



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Le professioni ordinistiche:  
misure ed effetti della regolamentazione

di Sauro Mocetti e Giacomo Roma

Febbraio 2021

Numero

600





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Le professioni ordinistiche:  
misure ed effetti della regolamentazione

di Sauro Mocetti e Giacomo Roma

Numero 600 – Febbraio 2021

*La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

*La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.*

*La serie è disponibile online sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).*

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

*Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

# LE PROFESSIONI ORDINISTICHE: MISURE ED EFFETTI DELLA REGOLAMENTAZIONE

di Sauro Mocetti\* e Giacomo Roma\*

## Sommario

In Italia, le professioni ordinistiche rappresentano una quota significativa dell'occupazione complessiva, soprattutto di quella più istruita. Questo lavoro presenta una nuova misura del grado di regolamentazione che ne evidenzia l'eterogeneità tra i diversi ordini e consente di apprezzarne l'impatto sui corrispondenti redditi da lavoro. Alcune evidenze sui processi di (auto)selezione nelle professioni ordinistiche e la necessità di tenere conto dei cambiamenti strutturali nel mercato dei servizi suggeriscono la presenza di aree di miglioramento della qualità della regolamentazione.

**Classificazione JEL:** J44, K20, J24.

**Parole chiave:** professioni regolamentate, ordini professionali, regolamentazione, redditi.

**DOI:** 10.32057/0.QEF.2021.600

## Indice

1. Introduzione.....	5
2. Regolamentazione e concorrenza: una rassegna della letteratura .....	7
3. Misurare la regolamentazione .....	9
4. Evidenze sull'intensità della regolamentazione .....	12
5. Evidenze sulle professioni ordinistiche .....	16
6. Gli effetti sul mercato della regolamentazione.....	20
7. Regolamentazione e nuove tecnologie .....	24
8. Conclusioni.....	26
Riferimenti bibliografici.....	28

---

\* Banca d'Italia, Dipartimento Economia e statistica, Servizio Struttura economica, Divisione Economia e diritto.



## 1. Introduzione<sup>1</sup>

Perché alcune professioni sono regolamentate? È possibile “misurare” l’intensità della regolamentazione? E quali sono gli effetti che essa produce sul mercato? Questo lavoro prova a rispondere a tali domande, concentrandosi sulle professioni ordinistiche e proponendo una nuova misura dell’intensità della regolamentazione. Il lavoro opera inoltre una ricostruzione del quadro statistico sugli occupati in tali professioni, descrivendone l’evoluzione nel tempo e le caratteristiche, soprattutto in termini di percorsi scolastici e di redditi.

Nella letteratura economica esistono due approcci opposti (sebbene non necessariamente alternativi) sull’esistenza della regolamentazione per l’accesso e la pratica di alcune professioni. Il primo cui si fa riferimento, come la teoria dell’interesse pubblico, sostiene che la fissazione di criteri di entrata nel mercato (per esempio, la concessione della licenza professionale) possa rimediare al fallimento di mercato dovuto all’esistenza di asimmetrie informative (Akerlof, 1970; Leland, 1979). Il secondo approccio, noto come teoria della cattura della regolamentazione, sostiene invece che questa è influenzata dai soggetti dominanti nell’industria o nel settore oggetto di regolamentazione (Stigler, 1971) e che quindi, invece di agire a vantaggio dei consumatori, finisce per essere un mero strumento di protezione dei soggetti regolati (i professionisti, nel nostro caso).

L’evidenza empirica sugli effetti economici della regolamentazione è limitata e riguarda perlopiù gli Stati Uniti<sup>2</sup>. La stessa regolamentazione, inoltre, non può essere trattata come una variabile binaria (se la professione è regolata o meno) perché gli ambiti oggetto di regolamentazione possono essere molteplici – dai criteri di accesso, alle riserve di attività, alle regole sulla fissazione dei prezzi, ecc. – e il peso della stessa più o meno accentuato.

Nel lavoro abbiamo sia costruito nuovi indicatori di regolamentazione delle professioni ordinistiche in Italia, sia analizzato gli effetti che questa produce sul mercato del lavoro. Dalle nostre analisi emerge che l’intensità della regolamentazione per tali professioni si è modificata significativamente negli ultimi venti anni: è diminuita tra la seconda metà degli anni duemila e l’inizio dello scorso decennio, mentre non vi sono state modifiche sostanziali da allora. Sulla de-regolamentazione hanno influito un clima politico più favorevole all’apertura di tali mercati alla concorrenza e indicazioni in tal senso da parte di organismi internazionali; negli anni più recenti, al contrario, il tema della concorrenza nei mercati sembra essere diventato meno centrale nell’agenda politica nazionale. La regolamentazione è anche molto eterogenea tra le diverse professioni ordinistiche: quelle più regolamentate e, quindi, meno aperte al mercato

<sup>1</sup> Desideriamo ringraziare Fabrizio Balassone, Emanuela Ciapanna, Silvia Giacomelli, Lucia Rizzica e Paolo Sestito per gli spunti e le riflessioni maturate durante le discussioni su questi argomenti e per i commenti ricevuti. Ringraziamo inoltre Cristina Petrassi per la collaborazione nella raccolta dei dati.

<sup>2</sup> Si vedano Kleiner (2000) e Kleiner e Krueger (2013) per un’analisi sugli effetti economici della regolamentazione delle professioni, con evidenze sugli Stati Uniti; Koumenta e Pagliero (2019) per evidenze descrittive sui paesi europei; Mocetti *et al.* (2019) per un focus specifico sul caso italiano.

sono le professioni dei farmacisti e dei notai, soprattutto a causa del razionamento degli accessi al mercato e di regole di condotta generalmente più rigide. Altre professioni per le quali la regolamentazione incide in misura significativa sono quelle degli avvocati (soprattutto per le restrizioni imposte sulla condotta), dei medici (a causa della lunghezza del periodo di formazione professionale) e dei commercialisti (soprattutto a causa dell'ampiezza e del valore delle riserve di attività). Sono relativamente meno regolate, invece, le professioni degli ingegneri e degli scienziati naturali (biologi, chimici e geologi).

L'importanza dello studio della regolamentazione delle professioni ordinistiche è implicitamente definita dalla rilevanza quantitativa degli occupati in tali attività e dall'ampiezza degli effetti economici associabili alla regolamentazione<sup>3</sup>. Per quanto riguarda il primo aspetto le nostre stime indicano che gli occupati nelle professioni ordinistiche rappresentano circa un decimo dell'occupazione complessiva; tale percentuale sale a circa un terzo se si considera, come popolazione di riferimento, quella degli occupati in possesso di una laurea. Anche gli effetti economici della regolamentazione sono rilevanti: a parità di altre caratteristiche, inclusi i titoli di studio e i percorsi scolastici, essere occupato in una professione ordinistica garantisce un premio salariale di circa il 7 per cento. All'interno delle professioni ordinistiche, inoltre, i redditi sono più elevati, nell'ordine, per i notai, i farmacisti, i medici, i commercialisti e gli avvocati che sono, non sorprendentemente, anche le professioni con una regolamentazione più stringente secondo il nostro indicatore.

Una questione che rimane aperta, soprattutto per mancanza di dati, è se questa maggiore regolamentazione (e il beneficio economico che produce a vantaggio dei professionisti) si associ anche a servizi di maggiore qualità. Questo aspetto è cruciale per fare una corretta analisi costi-benefici e, in termini più generali, per valutare il benessere sociale derivante dalla regolamentazione. Sebbene non siano disponibili variabili che misurino la qualità dei servizi, le nostre evidenze mostrano che ci sono margini per migliorare la regolamentazione, soprattutto per quanto riguarda i processi di (auto)selezione verso queste occupazioni. Nonostante il premio salariale, queste professioni non selezionano, in media, i migliori neo-laureati: a parità di percorso scolastico, il voto di laurea ottenuto e/o gli anni impiegati per laurearsi degli occupati nelle professioni ordinistiche sono simili alla media. Tali occupati provengono da famiglie più istruite e, quindi, più agiate, suggerendo da un lato la possibilità che in molti casi la professione ordinistica sia "tramandata" dai genitori ai figli (Mocetti, 2016; Basso *et al.*, 2020; Mocetti *et al.*, 2020) e dall'altro che la lunghezza del percorso formativo (che include spesso anche tirocini mal pagati) accresca il costo opportunità di intraprendere la professione, un costo che è ovviamente un ostacolo maggiore per coloro che provengono da un background familiare meno agiato e hanno quindi maggiori vincoli di liquidità.

<sup>3</sup> La qualità della regolamentazione e dell'offerta dei servizi professionali produce effetti positivi anche sul resto del sistema produttivo che acquisisce tali input, come mostrato ad esempio in Barone e Cingano (2011). In un recente lavoro, inoltre, Ciapanna *et al.* (2020) mostrano che le liberalizzazioni dei servizi (inclusi quelli professionali) dell'inizio del decennio scorso hanno avuto un impatto positivo sulla produttività e sulla crescita aggregata.

In un'ottica più prospettica, la necessità di tener conto dei cambiamenti strutturali nel mercato dei servizi suggerisce la presenza di aree di miglioramento della qualità della regolamentazione. La crescente integrazione dei mercati e le trasformazioni imposte dalla digitalizzazione, infatti, possono riflettersi in maggiori benefici per i consumatori, ad esempio in termini di maggiore concorrenza e ampliamento dell'offerta dei servizi, ma anche in potenziali rischi e nuove sfide per il regolatore, per quanto riguarda tra l'altro l'operato delle piattaforme digitali.

Il resto del lavoro è organizzato così: la Sezione 2 contiene una rassegna della letteratura sull'origine e gli effetti della regolamentazione; la Sezione 3 descrive la metodologia usata per costruire l'indicatore di intensità della regolamentazione; sulla base di tale indicatore, nella Sezione 4 si riporta una breve analisi descrittiva dell'evoluzione della regolamentazione e si opera anche un confronto con altri indicatori (internazionali) disponibili; la Sezione 5 descrive quanti sono e che caratteristiche hanno gli occupati nelle professioni ordinistiche in Italia, mentre la Sezione 6 mostra quali sono gli effetti della regolamentazione sul mercato del lavoro, in particolare in termini di premi salariali; la Sezione 7, più prospetticamente, discute i possibili effetti indotti dalla digitalizzazione; la Sezione 8 conclude il lavoro con alcune riflessioni di sintesi.

