

L'impatto economico della regolamentazione nel settore delle professioni liberali in diversi Stati membri

La regolamentazione dei servizi
professionali

**Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus
et al.**

Sintesi

Studio realizzato per la Commissione Europea, DG Concorrenza*

Gennaio 2003

*Il contenuto del presente studio non rispecchia
l'opinione o la posizione della Commissione europea o
dei suoi servizi.

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Sintesi

Il presente studio contiene un confronto della legislazione, della regolamentazione e dei codici di condotta che disciplinano l'esercizio di una serie di servizi professionali nei vari Stati membri dell'Unione europea. Le professioni oggetto dello studio sono i servizi legali (avvocati e notai), i servizi contabili (commercialisti, ragionieri, revisori e consulenti fiscali), i servizi tecnici (architetti e consulenti di ingegneria), nonché i servizi di farmacia (farmacisti che esercitano nelle farmacie private).

Esiste un corpus di teorie riguardanti la regolamentazione delle professioni liberali, in particolare l'autoregolamentazione; tuttavia la maggior parte degli studi empirici comparativi sulle conseguenze della regolamentazione è stata effettuata negli Stati Uniti, nel quadro di confronti tra i loro vari Stati. Distinguiamo tra teorie che rispondono alla domanda "Perché è necessaria una regolamentazione dei servizi professionali?" e teorie che rispondono alla domanda "Perché spesso il livello di regolamentazione è eccessivo?" Tale distinzione ha la sua ragion d'essere nel fatto che in tutti gli Stati membri esiste una base regolamentare specifica per tutti e quattro i servizi professionali esaminati, ma che il campo di applicazione e l'intensità di tale regolamentazione variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro dell'Unione.

Questa situazione fa sorgere i quesiti fondamentali oggetto dello studio, ossia se esistano differenze nelle regolamentazioni nazionali, in quali settori e quale ne sia la portata, e in particolare quali siano gli effetti economici di livelli diversi di regolamentazione negli Stati membri. L'approccio seguito è di tipo comparativo e si basa su tutti i dati che è stato possibile raccogliere negli Stati membri in merito alle professioni liberali e mettere a disposizione per lo studio. Finora non si disponeva di una base adeguata di conoscenze in merito alla regolamentazione o alle sue conseguenze; si sono pertanto inviati questionari alle associazioni professionali di ciascuno dei settori oggetto del presente studio in tutti gli Stati membri, alle organizzazioni professionali europee e ad alcuni organismi governativi competenti. I questionari miravano a raccogliere, per ogni settore professionale, informazioni sull'accesso alla professione, sui codici di condotta, sulle recenti modifiche della regolamentazione e sui dati economici di base del relativo mercato. Inoltre, i 17 studi di casi di cui alla Parte II della relazione forniscono descrizioni dettagliate delle caratteristiche della regolamentazione e delle conseguenze economiche per talune professioni in determinati Stati membri.

Un'analisi comparativa può essere effettuata solo sulla base di dati comparabili: per quanto riguarda la regolamentazione, abbiamo elaborato speciali indici di regolamentazione che ci hanno consentito di effettuare l'analisi; per quanto riguarda le conseguenze sul mercato, i dati ci sono stati forniti principalmente da Eurostat e, se compatibili, dagli istituti statistici

degli Stati membri. Di norma i dati riguardano esclusivamente i volumi di attività e le cifre dell'occupazione (degli esercenti la professione e in genere). Sarebbe stato utile disporre di ulteriori dati economici sui prezzi, sui costi e sui redditi. Tuttavia, ottenere i dati relativi a queste variabili, anche in riferimento ad un solo paese, è estremamente difficile: tali dati non sono disponibili in forma di serie temporali (o, nella maggior parte dei casi, non sono affatto disponibili) e la loro divulgazione non è autorizzata. Ciononostante, lo studio è riuscito a dimostrare l'esistenza di tendenze sulla base dei dati disponibili.

Lo studio dei sistemi di regolamentazione delle professioni liberali negli Stati membri opera una distinzione tra due grandi categorie di regolamentazione: la regolamentazione in materia di accesso alla professione e la regolamentazione in materia di "comportamento nell'esercizio della professione" ovvero in materia di condotta. Nella categoria della *regolamentazione in materia di accesso alla professione* rientrano di norma la regolamentazione in materia di qualifiche professionali (i certificati di qualifica professionale, vale a dire i diplomi universitari, la durata della pratica professionale e/o gli esami professionali) e in materia di iscrizione o di appartenenza ad un organismo professionale, la regolamentazione in materia di attività riservate (ossia il diritto esclusivo riconosciuto ad una professione – ovvero, a volte, a più professioni – di fornire servizi o beni specifici sul mercato) e, in alcuni casi, i test relativi ai bisogni economici. Nella categoria della *regolamentazione in materia di condotta* rientrano di norma la regolamentazione in materia di prezzi e tariffe (prezzi fissi, prezzi minimi e/o massimi ecc.), la regolamentazione in materia di pubblicità e di marketing, la regolamentazione in materia di sede di esercizio della professione e di diversificazione (restrizioni geografiche alla prestazione dei servizi, restrizioni allo stabilimento di succursali), restrizioni alla cooperazione interprofessionale ovvero restrizioni alla forma di attività (ad esempio possibilità di costituire società di capitali e a quali condizioni).

