini è ancora una volta da ricondursi ai possibili vantaggi informativi dei membri della professione. Vi sono però, all'interno delle regole di condotta previste nei codici, alcune norme la cui *ratio* è discutibile se analizzata alla luce della teoria economica. In particolare, alcune divieti ostacolano profondamente la concorrenza del mercato dei servizi professionali.

4.5.1. Il divieto alla pubblicità

L'obiezione più frequentemente addotta da parte di membri delle categorie professionali alle proposte di liberalizzazione delle norme sulla pubblicità è che l'annullamento del divieto comporterebbe un decadimento morale della professione. La «mercificazione» dell'assistenza fornita dal professionista al cliente rappresenta uno snaturamento dell'esercizio della professione, che deve essere svincolata dai criteri allocativi di mercato. Tali argomentazioni non sembrano completamente convincenti, soprattutto perché il divieto alla pubblicità può seriamente compromettere la concorrenzialità di un mercato in cui qualsiasi canale di trasmissione dell'informazione sulle caratteristiche della prestazione è particolarmente utile, data la presenza delle asimmetrie informative di cui sopra (Fumagalli e Motta, 1999).

Il tema dell'investimento in pubblicità è oggetto di una vasta letteratura, che può essere in prima approssimazione organizzata secondo due filoni; il primo, inaugurato da Stigler (1994), sottolinea l'indotto positivo della pubblicità in termini di risparmio di costi di ricerca per il consumatore. Il secondo analizza l'impatto dell'investimento in pubblicità in termini di struttura di mercato e di barriere all'entrata.

La conclusione si deriva dal segno e dalla significatività statistica del coefficiente della variabile che esprime il rapporto fra i membri della paraprofessione e i professionisti nella regressione relative alle tariffe medie.

L'argomento di Stigler parte dall'osservazione dell'elevata dispersione dei prezzi presente anche in mercati di prodotti omogenei, che genera incentivi a sostenere costi di ricerca da parte dei consumatori. La pubblicità, se produce informazioni sul livello dei prezzi e su molte altre caratteristiche dei prodotti, è quindi uno strumento per stimolare la concorrenza.

Per quanto concerne il settore in esame, il caso più studiato è la liberalizzazione della comunicazione pubblicitaria avvenuta nel Regno Unito nel mercato delle transazioni immobiliari (*conveyances*) nel corso degli anni Ottanta. Alcune ricerche empiriche (Benham e Benham, 1975) avevano già in precedenza dimostrato che l'aumento delle tariffe applicate dai professionisti poteva spiegarsi in termini di una più severa restrizione alla pubblicità; recentemente Love *et al.* (1992) hanno constatato che all'aumentare della proporzione di imprese che ricorrevano all'investimento pubblicitario, minori erano le tariffe prevalenti nel mercato.

In un'ulteriore verifica empirica della teoria stigleriana, Stephen (1994) osserva i seguenti fatti stilizzati all'interno dei mercati dei servizi professionali: *i*) un'ampia variazione delle tariffe imposte da professionisti differenti per lo stesso servizio in una area relativamente localizzata; *ii*) la persistenza di discriminazione di prezzo, evidenziata dalla presenza di tariffe differenti applicate a clienti diversi senza che si riscontrino evidenti differenze nei costi delle prestazioni; *iii*) la presenza di strategie diverse di investimento pubblicitario, che possono consistere in pubblicità sui prezzi, pubblicità non informativa, e pubblicità sintetica secondo formati predefiniti. Viene quindi stimato un modello in cui i costi di ricerca isolano i professionisti in mercati monopolistici locali aprendo la possibilità di forme di discriminazione di prezzo¹⁶. I risultati dell'analisi sono i seguenti:

1) in primo luogo, viene sostanzialmente rigettata l'ipotesi secondo cui l'investimento pubblicitario generi rendite, nel senso che le tariffe praticate dai professionisti che adottano una delle tre strategie pubblicitarie sono approssimativamente uguali a quelle di chi non investe affatto in pubblicità, mentre sono inferiori negli altri due casi;

2) la teoria stigleriana secondo cui tanto maggiori sono i livelli di investimento pubblicitario, tanto minori saranno le tariffe praticate da tutte le imprese, non trova perfetta rispondenza, ma comunque viene accolta nel caso della pubblicità non informativa.