## **2. Regolamentazione e concorrenza: una rassegna della letteratura**

L'esistenza di professioni regolamentate non è un fenomeno recente, sebbene l'intensità e le caratteristiche del fenomeno si siano modificate nel corso dei secoli. Antesignani degli attuali ordini professionali possono essere trovati in Italia, per esempio, nei *collegia* dell'antica Roma<sup>4</sup> e, andando più avanti nel tempo, nelle corporazioni medievali<sup>5</sup>, che conobbero il loro maggiore sviluppo tra il Duecento e il Trecento e andarono declinando fino a scomparire tra il Seicento e il Settecento. Considerando l'età contemporanea, il numero delle professioni ordinistiche è cresciuto significativamente nel secolo scorso (prima negli anni venti e, successivamente, nel secondo dopoguerra fino agli novanta). Anche l'analisi degli effetti

<sup>4</sup> Il diritto romano prevedeva l'esistenza del *collegium*, che era un'associazione retta da un proprio statuto (la *lex collegii*) che ne stabiliva finalità e organi, oltre ai criteri di ammissione degli associati. Tra le associazioni più rilevanti vi erano i *collegia funeraticia*, anche a causa della grande importanza che la cultura romana attribuiva alla celebrazione dei riti funebri, e quelle di artigiani, medici, insegnanti, ecc. (*collegia opificum*).

<sup>5</sup> Nell'Europa medievale si chiamavano corporazioni – arti o mestieri in Italia e *gilde* nei paesi di lingua germanica – le associazioni di tutti coloro che esercitavano lo stesso mestiere (mercanti, banchieri, fabbri, calzolai, ecc.). Nate anche per scopi mutualistici, le corporazioni divennero associazioni strutturate che stabilivano riserve di attività (per esempio, nessuno, senza essere iscritto a una corporazione che lo rappresentava, poteva esercitare certe attività) e disciplinavano tutto ciò che riguardava l'esercizio della professione (per esempio, stabilivano prezzi, salari, condizioni di lavoro dei sottoposti, criteri di accesso alla corporazione e provvedevano anche alla formazione professionale di coloro che intendevano diventarne membri, gli apprendisti).

economici della regolamentazione ha una lunga e illustre tradizione, che va indietro nel tempo fino ad Adam Smith<sup>6</sup>.

Perché esistono dunque professioni (così strettamente) regolamentate? E quali sono gli effetti sulla concorrenza?

La giustificazione teorica della regolamentazione è legata all'esistenza di fallimenti del mercato. In primo luogo, il mercato può fornire un equilibrio subottimale in presenza di asimmetrie informative: a causa della mancanza di conoscenze specialistiche e della natura immateriale dei servizi, i consumatori non sono in grado di valutare la qualità del prodotto o del servizio che ricevono. La regolamentazione, stabilendo standard minimi di competenze per esercitare la professione e imponendo regole di condotta, permette un guadagno di benessere garantendo che i consumatori ricevano un servizio più omogeneo e di più elevata qualità (Akerlof, 1970; Leland, 1979; Law e Kim, 2005)<sup>7</sup>. Un secondo caso di fallimento del mercato è connesso all'esistenza di potenziali esternalità negative che la scarsa qualità della fornitura di un servizio può generare per la società nel suo insieme. L'esempio classico è quello di un medico che fa una diagnosi sbagliata e che può, pertanto, causare la diffusione di una malattia epidemica.

Tuttavia, la regolamentazione può anche generare risultati indesiderabili dal punto di vista della concorrenza, dell'efficienza economica e del benessere collettivo. In primo luogo, può limitare la concorrenza impedendo il libero ingresso nel mercato e, per questa via, imporre ai consumatori un'offerta di servizi inferiore e prezzi dei servizi più elevati (Kleiner, 2000; Kleiner e Krueger, 2013). Questo effetto è ancor più marcato quando la regolamentazione è influenzata dai professionisti stessi, che hanno l'obiettivo primario di massimizzare il proprio rendimento economico (Stigler, 1971; Pagliero, 2011)<sup>8</sup>. In secondo luogo, l'ingresso ritardato nella professione, per via dei tempi di formazione e praticantato in media più lunghi, può avere un effetto di selezione negativo sui potenziali candidati: il tempo, infatti, può essere visto come un costo fisso di ingresso ed è più elevato per quelli che hanno una maggiore capacità di guadagno sul mercato (i più abili) e, quindi, un costo opportunità più elevato. In terzo luogo, le rendite economiche garantite dalla regolamentazione e le pratiche corporative potrebbero influenzare la selezione dei professionisti privilegiando quelli con un familiare nella stessa professione invece dei più meritevoli (Mocetti, 2016; Mocetti *et al.*, 2020). Inoltre, utilizzando una prospettiva più macroeconomica, la regolamentazione può essere vista come una frizione che rallenta i processi di aggiustamento di un'economia a fronte di uno shock (Davis e

<sup>6</sup> Smith metteva in discussione il ruolo delle corporazioni sostenendo che queste istituzioni servissero soprattutto per limitare la concorrenza e garantire salari più elevati ai loro membri e criticando, soprattutto, la lunghezza dei periodi di apprendistato e le limitazioni al numero di apprendisti.

<sup>7</sup> Alcuni sostengono, inoltre, che la regolamentazione incentivi i lavoratori a investire in capitale umano specifico per la professione, proteggendo i rendimenti dell'investimento dalla concorrenza (Akerlof, 1970; Shapiro, 1986).

<sup>8</sup> Sotto questo profilo è utile sottolineare che i professionisti sono generalmente più influenti, dal punto di vista politico, dei consumatori. Ciò dipende essenzialmente dal fatto che la regolamentazione può produrre vantaggi consistenti e concentrati per i professionisti e costi meno apprezzabili e più diffusi per i consumatori. Pertanto, i primi hanno un maggiore incentivo, rispetto ai secondi, nell'influenzare le scelte politiche.

Haltiwanger, 1992; Mortensen e Pissarides, 1994): l'elevato costo sostenuto per entrare in una professione può rallentare l'abbandono della stessa e la conseguente riallocazione verso altre occupazioni in caso di uno shock di domanda negativo; parimenti, il lungo periodo di formazione e le altre restrizioni per l'accesso possono rallentare l'adeguamento dell'offerta di certi servizi professionali a fronte di uno shock di domanda positivo<sup>9</sup>. Infine, la regolamentazione può frenare la mobilità geografica dei professionisti quando i diversi contesti territoriali (ad esempio gli stati americani o i paesi europei) sono caratterizzati da diversi standard regolamentari (Johnson e Kleiner, 2020).

### **3. Misurare la regolamentazione**

Per valutare gli effetti economici della regolamentazione occorre ovviamente misurarla. Per raggiungere questo obiettivo abbiamo costruito un nuovo indice, riprendendo e aggiornando la metodologia dell'OCSE, che dagli anni novanta ha elaborato un sistema di indicatori, divenuti i più utilizzati a livello internazionale, per misurare l'intensità della regolamentazione dei mercati e seguirne l'evoluzione nel tempo<sup>10</sup>. L'indicatore OCSE riferito ai servizi professionali misura i requisiti di accesso e le regole di condotta. Le professioni considerate erano quattro fino al 2013 e sono diventate sei dal 2018<sup>11</sup>. L'ampliamento del numero delle professioni ha coinciso anche con un ammodernamento dell'indicatore che, tuttavia, ha prodotto una discontinuità nelle serie storiche rendendo impossibili i confronti con le precedenti indagini.

Rispetto all'indicatore dell'OCSE quello da noi proposto presenta diversi vantaggi. Innanzitutto considera un numero più ampio di professioni (quattordici)<sup>12</sup>; questo maggior dettaglio professionale, anche alla luce della significativa eterogeneità dell'intensità della regolamentazione tra le varie occupazioni, permette di delineare un quadro più ricco e rappresentativo. In secondo luogo, il nostro indicatore non soffre di discontinuità nella serie storica ed è confrontabile nel tempo, permettendo quindi di valutare l'evoluzione della regolamentazione non solo per più professioni ma anche per un più lungo periodo storico che copre essenzialmente i primi due decenni del nuovo millennio. In terzo luogo, il nostro indicatore considera molte più dimensioni e sfaccettature della regolamentazione. In particolare, abbiamo misurato non solo il numero ma anche il valore delle riserve di attività dei professionisti; considerato ulteriori barriere all'entrata (come il numero chiuso all'università e

<sup>9</sup> Si veda Mocetti *et al.* (2019) e Kleiner e Xu (2020) sulla relazione tra regolamentazione e mobilità tra le occupazioni.

<sup>10</sup> Si veda Nicoletti *et al.* (1999) e Conway e Nicoletti (2006) per maggiori dettagli sullo spirito dell'indicatore e sulla metodologia adottata. Si veda Vitale *et al.* (2020) per le innovazioni introdotte nel 2018.

<sup>11</sup> Architetti, avvocati, commercialisti, ingegneri, notai e agenti immobiliari. Le ultime due sono state inserite solo nell'ultima edizione; gli agenti immobiliari sono una professione regolata, ma non ordinistica.