Per semplificare il quadro piuttosto complesso risultante dall'esistenza di diverse forme di regolamentazione per diverse professioni in diversi paesi, per ogni professione/gruppo di professioni e per ogni Stato membro è stato calcolato un indice per la regolamentazione in materia di accesso alla professione e un indice per la regolamentazione in materia di condotta. Successivamente l'indice relativo alla regolamentazione in materia di accesso alla professione e l'indice relativo alla regolamentazione in materia di condotta sono stati combinati in un indice generale di regolamentazione per ogni professione/gruppo di professioni. La successiva tabella riporta gli indici generali di regolamentazione per tutte le professioni/i settori professionali per i quali tale indice è stato calcolato (ad eccezione dei notai).

Tanto più elevato il livello di (intensità della) regolamentazione, tanto maggiore il valore relativo (su una scala che va da 0 a 12). Gli indici di regolamentazione di valore uguale o

superiore a 5 sono inseriti in riquadri neri, gli indici compresi tra 2,5 e 4,9 figurano in riquadri grigi e gli indici inferiori a 2,5 sono riportati in riquadri bianchi.

Tra i paesi con un'elevata intensità di regolamentazione per tutte le professioni figurano l'Austria, l'Italia, il Lussemburgo e, con alcune eccezioni nel settore dei servizi tecnici, la Germania e la Francia (e forse anche la Grecia). Il Belgio, la Spagna (e forse il Portogallo) sembrano collocarsi nella categoria intermedia, mentre il Regno Unito, la Svezia (ad eccezione dei farmacisti), i Paesi Bassi, l'Irlanda, la Finlandia e la Danimarca (anche in questo caso ad eccezione dei farmacisti) presentano regimi regolamentari piuttosto liberali (almeno da un punto di vista *comparativo* nell'ambito dell'UE).

Elenco degli indici di regolamentazione elaborati dall'IHS per diverse professioni

	Professioni Contabili	Professioni legali	Architetti	Ingegneri	Farmacisti
Austria	6.2	7.3	5.1	5	7.3
Belgio	6.3	4.6	3.9	1.2	5.4
Danimarca	2.8	3.0	0	0	5.9
Finlandia	3.5	0.3	1.4	1.3	7.0
Francia	5.8	6.6	3.1	0	7.3
Germania	6.1	6.5	4.5	7.4	5.7
Grecia	5.1	9.5	n.d.	n.d.	8.9
Irlanda	3.0	4.5	0	0	2.7
Italia	5.1	6.4	6.2	6.4	8.4
Lussemburgo	5	6.6	5.3	5.3	7.9
Paesi Bassi	4.5	3.9	0	1.5	3.0
Portogallo	n.d.	5.7	2.8	n.d.	8
Spagna	3.4	6.5	4.0	3.2	7.5
Svezia	3.3	2.4	0	0	12
Regno Unito	3.0	4.0	0	0	4.1

Tra i vari settori professionali, il settore che presenta la regolamentazione più ampia e più restrittiva è quello delle *farmacie e dei farmacisti*. Soltanto in Irlanda, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito l'indice di regolamentazione risulta relativamente basso. Nei *servizi di architettura* e in particolari nei *servizi ingegneristici* la situazione è piuttosto bipolare: per quanto riguarda l'accesso alla professione, alcuni paesi presentano modelli di autorizzazione all'esercizio della professione piuttosto restrittivi (in particolare l'Austria, la Germania, l'Italia e il Lussemburgo); in altri paesi il modello standard è la certificazione senza o con solo un numero limitato di attività esclusive il cui esercizio è riservato agli esercenti la professione (ad esempio in Svezia, Regno Unito, Paesi Bassi, Finlandia, Danimarca). Nella maggior parte dei paesi la regolamentazione in materia di condotta per gli architetti e gli ingegneri è meno restrittiva in rapporto ad altri gruppi professionali, anche nei casi in cui si registra un elevato livello di regolamentazione in materia di accesso alla professione. Per quanto