In forza di queste conclusioni, nel caso specifico dei servizi legali, l'argo-

¹⁶ In particolare la forma che si realizza più frequentemente è la discriminazione di prezzo del terzo tipo, in cui acquirenti diversi pagano un prezzo differente, ma ogni acquirente paga un ammontare costante per ogni unità del bene acquistato.

mentazione di stampo stigleriano secondo cui la pubblicità, riducendo i costi di ricerca, comporta una riduzione della discriminazione di prezzo è confermata dai dati. Inoltre, non sembrano emergere indicazioni che un indebolimento del divieto di diffondere pubblicità comporti distorsioni allocative e relative perdite di benessere per i consumatori.

Esiste un secondo filone di letteratura che studia l'impatto della pubblicità sulla struttura del mercato (Comanor e Wilson, 1979; Shapiro, 1986). In linea di massima, quella letteratura sottolinea che l'evidenza empirica disponibile è coerente con l'ipotesi che un massiccio investimento pubblicitario possa generare sostanziali effetti anticoncorrenziali. Comunque, dal momento che la distribuzione dell'intensità dell'investimento pubblicitario è altamente asimmetrica¹⁷, non vi è alcuna indicazione che tali effetti siano realmente pervasivi all'interno dell'intera economia; piuttosto, essi sembrano concentrati in un numero limitato di industrie caratterizzate da un elevato rapporto pubblicità/fatturato e/o da elevati livelli in valore assoluto di investimento pubblicitario per impresa.

La verifica empirica di questo fenomeno all'interno dei servizi professionali è abbastanza limitata. Il lavoro di Folland (1987) nel mercato dei servizi sanitari indica che soprattutto i giovani medici da poco entrati sui mercati tendono ad investire in pubblicità. Ciò sembra suggerire che la pubblicità offra maggiori benefici ai nuovi entranti e che ciò stimoli la concorrenza. È bene sottolineare però che la decisione di farsi pubblicità dipende anche da fattori che esulano dal desiderio di incrementare i propri redditi. Se è molto radicato nel professionista il rispetto del codice etico avverso alla pubblicità, allora può accadere che i professionisti già affermati siano restii all'investimento pubblicitario, anche se ciò potrebbe assicurare loro incrementi di reddito.

Rizzo e Zeckhauser (1990) studiano la struttura competitiva del mercato dei servizi sanitari e l'investimento in pubblicità stimando un modello in cui si verifica la relazione fra investimento pubblicitario e reddito del professionista. Se a seguito di un investimento pubblicitario i redditi dei medici meno affermati aumentano relativamente a quelli dei professionisti più affermati, allora ciò implica che la pubblicità favorisce l'entrata. Infatti, ciò suggerisce che la pubblicità aumenta la consapevolezza da parte del consumatore di prestazioni mediche alternative; se invece accade il contrario, cioè i redditi di quelli affermati aumentano relativamente al reddito dei nuovi entranti, allora ciò implica che la pubblicità crea una sorta di fedeltà di marca nei confronti

¹⁷ L'asimmetria di una funzione di distribuzione normale è il momento di terzo ordine, dopo media e varianza.

dei professionisti più affermati, diminuendo la minaccia concorrenziale dei nuovi entranti. Nel primo caso la pubblicità agirebbe da sostituto dell'esperienza; mentre nel secondo caso da complemento.

I risultati sembrano confermare che in questo mercato la pubblicità restringa l'entrata, nel senso che le rendite della pubblicità sembrano essere sostanzialmente correlate agli anni di esperienza professionale; nonostante ciò, si osserva che proprio i medici più affermati tendono a ricorrere relativamente di meno alla pubblicità¹⁸.