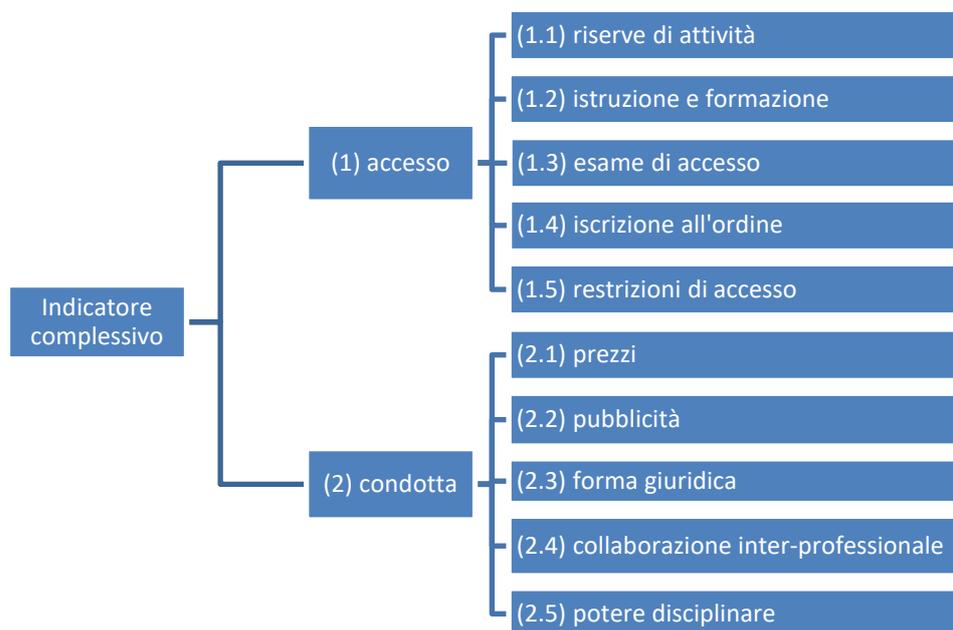
<sup>12</sup> Le quattordici professioni considerate sono gli agronomi, gli architetti, gli assistenti sociali, gli avvocati, i biologi, i chimici, i commercialisti, i farmacisti, i geologi, gli ingegneri, i medici, i notai, gli psicologi e i veterinari.

il tasso di ammissione agli esami di stato) e specifiche restrizioni quantitative per la professione notarile e per le farmacie, la composizione delle commissioni per gli esami di stato e il costo di iscrizione a ciascun albo professionale; abbiamo, infine, aggiunto i poteri disciplinari degli ordini. Tali innovazioni e arricchimenti ci permettono di avere un indicatore più ricco dell'intensità della regolamentazione. Il limite del nostro indicatore, al contrario, è che è ovviamente disponibile solo per l'Italia e non ci permette quindi di operare confronti in ambito internazionale.

In entrambi i casi gli indicatori rappresentano talvolta una trasposizione numerica derivante dall'interpretazione del dato normativo. Ciò implica che essi avrebbero potuto assumere valori diversi se fosse stata utilizzata una metodologia differente. Inoltre, anche per quanto riguarda la costruzione degli indici sintetici, è stata fatta la scelta considerata meno distorsiva, ossia ricorrere ogni volta alla media semplice, anche se si potrebbe argomentare che sarebbe stato più opportuno attribuire pesi diversi a componenti considerate maggiormente rilevanti. Il quadro delineato dagli indicatori va pertanto interpretato alla luce di tali scelte metodologiche.

L'indicatore è stato elaborato per quattordici professioni che hanno come elemento comune il requisito del possesso del titolo di laurea. In linea con la metodologia OCSE, esso ha una struttura piramidale. Ogni indicatore di sintesi è costruito come media semplice dei sotto-indici cui fa riferimento. La prima partizione importante è quella che distingue (1) i requisiti di accesso alla professione e (2) la regolamentazione del comportamento del professionista sul mercato (la cosiddetta condotta). All'interno di questi due grandi ambiti, sono ricomprese ulteriori dimensioni della regolamentazione (come illustrato nella Figura 1) che, a loro volta, sono basate su singoli aspetti specifici ("micro-dimensioni" della regolamentazione), che sono "misurate" con gli indicatori elementari. Tali indicatori elementari hanno un campo di variazione che va da 0 (assenza di regolamentazione) a 6 (intensità massima della regolamentazione).

**Figura 1. La struttura piramidale dell'indicatore di regolamentazione**



La figura riporta lo schema piramidale con cui è stato costruito l'indicatore. Ogni indicatore aggregato è ottenuto come media semplice di quelli sottostanti.

Per quanto riguarda i contenuti, i criteri di accesso includono le seguenti voci: (1.1) il numero e il valore delle riserve legali: per ciascuna professione i decreti ministeriali sui cosiddetti parametri<sup>13</sup> elencano i gruppi di attività che possono essere esercitate (solo) da quella professione e per ciascun gruppo abbiamo considerato il valore (dai prezzi di riferimento riportati nello stesso decreto) dell'attività più comune<sup>14</sup>; (1.2) i requisiti in termini di istruzione e formazione che, a loro volta, includono il numero di anni necessari per ottenere il titolo di studio, l'esistenza e la diffusione del numero chiuso nelle università e la lunghezza del periodo di praticantato obbligatorio; (1.3) l'esame di stato e, in particolare, le sue modalità di svolgimento (numero di prove scritte o orali), la composizione della commissione giudicatrice<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Nell'abolire le tariffe regolamentate, il decreto-legge 1/2012 ha previsto che dei decreti ministeriali individuino dei parametri in base ai quali il giudice, qualora richiesto, determini il compenso del professionista.

<sup>14</sup> Questo metodo restituisce una certa variabilità tra professioni, consentendo di quantificare un fenomeno che solitamente rileva esclusivamente dell'esperienza aneddotica. Ad esempio, per quanto riguarda i notai sono stati individuati cinque gruppi di attività e, per ciascun gruppo, abbiamo considerato il valore dell'attività più comune; sempre a titolo di esempio, con riferimento agli atti immobiliari, è stato considerato il valore medio delle transazioni tra 25 e 500 mila euro e applicato il coefficiente previsto dal decreto, arrivando a ottenere un "valore" di tale prestazione. Facendo la media con il valore degli altri gruppi di attività svolte dai notai, così calcolato, si è giunti a dare un valore medio alle loro riserve di attività pari a 2.830 euro. Analogamente, per i veterinari sono stati considerati sette gruppi di attività che, tuttavia, hanno valori medi più bassi (la media è inferiore ai 120 euro). Questi valori sono stati successivamente normalizzati su una scala da 0 a 6 per poter essere inseriti nell'indicatore.

<sup>15</sup> Nell'indicatore si è voluto catturare il livello di estraneità della commissione giudicatrice rispetto agli ordini professionali, prendendo in considerazione sia il criterio di composizione sia la modalità (accentrata o decentrata) di organizzazione dell'esame. Pertanto, sono stati assegnati punteggi più bassi laddove la commissione è formata non soltanto da membri appartenenti alla professione o l'organizzazione dell'esame avviene a livello centralizzato; l'indicatore permette di catturare anche le ipotesi in cui (come nel caso degli avvocati) l'esame è organizzato a livello locale, ma la correzione non avviene presso la stessa sede in cui si presenta il candidato.

e le percentuali di promozioni<sup>16</sup>; (1.4) l'obbligo di iscrizione all'ordine professionale per esercitare la professione e il relativo costo<sup>17</sup>; (1.5) l'esistenza (e l'intensità) di vincoli quantitativi per il numero di professionisti che possono operare in certi mercati, una misura che riguarda esclusivamente (sebbene in forme diverse) i farmacisti e i notai.

Le regole sulla condotta invece catturano le seguenti dimensioni: (2.1) l'esistenza (e, eventualmente, le modalità) nell'imposizione di restrizioni sui prezzi e le tariffe praticate; (2.2) l'esistenza di vincoli sulla pubblicità e sui suoi contenuti (per esempio, comparativa, sul professionista e/o sui servizi offerti); (2.3) la previsione di limitazioni per quanto riguarda le forme giuridiche in cui può essere organizzata l'attività professionale e, nel caso di ricorso a società di capitali, la fissazione di una percentuale minima del capitale che deve essere detenuta da professionisti appartenenti all'ordine; (2.4) le eventuali limitazioni alla possibilità per professionisti appartenenti a ordini diversi di instaurare rapporti di collaborazione per lo svolgimento congiunto di alcune attività (la cosiddetta cooperazione interprofessionale); (2.5) le modalità di esercizio del potere disciplinare, distinguendo le ipotesi in cui esiste un organo dedicato a tale scopo e dotato o meno di indipendenza rispetto ai consigli degli ordini<sup>18</sup>.

#### **4. Evidenze sull'intensità della regolamentazione**

La regolamentazione è composta da un margine estensivo (se una professione è regolamentata o meno) e un margine intensivo (vale a dire quanto è stringente).

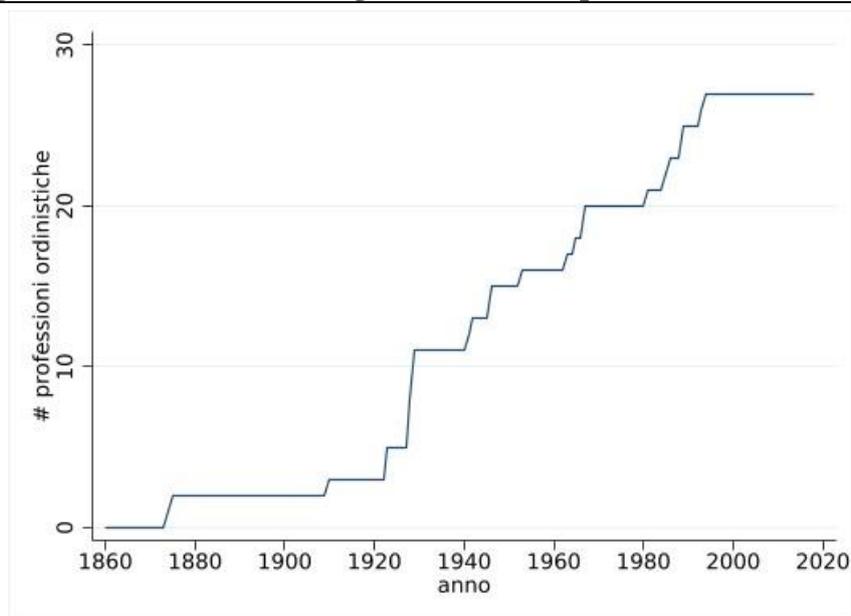
Con riferimento al margine estensivo, la Figura 2 mostra l'evoluzione del numero delle professioni ordinistiche nel tempo, dall'Unità d'Italia al giorno d'oggi. Le prime professioni a essere regolate, intorno al 1875, furono quelle legali (avvocati e notai), seguite da quella dei medici, nel 1910. Un incremento significativo si osservò durante il ventennio fascista e riguardò soprattutto professioni tecniche (es. ingegneri, architetti, chimici, ecc.). Il numero di professioni crebbe progressivamente anche nel secondo dopoguerra fino agli novanta, mentre non sono state istituite nuove professioni ordinistiche dagli anni duemila fino a oggi.