riguarda i *servizi legali* (avvocati), si osservano tutti i gradi possibili di regolamentazione in materia di accesso alla professione. Lo stesso dicasi della regolamentazione in materia di condotta. Ciò è all'origine della grande differenza che si riscontra negli indici generali di regolamentazione che vanno da livelli molto bassi (Svezia, Finlandia) a livelli molto alti (Grecia, Austria, Francia, Spagna, Germania e altri). Per quanto riguarda i *servizi di contabilità*, in tutti i paesi l'accesso alla professione è subordinato ad un qualche regime di autorizzazione, tuttavia la portata del diritto esclusivo alla prestazione dei servizi varia considerevolmente. Lo stesso vale – sebbene in misura minore – per quanto riguarda le qualifiche professionali. Si riscontra, con alcune variazioni nel grado della regolamentazione in materia di condotta, un'intensità della regolamentazione molto elevata ad esempio in Belgio, Austria, Germania, Italia, Francia, Grecia e Lussemburgo. L'indice di regolamentazione di tutti gli altri paesi si situa nella categoria intermedia. È interessante notare che a quanto pare un elevato livello di regolamentazione nelle professioni contabili va molto spesso di pari passo con strutture simili nel settore delle professioni legali (avvocati).

Oltre al quadro generale dei sistemi di regolamentazione delle professioni liberali in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, lo studio presenta altresì studi di casi dettagliati per ciascuna professione. Essi hanno ad oggetto gruppi di paesi che presentano livelli sia bassi sia elevati di regolamentazione. I sottogruppi di Stati membri includono: per i servizi legali (avvocati, notai): Danimarca, Regno Unito/Inghilterra e Galles, Italia, Germania e Francia; per i servizi contabili (commercialisti, ragionieri, revisori e consulenti fiscali): Italia, Paesi Bassi, Germania, Francia; per i servizi tecnici (architetti e consulenti di ingegneria): Austria, Finlandia, Francia, Spagna; per i servizi di farmacia (farmacisti che esercitano nelle farmacie private): Irlanda, Portogallo, Svezia, Germania.

Obiettivo degli studi di casi non è solo quello di analizzare la funzionalità di diversi tipi di regimi regolamentari ma anche di mettere in evidenza e di commentare eventuali tendenze nelle riforme della regolamentazione. È evidente sotto questo profilo un elevato grado di "stabilità del sistema". A questo proposito non abbiamo riscontrato alcun mutamento radicale di sistema (passaggio da un modello di autorizzazione all'esercizio della professione ad un modello di certificazione o inversamente) ed è raro che le attività esclusive la cui prestazione è riservata ad una o a più professioni siano aperte ad altri prestatori di servizi. Tuttavia, per quanto riguarda la regolamentazione in materia di condotta si osservano modifiche frequenti del quadro regolamentare. In quasi tutti i casi tali modifiche hanno assunto la forma di una liberalizzazione (ad esempio in materia di tariffe, di pubblicità, di forma societaria, di cooperazione interprofessionale). Tale liberalizzazione è *raramente* accompagnata dall'introduzione di una regolamentazione più severa in materia di accesso alla professione. Oltre alle forme tradizionali di regolamentazione, in certo qual modo "difensive" (in materia di accesso alla professione e di condotta) in alcuni Stati membri (non però in tutti) si riscontra una tendenza verso forme più attive di tutela dei consumatori e di gestione della qualità che

hanno effetti meno restrittivi della concorrenza. Ad esempio, negli ultimi anni in diversi paesi è stata resa obbligatoria l'assicurazione della responsabilità professionale (o, se già obbligatoria, è stata estesa). Si possono inoltre citare l'introduzione dell'obbligo di formazione permanente, di strumenti di specializzazione, o in alcuni casi di sistemi volontari di certificazione e/o di sistemi di valutazione basati su parametri di riferimento.

La relazione fornisce inoltre un'analisi dei servizi professionali basata su parametri di riferimento. Vengono esaminate le tabelle di distribuzione di parametri fondamentali (per paese e per professione) quali la densità di professionisti (per milione di abitanti), il fatturato del settore per abitante e per persona occupata nel settore (corretto in base ai prezzi e al livello del PIL), i quali consentono di determinare se la performance relativa sia di livello elevato, medio o basso. I livelli di performance in termini di risultato sono confrontati con il grado di regolamentazione di ogni paese e di ogni settore professionale, quale risulta dagli indici di regolamentazione. Dalla valutazione sulla base dei parametri di riferimento e dall'analisi dei servizi professionali nei settori legale, contabile, tecnico e delle farmacie, sono emerse alcune tendenze generali che si possono riassumere come segue:

- volumi relativamente elevati di fatturato derivante dagli onorari (tariffe) rispetto al numero degli esercenti la professione in paesi con un elevato livello di regolamentazione (sia in materia di condotta che in materia di accesso). Si può ipotizzare – sebbene indirettamente, data l'assenza di dati specifici sugli utili – un legame tra il volume d'affari per professionista e gli utili in più (rispetto ai risultati conseguibili in condizioni di concorrenza meno restrittive). Appare improbabile che questo effetto sia dovuto al ricorso a tecnologie differenti o ad altri fattori idonei a generare incrementi di produttività;
- volumi inferiori di fatturato derivante dagli onorari (tariffe) – *solo in proporzione* al numero degli esercenti la professione – in paesi con un basso livello di regolamentazione (sia in materia di condotta che in materia di accesso). In realtà tale constatazione vale anche per le professioni e per i paesi in cui il livello generale di attività è di fatto più elevato. Si può pertanto supporre che la scarsa regolamentazione non costituisca un ostacolo quanto piuttosto uno stimolo alla creazione di ricchezza;
- la tendenza verso un ridimensionamento delle piccole imprese nei settori professionali e nei paesi che presentano un basso livello di regolamentazione, il che porta alla costituzione di imprese di maggiori dimensioni. Nelle professioni oggetto dello studio questo effetto non si associa ad un livello di attività più elevato del normale (volume pro capite) e ad un'elevata concentrazione del mercato, fatta eccezione per i servizi contabili;

- una correlazione negativa tra grado di regolamentazione e produttività nel caso dei servizi legali, contabili e tecnici. Dato che la misura dei volumi di attività è depurata delle differenze nei livelli generali dei prezzi e del prodotto delle economie, e dato che né le differenze tecnologiche tra i paesi né i livelli inferiori di occupazione sembrano costituire la fonte principale di tale maggiore produttività, la correlazione potrebbe anche indicare che il prodotto potenziale è più basso nei paesi e nei settori professionali fortemente regolamentati.

Occorre ricordare che gli effetti descritti in precedenza non sono necessariamente il risultato automatico della regolamentazione. Tuttavia, l'esistenza di taluni tipi di regolamentazione restrittiva e anticoncorrenziale senza dubbio dà credito al parere che tali strutture di regolamentazione possano essere usate – e che di fatto siano usate – dalle varie professioni per ottenere risultati economici loro favorevoli ma contrari ai bisogni e agli interessi dei consumatori nel loro complesso.

Questi risultati empirici sembrerebbero corrispondere agli effetti previsti dalle teorie sulla regolamentazione basate sull'"interesse privato", in particolare per quanto riguarda gli aspetti che gli economisti definiscono "rent-seeking" (ricerca e mantenimento di posizioni di rendita). Sebbene per misurare la forza di questi effetti e per determinarne l'importanza statistica siano necessarie analisi economiche più approfondite – i dati per una tale analisi non sono attualmente disponibili – si può almeno ritenere che essi costituiscono qualcosa di più di una semplice ipotesi di lavoro.

Non siamo in grado, sulla base dei dati disponibili, di valutare in dettaglio l'impatto delle differenze tra regimi di regolamentazione sulla qualità dei servizi forniti ai consumatori; tuttavia negli Stati membri che presentano un minor grado di regolamentazione non si sono riscontrati segni evidenti di crollo del mercato. Non ci sono pertanto motivi per mettere in dubbio l'elevata qualità e il valore sostanziale degli attuali servizi professionali, *a prescindere* dal livello di regolamentazione, sia esso basso o elevato.

Ciononostante, supponendo un livello ragionevolmente omogeneo della qualità dei servizi analizzati e nonostante le recenti tendenze alla liberalizzazione, le prove empiriche disponibili dimostrano che in molti Stati membri dell'Unione europea, in particolare negli Stati in cui i servizi professionali sono oggetto di una regolamentazione restrittiva, si registrano risultati che a causa della regolamentazione sono inferiori al livello ottimale, dal punto di vista dell'economia nel suo complesso (e in particolare dal punto di vista dei consumatori), e questo in grado diverso nei settori dei servizi legali, contabili, tecnici e delle farmacie.

La conclusione generale che possiamo trarre dal presente studio è che le strategie miranti ad introdurre un minore livello di regolamentazione che funzionano in uno Stato membro

possono ugualmente funzionare in un altro, senza compromettere la qualità dei servizi professionali e apportando benefici per i consumatori .

Autori: Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus

Coautori delle sezioni: studi di casi (Germania, Francia): Joachim Merz, Felix Fink; Helmut Berrer

Titolo: L'impatto economico della regolamentazione nel settore delle professioni liberali in diversi Stati membri

Relazione di studio

© 2003 Institute for Advanced Studies (IHS),

Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