In questo caso, il ricorso alla pubblicità da parte di professionisti in attività da lungo tempo verrebbe interpretato come un segnale di scarsa qualità. D'altra parte, i nuovi entranti non hanno incentivo ad imitare i professionisti affermati evitando di farsi pubblicità, poiché senza comunicare al mercato la loro entrata riuscirebbero a soddisfare soltanto quote infinitesime della domanda. In conclusione, nel breve periodo, l'investimento in pubblicità sembra favorire l'entrata. Col tempo, man mano che la generazione corrente dei professionisti affermati si ritira dal mercato, la pratica pubblicitaria diventa più diffusa e quindi anche più difficile da interpretare come un segnale negativo sulla qualità del professionista. Ciò comporterà che i professionisti affermati occuperanno quote di mercato più consistenti alle spese dei nuovi entranti, e ciò comporta, nel lungo periodo, una restrizione della concorrenza¹⁹.

In conclusione, la letteratura improntata alla verifica empirica della teoria basata sui costi di ricerca sembra confermare l'opportunità di una liberalizzazione delle norme che vietano la pubblicità all'interno dei servizi professionali. L'investimento pubblicitario incide il più delle volte positivamente sul benessere del consumatore generando una riduzione delle tariffe medie. D'altro canto, la stima degli effetti dell'investimento pubblicitario sulla struttura del mercato non genera predizioni univoche; se si introduce l'ipotesi che la contendibilità del mercato dei professionisti si possa esprimere in termini di redditi relativi dei nuovi entranti rispetto a quelli dei professionisti già affermati, allora dalle recenti indagini empiriche sembra emergere l'indicazione che l'investimento pubblicitario favorisca l'entrata nel breve periodo, ma la ostacoli nel lungo.

¹⁸ Ciò può essere spiegato se si considera che i medici affermati sembrano sostanzialmente preoccupati delle connotazioni negative implicite nel ricorso alla pubblicità se i codici etici che la prescrivono sono molto radicati.

¹⁹ La conclusione del modello di Rizzo e Zeckhauser (1990) vale finché si assume che l'impatto della pubblicità sui redditi dei nuovi entranti sia una variabile che approssima la contendibilità del mercato dei servizi professionali. In realtà sorge qualche dubbio sulla validità di questa impostazione, dal momento che la contendibilità si gioca sulla variabile relativa al reddito del ciclo vitale.

4.5.2. I minimi tariffari

I professionisti sono generalmente obbligati ad applicare i minimi tariffari stabiliti dagli ordini, periodicamente aggiornati in relazione al potere d'acquisto della moneta. L'argomentazione che solitamente viene addotta dagli ordini a sostegno dei tariffari è che una liberalizzazione dei prezzi possa creare un'eccesso di competizione che andrebbe a scapito della qualità della prestazione, che è crescente con il prezzo. In realtà, è facile dimostrare che l'introduzione di tariffe minime non è uno strumento appropriato per mantenere elevato lo standard qualitativo della prestazione.

La qualità della prestazione $q(v)$, che riflette in media le capacità del professionista, dipende dalla remunerazione di riserva v ; tutti i professionisti la cui remunerazione di riserva è uguale o inferiore alla tariffa w , che possono applicare al cliente, entrano nel mercato; assumiamo, piuttosto realisticamente, che $q(v)$ sia crescente in v , ossia che all'aumentare della remunerazione di riserva aumenti anche la qualità della prestazione. La qualità media del professionista è crescente con la tariffa che applica per la prestazione. All'aumentare della tariffa aumenta anche la remunerazione di riserva di coloro che entrano nel mercato, e con questa la qualità media della prestazione.

L'introduzione di tariffa minima non garantisce però una qualità minima della prestazione. La funzione $q(v)$, che rappresenta la relazione fra remunerazione di riserva e qualità del servizio, viene troncata in corrispondenza della tariffa minima w_{min} : questa non comporta che prestazioni di qualità inferiori non vengano erogate; piuttosto, i professionisti peggiori potranno imporre ai propri clienti il prezzo minimo nonostante le differenze qualitative del servizio. Ricapitolando, si può dimostrare che nel mercato dei professionisti la qualità media dipende dalla tariffa applicata, ma non si può sostenere che l'imposizione di minimi tariffari garantisca trasparenza e qualità della prestazione.