<sup>16</sup> La percentuale di ammessi all'ordine sul totale dei candidati presenta una grande variabilità, poiché è inferiore al 10 per cento per i notai e superiore al 98 per cento per medici e veterinari. Nel caso dei notai, ciò può essere influenzato anche dal fatto che il numero dei posti disponibili è determinato *ex ante*.

<sup>17</sup> Per ogni professione, sono stati raccolti dati sul costo di iscrizione e la tassa annuale da versare all'ordine in ogni città capoluogo di regione. Il costo considerato è una media nazionale delle somme così versate nei primi cinque anni di iscrizione all'ordine. Tale valore varia dai 156 euro degli assistenti sociali ai 1.500 euro dei notai.

<sup>18</sup> Non si hanno, invece, informazioni sui procedimenti disciplinari eseguiti e le eventuali sanzioni irrogate. Nella costruzione dell'indicatore, è stato assegnato un punteggio basso (corrispondente a una "migliore" regolamentazione) all'ipotesi in cui l'organo disciplinare è distinto dal collegio dell'ordine, poiché si presuppone che in tal caso l'organo preposto tenda ad applicare le norme deontologiche in una prospettiva di maggiore trasparenza (e anche concorrenza) piuttosto che utilizzarle al fine di restringere il mercato.

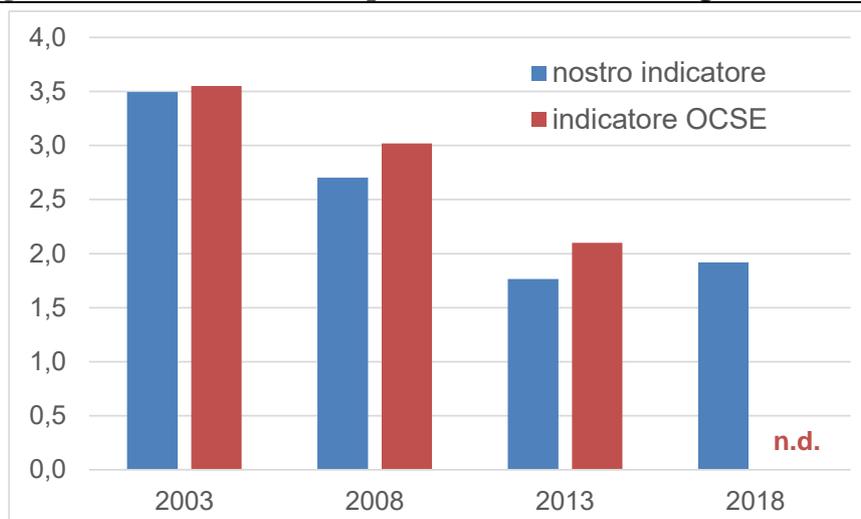
**Figura 2. Evoluzione nel lungo termine delle professioni ordinistiche**



La figura riporta per ogni anno il numero delle professioni ordinistiche; i dati sono stati raccolti dagli autori identificando per ognuna delle professioni ordinistiche l'anno di istituzione dell'ordine.

A fronte della stasi del margine estensivo, dagli anni duemila si è assistito nel complesso a una significativa riduzione del margine intensivo per gli interventi di liberalizzazione introdotti dalle riforme Bersani prima (nel 2006-2007) e da quelle Monti poi (2011-2012). Tali effetti sono visibili sia attraverso l'indicatore PMR dell'OCSE – che però, come anticipato, ha una serie non omogenea nel tempo e si riferisce a un numero ristretto di professioni – sia attraverso l'indicatore elaborato da noi e descritto nella precedente sezione; il nostro indicatore mostra anche che il processo di apertura alla concorrenza si è interrotto nella seconda metà del decennio appena concluso (Figura 3).

**Figura 3. Evoluzione nel tempo dell'intensità della regolamentazione**



La figura riporta per ogni anno l'indicatore di intensità di regolamentazione da noi ricostruito per le quattordici professioni ordinistiche e quello dell'OCSE relativo ai servizi professionali. Entrambi gli indici hanno una scala di variazione compresa tra 0 e 6, con valori più elevati associati a una maggiore intensità della regolamentazione. Il dato per il 2018 di fonte OCSE non è riportato perché non è comparabile con quello degli anni precedenti.

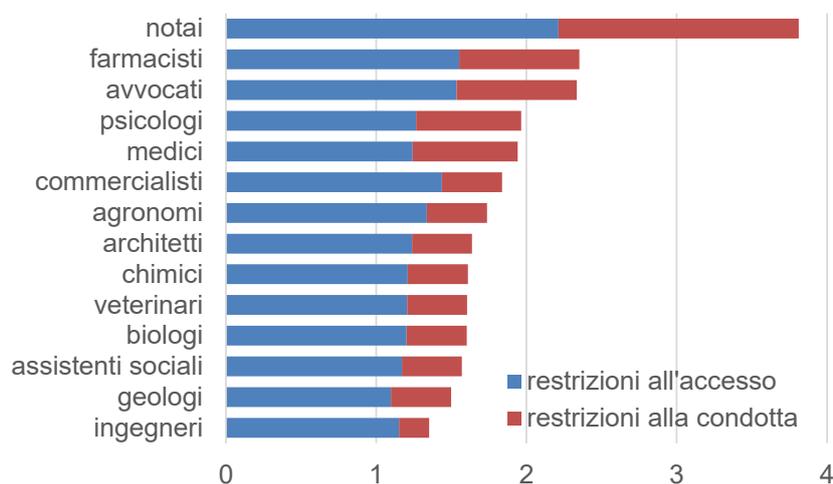
Per quanto riguarda le diverse professioni, il nostro indicatore evidenzia una significativa eterogeneità (Figura 4). Quelle sottoposte a una regolamentazione più restrittiva e, quindi, meno aperte al mercato sono le professioni dei notai e dei farmacisti. Ciò dipende dal fatto che, pur con modalità diverse, per entrambe sono previsti dei limiti quantitativi nell'accesso al mercato: nel primo caso il numero di professionisti è determinato per legge (le sedi notarili), mentre nel secondo la legge fissa il numero di farmacie in rapporto alla popolazione – il numero di professionisti, teoricamente libero, è indirettamente influenzato dalla possibilità di poter svolgere l'attività in proprio o meno. Inoltre, sul piano della condotta, ai notai è vietata l'organizzazione in forma societaria e l'esercizio in collaborazione con professionisti di altri ordini.

Altre professioni per le quali la regolamentazione incide in misura significativa sono gli avvocati, i medici e i commercialisti. La regolamentazione degli avvocati si caratterizza per i vincoli alla composizione del capitale delle società tra professionisti e nelle forme di cooperazione interprofessionale, oltre che per l'ampiezza e valore delle riserve di attività e per una selettività superiore alla media degli esami di stato; i medici scontano il periodo di formazione universitaria e post-universitaria più lungo tra tutte le professioni considerate, caratterizzato anche da importanti barriere all'ingresso; per i commercialisti, pesa soprattutto il gran numero e il valore delle attività che sono loro riservate.

Sono relativamente meno regolate, invece, le professioni degli ingegneri e degli scienziati naturali (biologi, chimici e geologi), per le quali tra i requisiti di accesso si registrano in sostanza solo il possesso della laurea e l'obbligo di iscrizione all'ordine (con un esame di

stato solitamente poco selettivo, bassi costi di iscrizione all'ordine e l'assenza di un tirocinio professionale obbligatorio) e la condotta è pressoché interamente liberalizzata.

**Figura 4. Intensità della regolamentazione tra le professioni**



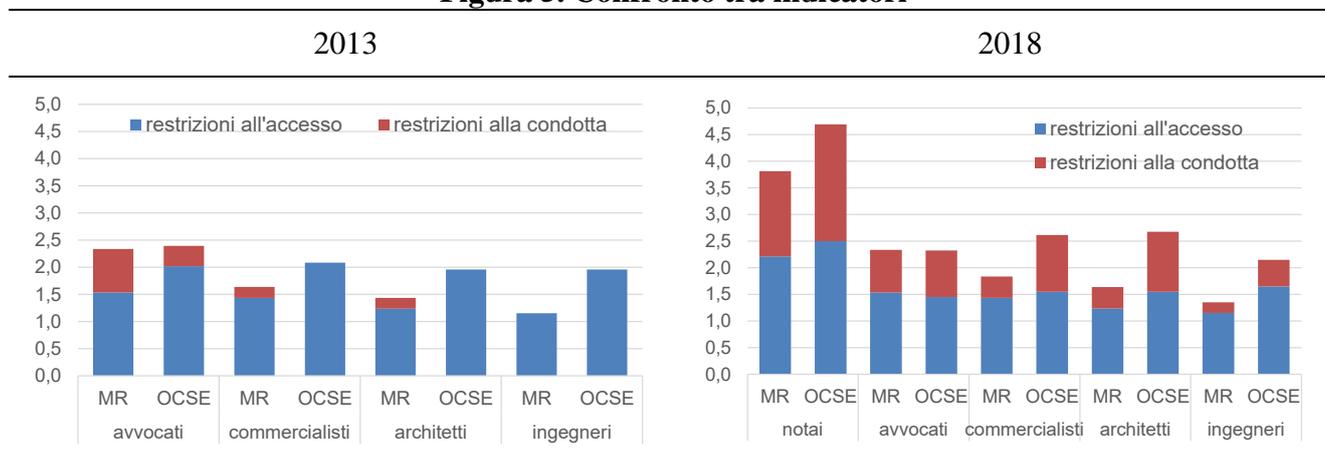
La figura riporta per ogni professione l'indicatore di intensità di regolamentazione nel 2018 da noi ricostruito per le quattordici professioni ordinistiche. L'indice ha una scala di variazione compresa tra 0 e 6, con valori più elevati associati a una maggiore intensità della regolamentazione. Nella figura si distinguono il contributo delle restrizioni all'accesso e alla condotta.

Per alcune professioni, il nostro indicatore può essere utilmente confrontato con quello elaborato con cadenza quinquennale dall'OCSE. Nell'edizione del 2013, le quattro professioni allora considerate seguivano lo stesso ordine, quanto a restrittività della regolamentazione, in entrambi gli indicatori: i più regolati erano gli avvocati, seguiti dai commercialisti e poi da architetti e ingegneri (Figura 5, a sinistra). Nell'edizione 2018, l'OCSE ha per la prima volta elaborato un indicatore relativo alla professione del notaio, che è risultata essere sottoposta alla regolamentazione più restrittiva, in linea con il nostro indicatore (Figura 5, a destra). Esistono, invece, alcune divergenze tra i due indicatori per le altre professioni e, in particolare, per quella forense che, secondo l'OCSE, sarebbe meno regolamentata di architetti e commercialisti. Tale differenza dipende da più fattori. Da un lato, pur in presenza di una regolamentazione omogenea sono stati attribuiti punteggi diversi tra le varie professioni, e più contenuti per gli avvocati, come nel caso dell'indicazione dell'ente preposto all'organizzazione dell'esame di stato, della regolamentazione dei prezzi (probabilmente, sulla base di una diversa interpretazione della portata della legge sul cosiddetto equo compenso) e delle forme di pubblicità ammesse<sup>19</sup>. Dall'altro lato, nel nostro indicatore gli avvocati appaiono come particolarmente regolamentati

<sup>19</sup> Per giungere a tale conclusione sono state analizzate le risposte al questionario messe a disposizione dall'OCSE, che invece non ha fornito, come avveniva in passato, la codifica numerica dei vari elementi che compongono gli indicatori di accesso e condotta.

anche in virtù di alcune dimensioni che non sono coperte dall'OCSE, come ad esempio il “valore” delle riserve di attività<sup>20</sup>.

**Figura 5. Confronto tra indicatori**



La figura riporta per le professioni considerate dall'OCSE il confronto tra l'indicatore di intensità di regolamentazione da noi ricostruito (MR) e l'indicatore PMR dell'OCSE. L'indice ha una scala di variazione compresa tra 0 e 6, con valori più elevati associati a una maggiore intensità della regolamentazione. In ogni figura si distinguono il contributo delle restrizioni all'accesso e alla condotta.

## 5. Evidenze sulle professioni ordinistiche

Per offrire un quadro statistico il più completo possibile sulle professioni ordinistiche, abbiamo sfruttato due indagini campionarie, rappresentative della popolazione italiana, e ricostruito l'informazione sull'appartenenza a una di queste professioni in base alla descrizione dell'occupazione svolta. In questo paragrafo ci riferiamo a tutte le professioni organizzate in ordini, e non più soltanto a quelle per le quali è stato costruito l'indicatore di regolamentazione presentato nel paragrafo 3.

In particolare, abbiamo usato la rilevazione sulle forze di lavoro (RFL) dell'Istat e sfruttato la classificazione internazionale delle occupazioni a 4 cifre per riuscire a identificare, per ciascun occupato, l'appartenenza o meno a una professione ordinistica<sup>21</sup>. Abbiamo inoltre usato i dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane (IBF), adottando un approccio analogo per identificare i professionisti iscritti agli ordini<sup>22</sup>. Le due indagini si completano a

<sup>20</sup> Anche la Commissione europea ha elaborato un indicatore sulla restrittività della regolamentazione di sette professioni, tra cui quattro da noi considerate (avvocati, ingegneri, architetti e commercialisti; Commissione europea, *Comunicazione relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali*, 10 gennaio 2017). Anche in questo caso, le tipologie di restrizioni considerate sono meno ampie rispetto a quelle coperte dal nostro indicatore e sono state analizzate per un numero minore di professioni.

<sup>21</sup> Si veda, per maggiori dettagli sulla ricostruzione dell'informazione, Mocetti *et al.* (2019).

<sup>22</sup> Nell'IBF, oltre alla descrizione dell'occupazione, che è disponibile con minore dettaglio rispetto alla RFL, abbiamo usato anche l'informazione sull'iscrizione a una delle casse previdenziali private.

vicenda: in particolare, l'IBF ha come elementi di debolezza una dimensione campionaria più piccola e una descrizione delle occupazioni meno fine rispetto alla RFL; tuttavia l'IBF ha il vantaggio di avere informazioni sui risultati scolastici e sui redditi percepiti<sup>23</sup>.

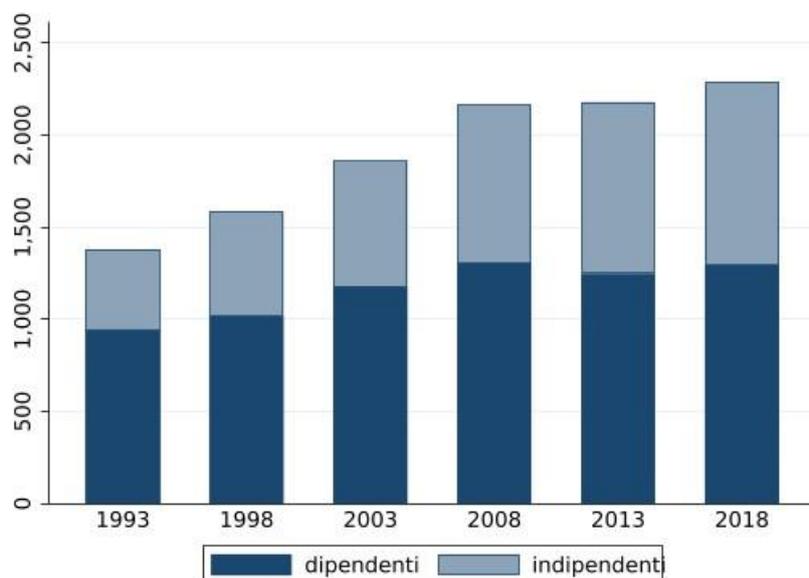
Secondo le nostre stime basate sui dati RFL, nel 2018 c'erano in Italia circa 2,4 milioni di occupati nelle professioni ordinistiche, di cui poco più di un milione erano lavoratori indipendenti. In termini relativi, essi rappresentavano un decimo dell'occupazione complessiva e circa un terzo di quella in possesso di una laurea. Tali numeri sono sostanzialmente in linea con quelli degli iscritti agli ordini come risultano dagli albi (cfr. Censis, 2018). Differenze possono derivare dal fatto che un iscritto non è necessariamente occupato o può svolgere tale lavoro come occupazione secondaria, mentre nella RFL viene registrata l'occupazione principale.

Le professioni più numerose, all'interno di questa categoria, sono quelle di infermieri e ostetrici (circa 410.000) e, a seguire, i commercialisti e gli esperti contabili (circa 280.000), i medici (circa 260.000), gli ingegneri (circa 230.000) e gli avvocati (circa 210.000).

Nel quarto di secolo analizzato, quello per il quale sono disponibili i dati della RFL, l'occupazione nelle professioni ordinistiche è aumentata di oltre il 60 per cento; l'incremento ha riguardato sia il lavoro dipendente sia, e soprattutto, quello indipendente (Figura 6). A tale crescita potrebbero aver contribuito, sebbene sia difficile immaginare il controfattuale, sia gli interventi di liberalizzazione del mercato, sia la crescita della domanda di tali servizi nell'economia.

<sup>23</sup> In realtà, anche la RFL ha le remunerazioni dei lavoratori; questa informazione, tuttavia, è disponibile solo per i lavoratori dipendenti, quando la libera professione è invece quella che caratterizza maggiormente (soprattutto alcune del) le professioni ordinistiche.

**Figura 6. Evoluzione degli occupati nelle professioni ordinistiche**



La figura riporta per ogni anno il numero degli occupati nelle professioni ordinistiche, distinguendo tra lavoro dipendente e indipendente.

Fonte: elaborazioni degli autori su dati RFL. La classificazione delle occupazioni è cambiata nel 2004 e nel 2011.

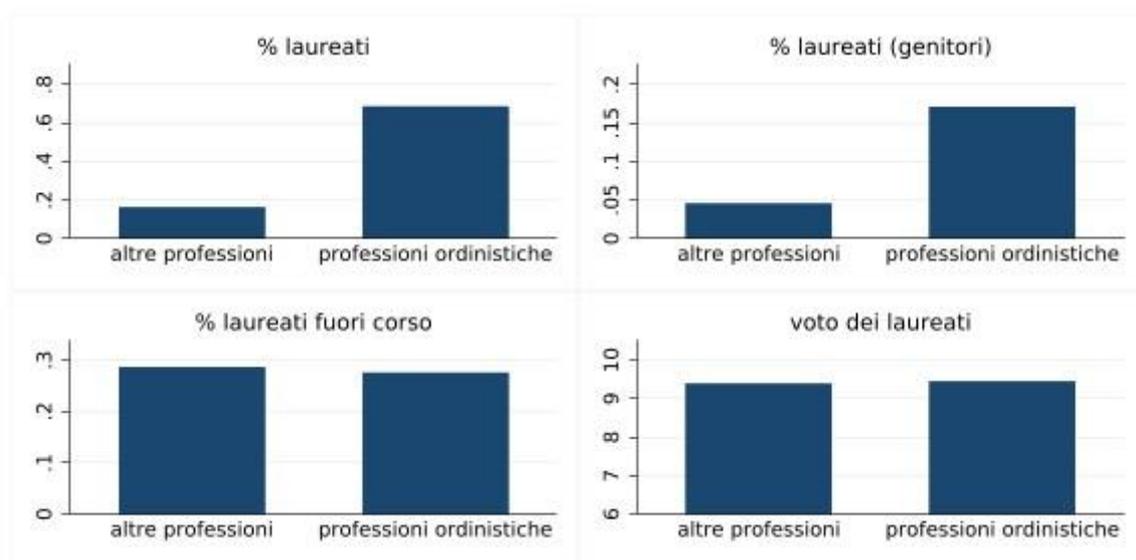
I requisiti di accesso a tali professioni, che prevedono quasi sempre il conseguimento di una laurea e spesso ulteriori periodi di formazione e specializzazione, fanno sì che gli occupati di queste professioni siano significativamente più istruiti rispetto agli altri. Per esaminare questo aspetto abbiamo usato i dati dell'IBF, più ricchi della RFL lungo questa dimensione<sup>24</sup>. Come atteso, la stragrande maggioranza degli occupati nelle professioni ordinistiche è in possesso di una laurea (circa il 70 per cento), a fronte del 16 per cento nelle altre professioni (Figura 7). La necessità di svolgere forme di praticantato comporta anche un ritardo, rispetto agli altri lavoratori, nell'ingresso sul mercato del lavoro. Secondo le nostre stime, i laureati che diventano occupati nelle professioni ordinistiche iniziano a lavorare circa un anno e mezzo dopo rispetto agli altri laureati. Anche il background familiare è significativamente diverso: circa il 17 per cento ha almeno un genitore laureato, quasi 13 punti percentuali in più rispetto alla percentuale degli altri occupati. La differenza di background familiare persiste e rimane statisticamente significativa, sebbene attenuandosi (circa 5 punti percentuali), se si restringe l'analisi a tutti gli occupati in possesso di una laurea. Questo risultato potrebbe essere spiegato dal fatto che in molti casi la professione ordinistica è tramandata dai genitori ai figli e, quindi, da soggetti che erano essi stessi laureati (Aina e Nicoletti, 2018; Mocetti *et al.*, 2020). Un'altra spiegazione, non alternativa alla precedente, è che la lunghezza del percorso formativo (che include spesso