Alcuni modelli di concorrenza perfetta ed imperfetta dimostrano che interventi di regolazione che impongono prezzi minimi possono favorire l'aumento della qualità del servizio, qualora l'elasticità della curva di domanda non sia troppo elevata. In questa prospettiva, la rimozione di soglie minime di prezzo può indurre le imprese ad intraprendere un'intensa concorrenza sul prezzo che fa emergere un *trade-off*, cioè offrire qualità inferiori a prezzi inferiori per mantenere la profittabilità. Kamien e Vincent (1991) sviluppano un modello di duopolio in cui, in assenza di regolazione, le imprese fissano in un equilibrio simmetrico una qualità unica al di sotto del livello che massimizza il benessere sociale, dato dalla somma del surplus del consumatore e del produttore. L'introduzione di un prezzo minimo non induce però, come la letteratura preesistente ha evidenziato, una semplice ri-direzione della con-

Nella letteratura si riscontra un ampio accordo sulla necessità di sottoporre a regolazione i servizi professionali. Per una serie di motivazioni teoriche, che in qualche modo sono ricollegabili alla natura parzialmente pubblica del servizio professionale e al problema delle asimmetrie informative, il mercato dei servizi professionali non genera allocazioni efficienti qualora ci si affidi al libero agire delle forze della concorrenza.

Se da un lato vi è largo consenso sull'opportunità dell'intervento, non si è ancora stabilita una teoria normativa che sappia fornire chiare indicazioni sulla struttura dell'apparato regolativo più efficiente per tutelare al massimo l'interesse dei consumatori. Emergono comunque alcune indicazioni di portata generale.

Dato l'intrinseco vantaggio informativo di cui dispongono i membri delle professioni stesse e l'impossibilità del reperimento di quell'informazione a costi ragionevoli, il decisore pubblico deve necessariamente delegare ad essi parte dell'attività regolativa. Di fatto ciò avviene, in quanto gli ordini professionali svolgono un ruolo attivo nell'accesso alla professione, nell'attività di controllo della qualità della prestazione e nell'applicazione dei codici deontologici che sembrano rappresentare un utile strumento per disciplinare un mercato particolarmente suscettibile di comportamenti opportunistici da parte dei professionisti.

Il costo di questa delega agli ordini è rappresentato dalla rendita di posizione che viene loro concessa. Essa può in parte, nelle intenzioni di un decisore pubblico benevolente, essere vista come forma di incentivazione alla produzione privata di servizi professionali che permettono di realizzare externalità positive aventi un valore sociale. Tuttavia essa può essere facilmente incrementata a livelli giustificabili solo sulla base del controllo che gli ordini e i colleghi – quali gruppi di interesse – hanno sul meccanismo di decisione collettiva.

La costituzione di rendite difficilmente può essere uno strumento di regolazione efficiente per risolvere i problemi di comportamento opportunistici connessi alle asimmetrie informative. Non si può infatti escludere che i membri della professione si appropriino della rendita senza generare alcun surplus né per il consumatore, né per la collettività.

Riferimenti bibliografici

Albano, G.L. e Lizzen, A. (2000), *Strategic certification and provision of quality*, in *International Economic Review*, di prossima pubblicazione.

correnza nell'ambito della qualità, ma una serie di alterazioni delle posizioni relative dell'impresa sul mercato e del comportamento concorrenziale.

Se viene imposto un limite inferiore di prezzo molto basso, pari al prezzo di libero mercato, si dimostra che esiste un equilibrio in cui un'impresa riduce ulteriormente la qualità rispetto al livello subottimale che emerge in assenza di regolazione, risparmiando in qualità senza però perdere quote di mercato; l'altra impresa infatti si specializza nella produzione di un bene di alta qualità che vende ad un prezzo più elevato. L'introduzione di un prezzo minimo ad un livello basso invece di sviluppare la concorrenza sulla qualità rende stabile un equilibrio collusivo di specializzazione. Per contenere questi comportamenti anticoncorrenziali, può quindi essere opportuno fissare attrverso l'intervento di regolazione non solo prezzi minimi, ma anche prezzi massimi.

Una via possibile per indurre una scelta simmetrica di alta qualità è fissare un prezzo minimo particolarmente elevato che induca entrambe le imprese a conquistare maggiori quote di mercato attraverso livelli qualitativi più elevati. In realtà, gli autori dimostrano che per ogni minimo superiore al prezzo che emerge in assenza di regolazione, il risultato è una sovrapproduzione di qualità rispetto al livello socialmente ottimale.