<sup>24</sup> Le evidenze desumibili con i dati IBF sono pressoché identiche a quelle della RFL quando si riferiscono a fenomeni misurati da entrambe le indagini: l'incidenza delle professioni ordinistiche tra gli occupati è poco meno del 10 per cento nell'IBF, un livello lievemente inferiore rispetto a quello registrato dalla RFL. L'incidenza dei laureati in queste professioni è invece uguale (e prossima al 70 per cento) nelle due indagini.

anche tirocini mal pagati) possa aumentare il costo opportunità di intraprendere la professione ordinistica, un costo che è ovviamente un ostacolo maggiore per quelli che provengono da un background familiare meno agiato e che quindi sono più soggetti a vincoli di liquidità.

I dati dell'IBF registrano anche l'età di conseguimento del titolo universitario e il voto ottenuto. Considerando la popolazione dei laureati, può essere interessante esaminare se gli occupati delle professioni ordinistiche si differenziano rispetto agli altri lungo queste due dimensioni che rappresentano due diverse misure di abilità. Le differenze tra i due gruppi non sono tuttavia significative<sup>25</sup>. Evidenze simili si ottengono se si replica l'analisi per raggruppamenti disciplinari, come ad esempio quelli con un orientamento scientifico o umanistico; la ridotta dimensione campionaria, tuttavia, non ci permette di raffinare l'analisi e, al tempo stesso, preservarne l'attendibilità statistica.

**Figura 7. Livello di istruzione e performance scolastica**



La figura riporta, per le professioni ordinistiche e le altre professioni, la percentuale dei laureati (panel in alto a sinistra), la percentuale dei laureati nei genitori (panel in alto a destra). Per il sottoinsieme degli occupati in possesso di una laurea abbiamo inoltre riportato la percentuale di quelli che hanno conseguito la laurea in ritardo (panel in basso a sinistra) e il voto conseguito espresso in decimi (panel in basso a destra).

Fonte: elaborazioni degli autori su dati IBF del 2016.

<sup>25</sup> In particolare, la percentuale di laureati che consegue il titolo in ritardo è pari al 28 per cento per gli occupati nelle professioni ordinistiche e 29 per gli altri; il voto medio è 9,4 (corrispondenti a 104 su 110) per entrambi i gruppi; la percentuale dei laureati con lode è del 15 per cento per gli occupati nelle professioni ordinistiche e del 18 per gli altri. Anche laddove emergono differenze, nessuna di queste è statisticamente significativa.

## 6. Gli effetti sul mercato della regolamentazione

Come anticipato nelle sezioni precedenti, la regolamentazione ottimale è quella che garantisce il miglior equilibrio (in termini di benessere sociale) tra l'esigenza di avere servizi di qualità e quella di avere mercati sufficientemente concorrenziali (tali, quindi, da non generare rendite a favore dei professionisti). Per comprendere meglio i termini di questi trade-off occorre vedere, nei fatti, quali sono gli effetti della regolamentazione sulle remunerazioni dei professionisti (il termometro scelto per misurare l'esistenza di eventuali rendite) e quali effetti invece sulla qualità dei servizi.

Iniziamo con la relazione tra regolamentazione e remunerazioni. I dati dell'IBF sono particolarmente adatti a questo scopo, perché si osservano sia i redditi da lavoro dipendente sia quelli da lavoro autonomo e perché si conoscono altre caratteristiche rilevanti a livello individuale per cui è utile controllare in una regressione multivariata. Nella Tavola 1 abbiamo riportato i risultati di tale analisi, effettuata considerando come variabile dipendente il totale dei redditi da lavoro per tutti gli occupati. Al netto di variabili anagrafiche (genere, età e regione di residenza), che possono essere considerate come esogene rispetto alla regolamentazione, gli occupati nelle professioni ordinistiche guadagnano oltre il 30 per cento in più rispetto agli altri occupati (colonna 1). Tale ampio differenziale è, tuttavia, in parte attribuibile al diverso livello di istruzione delle due popolazioni: controllando per il titolo di studio, il differenziale si riduce al 14 per cento, pur rimanendo significativo dal punto di vista sia economico sia statistico (colonna 2). La differenza tra le due popolazioni non riguarda tuttavia solo il livello di istruzione ma anche il tipo (per esempio, il diverso corso di laurea o, per i diplomati, il diverso tipo di secondaria superiore frequentata): controllando per questi fattori il differenziale si riduce ulteriormente, attestandosi tra il 7 e l'8 per cento (colonna 3). Un ultimo aspetto per cui potrebbe essere interessante controllare è la diversa abilità scolastica osservata, misurata con il tempo di conseguimento del titolo e il voto ottenuto: l'aggiunta di questi controlli, tuttavia, non modifica significativamente il coefficiente stimato (colonna 4). Tale risultato era atteso visto che nella precedente sezione avevamo già osservato che le abilità osservate sono sostanzialmente identiche tra gli occupati nelle professioni ordinistiche e gli altri lavoratori.

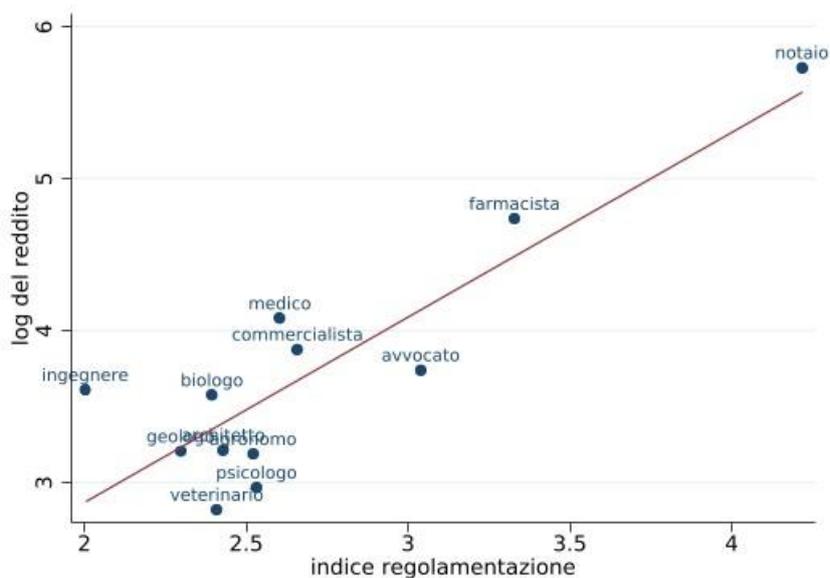
**Tavola 1. Il premio salariale delle professioni ordinistiche**

Variabile dipendente:	(log del) reddito da lavoro			
Professioni ordinistiche	0,330*** (0,036)	0,137*** (0,036)	0,076** (0,038)	0,070* (0,038)
Ritardo a scuola				-0,078*** (0,030)
Voto a scuola				0,036*** (0,011)
# osservazioni	5.297	5.297	5.297	5.297
R quadro	0,146	0,207	0,222	0,225
Classe di età	SI	SI	SI	SI
Genere	SI	SI	SI	SI
Regione	SI	SI	SI	SI
Livello istruzione	NO	SI	SI	SI
Tipo diploma/laurea	NO	NO	SI	SI

Regressione OLS sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane del 2016. La variabile dipendente è il reddito da lavoro (dipendente e autonomo). Professioni ordinistiche è una variabile binaria, pari a 1 se l'individuo è occupato in una professione ordinistica (identificata sulla base dell'iscrizione alle casse previdenziali separate e al tipo di occupazione svolta). Ritardo a scuola è una variabile binaria pari a 1 se l'individuo ha completato il suo ciclo di studio in tempi superiori alla mediana degli individui in possesso di un analogo livello e tipo di istruzione. Voto massimo a scuola è una variabile binaria pari a 1 se l'individuo è uscito dal sistema scolastico con il massimo dei voti (o la lode). Le variabili di controllo includono effetti fissi per classe di età, genere, regione, livello e tipo di istruzione dell'individuo. Errori standard robusti nelle parentesi tonde. Livelli di significatività statistica: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Nei risultati appena discussi abbiamo considerato solo il margine estensivo della regolamentazione, mentre un'analisi econometrica robusta che sfrutti il margine intensivo non è possibile, a causa del ridotto numero di osservazioni nell'IBF per ciascuna professione ordinistica. È tuttavia possibile mostrare correlazioni che, sebbene effettuate su dati aggregati, mostrano comunque in maniera convincente la relazione tra redditi e intensità della regolamentazione. In particolare, per avere dati robusti e attendibili sui redditi delle singole professioni ordinistiche abbiamo usato i dati delle dichiarazioni dei redditi pubblicati sul sito del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) e li abbiamo messi in correlazione con l'indicatore di regolamentazione da noi costruito. Come atteso, una regolazione più restrittiva si associa a redditi più elevati (Figura 8). Le professioni con le remunerazioni medie maggiori sono, in particolare, quelle dei notai e dei farmacisti, che potrebbero beneficiare dei limiti quantitativi posti all'entrata sul mercato di nuovi operatori.

**Figura 8. Redditi e intensità della regolamentazione**



La figura riporta la correlazione tra redditi dei professionisti (asse delle ordinate) e intensità della regolamentazione (asse delle ascisse).

Fonte: elaborazioni degli autori su dati del MEF.

Se la relazione tra regolamentazione e premi salariali è forte e significativa, quella tra regolamentazione e qualità dei servizi offerti – l’altro termine del trade-off discusso all’inizio di questa sezione – è molto più complessa da analizzare, soprattutto a causa della difficoltà di trovare misure affidabili della qualità. L’evidenza empirica internazionale è molto scarsa e poco generalizzabile e, in ogni caso, i casi di studio esaminati finora non mostrano che la regolamentazione aumenti la qualità dei servizi<sup>26</sup>. Le nostre evidenze, riferite al caso italiano, forniscono tuttavia qualche indicazione indiretta al riguardo. In particolare, osserviamo l’abilità scolastica del professionista e assumiamo che ci sia, quindi, una correlazione tra questa e le sue competenze professionali e tra queste ultime e la qualità dei servizi resi. I dati dell’IBF mostrano, come già evidenziato, che non vi è una selezione positiva dei professionisti iscritti agli ordini in termini di successi scolastici, misurati sia in termini di tempo impiegato per ottenere il titolo sia con il voto di laurea. Questo risultato è, a prima vista, sorprendente se si considera che l’accesso alla professione prevede il superamento di un esame di stato, successivo alla laurea, e che i rendimenti della professione sono significativamente superiori alla media. Entrambi questi fattori dovrebbero favorire la selezione, all’interno della popolazione dei neo-laureati, di quelli più capaci. Alcuni fattori, tuttavia, potrebbero spiegare questo risultato, tenendo presente che esso riflette soprattutto le condizioni che prevalgono nelle professioni più rappresentate nel campione e non può essere esteso a tutte le altre.

<sup>26</sup> Kleiner e Kudrle (2000) sfruttano la diversa severità nella concessione delle abilitazioni alla professione di dentista negli Stati Uniti e mostrano che criteri più selettivi non migliorano la salute dentale dei pazienti (mentre aumentano i guadagni dei professionisti). Per una rassegna della letteratura si veda anche Mocetti *et al.* (2019).

In primo luogo, alcuni meccanismi di selezione possono essere distorti all'origine. Buonanno e Pagliero (2018), ad esempio, mostrano come la probabilità di superare l'esame di stato per l'accesso alla professione forense si sia significativamente ridotta in alcune province meridionali in seguito a una riforma che ha previsto che le prove scritte venissero corrette in sedi diverse rispetto a quelle dove erano state sostenute<sup>27</sup>. Per altre professioni, caratterizzate da tassi di superamento dell'esame prossimi al 100 per cento, la capacità di filtro dell'esame di stato è sostanzialmente trascurabile.

In secondo luogo, potrebbero esserci dei meccanismi di selezione distorti dal vantaggio posizionale che hanno i figli dei professionisti<sup>28</sup>. Avere un genitore che già opera nel settore può aiutare un giovane professionista a costruirsi un portafoglio di clienti, e ciò è con tutta evidenza ancor più rilevante quando altri strumenti per attirare clienti potenziali, quali la pubblicità o la competizione sui prezzi, sono sottoposti a dei limiti stabiliti dalla regolamentazione. L'interesse a sfruttare queste rendite di posizione è chiaramente maggiore quando il ritorno economico atteso dallo svolgimento di questa professione – che a sua volta dipende dalla pervasività della regolamentazione – è più alto. Inoltre, i genitori possono sfruttare il loro vantaggio di posizione (e le loro relazioni) per ottenere delle informazioni privilegiate, che possono facilitare l'ammissione dei loro figli a un determinato corso di studi o il superamento dell'esame professionale. Tale vantaggio, infine, è talvolta previsto da espresse previsioni legislative come nel caso dei farmacisti<sup>29</sup>. L'insieme di questi vantaggi posizionali di cui godono i figli dei professionisti può far sì che il background familiare conti più del merito individuale nel determinare l'accesso alle professioni ordinistiche. La rilevanza di questi fattori può, ovviamente, essere eterogenea tra le diverse professioni e, in particolare, appare maggiore nel campo delle scienze sociali (Basso *et al.*, 2020; Mocetti *et al.*, 2020).

In terzo luogo, alcune dimensioni della regolamentazione potrebbero scoraggiare i laureati più capaci a entrare nel mercato e/o contribuire a rendere più importanti altri fattori. Per esempio, la lunghezza del periodo di praticantato può avere un effetto di selezione negativo sui potenziali candidati: il tempo, infatti, può essere visto come un costo fisso di ingresso (il mancato guadagno di non iniziare subito a lavorare) che può rappresentare una barriera per chi

<sup>27</sup> Raitano e Vona (2019) collegano questa riforma alla riduzione del nepotismo nel superamento dell'esame di abilitazione alla professione forense.

<sup>28</sup> Si veda Mocetti *et al.* (2020) per evidenze causali sul nesso tra regolamentazione e trasmissione intergenerazionale dell'occupazione nel mondo delle professioni ordinistiche. Si veda anche Aina e Nicoletti (2018) sull'impatto del background familiare nelle varie fasi di accesso alla professione. Basso *et al.* (2020), infine, con riferimento ai processi di selezione nella professione forense, mostrano che i candidati con un familiare avvocato hanno una più elevata probabilità di passare l'esame, in particolare quando hanno voti di laurea più bassi.

<sup>29</sup> Per le farmacie l'accesso al mercato è altamente regolamentato: la legge stabilisce il numero di farmacie che possono essere aperte in un comune in funzione della popolazione residente. Ne consegue che la trasmissione per via ereditaria, espressamente prevista dalle norme, è una delle modalità più frequenti per diventare proprietario di una farmacia (Mocetti, 2016).

ha vincoli di liquidità e/o un disincentivo per i più capaci che hanno una maggiore capacità di guadagno sul mercato e, quindi, un costo opportunità più elevato<sup>30</sup>.

## 7. Regolamentazione e nuove tecnologie

Le innovazioni tecnologiche e la trasformazione digitale stanno avendo un effetto dirompente sulla società e sul funzionamento dell'economia. Uno degli effetti più rilevanti nel settore dei servizi è il ruolo crescente delle piattaforme digitali, utilizzate per far incontrare domanda e offerta, e delle recensioni online, che influenzano le scelte dei consumatori in una serie di mercati. Tali innovazioni hanno già profondamente influenzato la domanda e l'offerta di servizi e il funzionamento e la struttura stessa di alcuni mercati (per esempio, è il caso dei trasporti con Uber o della ristorazione con il *food delivery*). Se e in che modo tali innovazioni potranno influenzare anche il mondo delle professioni ordinistiche, e quali saranno le ripercussioni per la regolamentazione, è ancora una questione aperta.

L'ingresso delle piattaforme digitali nei servizi professionali potrebbe essere positivo lungo molteplici dimensioni. In primo luogo, potrebbe generare domanda aggiuntiva per tali servizi, avvicinando consumatori che altrimenti non li avrebbero richiesti. In secondo luogo, potrebbe essere garantito un migliore incontro tra domanda e offerta. I consumatori e i fornitori di servizi sono infatti entrambi eterogenei in termini di preferenze, bisogni e competenze. In tali contesti, una dimensione più ampia del mercato, come quella garantita dalle piattaforme, potrebbe renderne più efficiente il funzionamento, ad esempio riducendo i costi e agevolando la ricerca, per il singolo consumatore, del servizio desiderato. In terzo luogo, le piattaforme digitali potrebbero portare a una maggiore concorrenza tra i fornitori, ad esempio ampliando la dimensione geografica del mercato e/o favorendo una più ampia circolazione delle informazioni sulla tipologia e qualità dei servizi offerti.

Il mercato tradizionale di una professione ordinistica è molto ristretto a livello geografico, sia per la natura stessa del servizio offerto e sia, ragionando in termini più ampi, per la natura locale della "licenza" che limita la mobilità geografica dei professionisti e la possibilità di operare in altri mercati<sup>31</sup>. La digitalizzazione e l'uso di piattaforme online potrebbero espandere il raggio geografico del mercato dei professionisti, con potenziali clienti residenti in località più distanti (se non addirittura all'estero), rendendolo quindi meno locale e

<sup>30</sup> González-Torres (2016) mostra che la riduzione dei tempi di avviamento sul mercato per le imprese può produrre benefici significativi per la produttività e la crescita aggregata.

<sup>31</sup> Questo è il caso ad esempio sia degli Stati Uniti, dove la regolamentazione varia da uno stato all'altro, sia nei paesi europei, con una regolamentazione che è definita a livello nazionale e con una mobilità dei professionisti che, anche per queste ragioni, è contenuta nel complesso. In alcuni casi, la regolamentazione può porre dei vincoli alla mobilità dei professionisti anche all'interno di uno stesso paese, ad esempio imponendo restrizioni alla possibilità di operare in circondari diversi da quelli dove sono iscritti.

più aperto alla concorrenza<sup>32</sup>. Come detto, inoltre, le piattaforme digitali potrebbero favorire una maggiore circolazione delle informazioni riguardanti i professionisti e consentire ai clienti di scrivere (e pubblicare) le recensioni sui servizi ricevuti. Questa reputazione digitale del professionista potrebbe rafforzare i meccanismi competitivi e l'efficienza dell'incontro tra domanda e offerta e costituire una fonte alternativa di certificazione della capacità (e specializzazione) del professionista<sup>33</sup>. L'esistenza di questi flussi informativi potrebbe alleviare il problema delle asimmetrie informative – il fallimento di mercato che è alla base della giustificazione teorica della regolamentazione – e portare anche a un ripensamento degli obiettivi e degli strumenti normativi esistenti.