La teoria sembra quindi indicare che l'imposizione di minimi di prezzo non sia una misura efficace per garantire la produzione del livello qualitativo socialmente ottimale.

Inoltre, l'imposizione di minimi tariffari sembra generare altre conseguenze negative. In primo luogo, alcuni consumatori, per i quali le tariffe imposte dall'ordine risultano troppo elevate rispetto all'utilità marginale del servizio, possono decidere di optare, laddove tecnicamente possibile, per l'auto-produzione di un servizio che comunque necessiterebbe di competenze specifiche. In secondo luogo, sembra ricorrente nelle strategie commerciali dei professionisti la fissazione di prezzi che raramente toccano i minimi previsti nei tariffari. È possibile forse spiegare il fenomeno se si vede nella tariffa minima un segnale di bassa qualità; esiste quindi l'incentivo ad aumentare i prezzi per emettere un segnale distorto sulle proprie effettive competenze e richiamare la domanda.

Naturalmente l'entità di questi comportamenti opportunistici dipende dall'osservabilità delle effettive competenze del professionista e dalla struttura competitiva del mercato delle professioni. Un mercato molto competitivo è probabile che generi endogenamente gli incentivi alla diffusione delle informazioni veritiere sulle capacità dei professionisti. Se il mercato è poco concorrenziale, è probabile che emergano comportamenti collusivi per sostenere accordi orizzontali di prezzo. Tali accordi sembrano più agevoli quando il livello minimo delle tariffe è già stabilito per legge.

- Akerlof, G. (1970), The Market for Lemons: Quality, Uncertainty, and the Market Mechanism, in *Quarterly Journal of Economics*, n. 60, pp. 488-500.
- Arrow, K. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, in *American Economic Review*, n. 53, pp. 941-973.
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1997), *Indagine conoscitiva nel settore degli Ordini e Collegi professionali*, Supp. n. 1 al Boll. N. 40/1997 - Anno VII.
- Benham, L. e Benham, A. (1975), Regulating Through the Professions: a Perspective on Information Control, in *Journal of Law and Economics*, n. 18, pp. 421-448.
- Bortolotti, B. e Fiorentini, G. (1999), Barriers to Entry and the Self-Regulating Profession: Evidence for the Markets of Italian Accountants, in ID (a cura di), *Organized interests and self-regulation: an economic approach*, Oxford, Oxford University Press.
- Calamandrei, P. (1921), *Troppi Avvocati!*, Quaderni de «La Voce», 1921.
- Caplow, T. (1954), *The sociology of work*, Minneapolis, The University of Minnesota Press.
- Coate, M.B. (1989), Horizontal Restraints in the Professions, in *Antitrust Bulletin*, Winter, pp. 774-796.
- Comanor, W. e Wilson, T. (1979), The Effect of Advertising on Competition: a Survey, in *Journal of Economic Literature*, n. 17, pp. 453-476.
- Curran, C. (1993), The American Experience with Self-Regulation in the Medical and Legal Professions, in M. Faure, *Regulation of Professions*, MAKLU.
- Darby, M. e Kami, E. (1973), Free competition and the optimal amount of fraud, in *Journal of Law and Economics*, n. 16, pp. 67-88.
- De Fraja, G. e Delbono, F. (1989), Alternative strategies of a public enterprise in oligopoly, in *Oxford Economic Papers*, n. 41, pp. 302-311.
- Dietrich, M. e Roberts, J. (1997), Beyond the economics of professionalism, in ID, *The end of the professions*, London, Routledge.
- Einaudi (1959), *Prediche inutili*, Torino, Einaudi.
- Emons, W. (1994), *Credence Goods and Fraudulent Experts*, mimeo, Universität Bern.
- Folland, S. (1987), Advertising By Physicians: Behavior and Attitudes, in *Medical Care*, n. 25, pp. 311-326.
- Friedman, M. e Kuznets, S. (1945), *Income from Independent Professional Practice*, N.B.E.R.
- Fumagalli, C. e Motta, M. (1999), Restrizioni alla Pubblicità nelle Libere Professioni, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3, pp. 421-445.
- Gabzewicz, J.J. e Grilo, I. (1993), Price Competition When Consumers Are Uncertain About Which Firm Sell Which Quality, in *Journal of Economics & Management Strategy*, n. 1, pp. 629-650.
- Gale, D. e Rosenthal, R.W. (1994), Price and Quality Cycles for Experience Goods, in *RAND Journal of Economics*, n. 25, pp. 590-607.
- Kamien, M.I. e Vincent, D.R. (1991), *Price regulation and quality of service*, Northwestern Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, W.P. n. 920.
- Klein, R. e Leffler, K. (1981), The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance, in *Journal of Political Economy*, n. 89, pp. 615-641.
- Kleiner, M. (1989), *Are There Economic Reasons for More Restrictive Occupational Licensing?*, mimeo, University of Georgia.
- Krause, E.A. (1996), *The end of the guilds*, New Haven, Yale University Press.
- Laffont, J.J. (1988), *Fundamentals of Public Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Latham, R. e Schechter, M.C. (1979), The Price of the Legal Service Industry: Minimum Fee Schedules and Price Discrimination, in *Antitrust Bulletin*, Spring, pp. 42-62.
- Leland, H.E. (1979), Quacks, Lemons, and Licensing: a Theory of Minimum Quality Standards, in *Journal of Political Economy*, n. 87, pp. 1328-1346.
- Love, J.H., Stephen, F.H., Gillanders, D.D. e Paterson, A.A. (1992), Spatial Aspects of Deregulation in the Market for Legal Services, in *Regional Studies*, n. 26, pp. 137-147.
- Lueck, D., Olsen, R. e Ransom, M., Market and Regulatory Forces in the Pricing of Legal Services, in *Journal of Regulatory Economics*, n. 7, pp. 63-83.
- Mathews, R.C. (1991), The Economics of Professional Ethics, in *Economic Journal*, n. 101, pp. 737-750.
- Maurizi, A. (1974), Occupational Licensing and the Public Interest, in *Journal of Political Economy*, n. 82, pp. 399-413.
- Miller, J.C. (1985), The FTC and Voluntary Standards: Maximising the Net Benefits of Self-Regulation, in *The Cato Journal*, n. 4, pp. 897-903.
- Murphy, K.M., Shleifer, A. e Vishny, R.W. (1991), The Allocation of Talent: Implications for Growth, in *Quarterly Journal of Economics*, n. 106, pp. 503-530.
- OECD (1995), *Liberalisation of Trade in Professional Services*, Paris.
- Rizzo, J.A. e Zeckhauser, R.J. (1990), Advertising and Entry: the Case of Physician Services, in *Journal of Political Economy*, n. 88, pp. 476-500.
- Rosen, S. (1992), The Market for Lawyers, in *Journal of Law and Economics*, n. 35, pp. 215-245.
- Shaked, A. e Sutton, J. (1981), The Self-Regulating Profession, in *Review of Economic Studies*, n. 48, pp. 217-234.
- Shapiro, C. (1986), Investment, Moral Hazard, and Occupational Licensing, in *Review of Economic Studies*, n. 53, pp. 843-846.
- Stephen, F. (1994), Advertising, Consumer Search Costs and Prices in a Professional Service Market, in *Applied Economics*, n. 26, pp. 1177-1188.
- Stigler, G.J. (1994), *Mercato, Informazione, Regolazione*, Bologna, Il Mulino.
- Van den Bergh, R. (1999), Self-Regulation in the Medical and Legal Professions, in Bortolotti, B. e Fiorentini, G. (a cura di), *Organized interests and self-regulation: an economic approach*, Oxford, Oxford University Press.
- Zweifel, P. e Eichenberger, P., The Political Economy of Corporatism in Medicine: Self-Regulation or Cartel Management?, in *Journal of Regulatory Economics*, n. 4, pp. 89-108.

Summary: The market for professional services typically fails due to information asymmetries, externalities, and high transaction cost. Indeed, there is scope for regulation but is regulation always justified on economic terms or also promoted by pressure groups lobbying for favourable legislation? The paper aims at providing some answers to this question, analysing the rationale for regulation and the cost and benefits associated with it. It is shown that although *laissez faire* solutions are indeed problematic, the abolition of some norms – such as minimum tariffs or advertising bans – could be welfare improving.