Il potenziale ingresso delle piattaforme digitali nei servizi professionali comporta tuttavia anche dei rischi e delle sfide per il regolatore. L'esistenza di esternalità di rete e di economie di scala spinge verso una concentrazione del mercato di questi intermediari. Nel caso limite, potrebbe esserci spazio nel mercato solo per un numero limitato di piattaforme online, se non una sola. Questo, a sua volta, potrebbe avere conseguenze sulla concorrenza attraverso diversi canali. A monte, vi potrebbe essere un problema di concorrenza nel mercato delle piattaforme: quelle dominanti in un certo comparto potrebbero usare il loro potere di mercato per limitare l'ingresso di altri intermediari e/o espandere il loro potere di mercato in comparti vicini. Pur non riguardando direttamente la concorrenza tra professionisti, la concentrazione delle piattaforme potrebbe avere degli effetti indiretti sul mercato dei servizi. Le piattaforme online potrebbero sfruttare il loro potere di mercato in più direzioni. Da un lato, potrebbero influenzare il grado di concorrenza sul mercato, determinando chi può entrarvi e le regole in base alle quali gli utenti (clienti e fornitori) interagiscono. Dall'altro, il potere delle piattaforme potrebbe essere finalizzato a estrarre rendite da fornitori e/o consumatori (per esempio, la differenza tra ciò che i clienti pagano e ciò che guadagnano i fornitori di servizi e/o la tassa che occorre pagare per entrare nel mercato). Clienti e fornitori potrebbero essere costretti ad accettare queste condizioni se la piattaforma è l'unico mercato rilevante in cui possono incontrarsi; i clienti potrebbero al tempo stesso beneficiare della riduzione dei prezzi derivante da una maggiore concorrenza indotta dalle piattaforme, che andrebbe almeno in parte a compensare i costi sostenuti per accedere alla piattaforma, ma il bilancio costi-benefici rimane difficile da determinare *ex ante*.

Inoltre, anche la reputazione online ha qualche elemento di debolezza. In primo luogo, le recensioni dei clienti potrebbero essere influenzate dalla loro errata percezione della qualità dei servizi. La mancanza di conoscenze specialistiche e la natura intangibile del servizio implicano che i clienti possono non essere in grado di valutare efficacemente la qualità del

<sup>32</sup> D'altra parte, l'accesso incondizionato ai professionisti, indipendentemente da dove le loro competenze siano state certificate, può ridurre il benessere dei consumatori nella misura in cui potrebbero esserci differenze nella rigidità degli standard di qualità tra i diversi sistemi regolatori.

<sup>33</sup> Farronato *et al.* (2018) analizzano questi aspetti per una piattaforma che offre servizi domestici negli Stati Uniti. Sebbene tali servizi non siano facilmente paragonabili a quelli professionali, gli autori mostrano che l'esistenza della licenza non influenza la scelta dei consumatori, che è al contrario guidata dalle recensioni riportate sul sito in merito alla qualità dei servizi e ai prezzi praticati.

servizio che ricevono. In secondo luogo, le recensioni online potrebbero essere strategicamente influenzate dal comportamento dei fornitori che potrebbero aumentare artificialmente le recensioni positive e/o potrebbero auto-selezionarsi nella fornitura di servizi che hanno maggiori probabilità di essere valutati positivamente dai consumatori.

## **8. Conclusioni**

Questo lavoro mostra il rilievo sul piano economico della regolamentazione delle professioni ordinarie sia per il peso dell'occupazione in questo comparto (circa un decimo degli occupati, un terzo di quelli in possesso di una laurea), sia per il premio salariale ad essa associato. Tale rilevanza stride con la scarsa attenzione che il fenomeno ha ricevuto in letteratura, sia per quanto riguarda il caso italiano sia a livello internazionale.

Gli argomenti tradizionalmente usati dai fautori di una deregolamentazione fanno generalmente riferimento ai potenziali benefici che ne deriverebbero in termini di maggiore concorrenza (e quindi minori prezzi per i consumatori e rendite per i professionisti). L'argomento classico a difesa della regolamentazione, anche nelle sue dimensioni più palesemente anticoncorrenziali, è invece il beneficio che se ne otterrebbe in termini di qualità dei servizi offerti. Mentre le evidenze empiriche a sostegno della prima tesi sono robuste e ben documentate, quelle relative alla seconda sostanzialmente non esistono, se si escludono alcuni studi molto specifici e non generalizzabili. Tale mancanza è connessa alla difficoltà oggettiva di misurare la qualità dei servizi professionali. Le evidenze riportate in questo lavoro offrono tuttavia qualche indicazione, seppure indiretta. I filtri all'ingresso e il premio salariale dovrebbero comportare la selezione dei migliori neo-laureati. Tuttavia, le abilità scolastiche dei professionisti (misurate con il voto di laurea e il tempo impiegato per ottenere il titolo) non sono significativamente diverse da quelle di altri laureati in discipline simili, anche se questo risultato generale riflette soprattutto le condizioni che prevalgono nelle professioni più rappresentate nel campione e non può essere esteso a tutte le altre.

Da queste evidenze si può desumere che ci siano margini per migliorare la qualità della regolamentazione: da un lato, per favorire una maggiore concorrenza e intaccare quindi, laddove permangano, le residue posizioni di rendita; dall'altro lato, per migliorare la capacità di attrarre e selezionare i professionisti. Sebbene l'obiettivo di questo lavoro non sia quello di dare puntuali indicazioni di riforma, esso consente di svolgere alcune riflessioni sulle possibili leve da utilizzare. Tali riflessioni hanno carattere generale e andrebbero declinate diversamente tra le singole professioni, in funzione della differente intensità della regolamentazione.

Al fine di consentire una maggiore concorrenza la regolamentazione può essere modificata lungo diverse direzioni. Per quanto riguarda gli aspetti che vengono fatti ricadere nell'ambito dei criteri di accesso, è importante che i vincoli quantitativi riflettano gli andamenti della domanda di servizi professionali e siano meno influenzati da eventuali pressioni

corporative volte a proteggere posizioni di rendita. Inoltre potrebbero essere ridotte le riserve di attività, soprattutto laddove riguardino attività più standardizzate e caratterizzate da minori esigenze di tutela del consumatore. Nell'ambito della condotta permangono margini di miglioramento sull'esercizio del potere disciplinare e la previsione di controlli sulla correttezza dei professionisti: a tal proposito, andrebbe garantita maggiore indipendenza e autonomia agli organi preposti, anche attraverso il coinvolgimento di soggetti esterni agli ordini. Inoltre, per alcune professioni, come gli avvocati, persistono dei vincoli alla partecipazione dei non professionisti nella struttura proprietaria delle società: l'apporto di capitali da parte di questi ultimi potrebbe consentire l'ingresso nel mercato di nuovi soggetti e fornire opportunità ai professionisti che non dispongono delle necessarie risorse per l'avvio della loro attività.

Per migliorare la capacità di selezione dei professionisti, la composizione delle commissioni giudicatrici negli esami di stato potrebbe essere modificata, a vantaggio di una maggiore trasparenza ed equità nelle valutazioni, organizzando gli esami a livello nazionale, o comunque con modalità che "allontanino" coloro che devono valutare le prove dai candidati. Inoltre l'esame di stato potrebbe essere affiancato dalla previsione dell'ottenimento di un voto di laurea minimo, analogamente a quanto accade nei concorsi pubblici<sup>34</sup>. Potenziali distorsioni nella decisione di intraprendere la professione possono essere anche indotte da un'eccessiva lunghezza dei periodi di tirocinio, soprattutto se mal remunerati. In tale ottica, andrebbe valutata l'adeguatezza delle durate dei tirocini attualmente previste e la possibilità di anticiparne almeno una parte durante il percorso di studi universitari. La mancata o bassa retribuzione dei tirocini, oltre a porre dei problemi in termini di equità, rischia di scoraggiare i neo-laureati più capaci (che hanno un costo opportunità più elevato) e di favorire la selezione dei futuri professionisti non sulla base dei loro talenti ma in funzione delle loro condizioni di partenza. Pertanto, andrebbero superate quelle previsioni normative che consentono di non retribuire l'attività di praticantato e previste delle tutele minime, anche sul piano dei compensi.

Le riflessioni sul ruolo e gli effetti della regolamentazione per i servizi professionali non possono non tenere conto dei mutamenti strutturali dell'economia e della società stessa. La maggiore integrazione dei mercati (e quindi la possibilità che il servizio venga svolto da professionisti molto distanti dall'utente e, addirittura, di un altro paese europeo) e le nuove opportunità offerte dalla digitalizzazione (con il potenziale ingresso di piattaforme online per l'incontro tra domanda e offerta di servizi professionali) possono significativamente influenzare il grado di concorrenza e, per questa via, la selezione dei professionisti. Esse pongono, al tempo stesso, la necessità di ripensare alcune dimensioni della regolamentazione – come quelle volte a imporre una dimensione locale del mercato – e nuove sfide al *policy maker* – come nel caso della disciplina delle piattaforme.

<sup>34</sup> Una soluzione più estrema è rappresentata dalla soppressione dell'esame di stato, con l'estensione della funzione abilitante della laurea come avvenuto per i medici durante l'emergenza sanitaria. Il decreto "Cura Italia" ha infatti previsto che la laurea in medicina e chirurgia abiliti all'esercizio della professione di medico-chirurgo, qualora sia stato acquisito il giudizio di idoneità all'esito del tirocinio pratico-valutativo svolto durante il corso di studi (DL 18/2020, art. 102). Il disegno di legge AC2751 dello scorso ottobre prevede di estendere il valore abilitante del titolo universitario anche per l'accesso alle professioni di odontoiatra, farmacista, veterinario e psicologo.

## Riferimenti bibliografici

Akerlof, G.A. (1970), The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89, pp. 488-500.

Aina, C. e C. Nicoletti (2018), The intergenerational transmission of liberal professions, *Labour Economics*, vol. 51, pp. 108-120.

Barone, G. e F. Cingano (2011), Service regulation and growth: evidence from OECD Countries, *Economic Journal*, vol. 121, pp. 931-957.

Basso, G., E. Brandimarti, M. Pellizzari e G. Pica (2020), Quality and selection in regulated professions, working paper.

Buonanno, P. e M. Pagliero (2018), Occupational licensing, labor mobility and the unfairness of entry standards, CEPR Discussion Paper No. 13076.

Censis (2018), *52° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*.

Ciapanna, E., S. Mocetti e A. Notarpietro (2020), The effects of structural reforms: Evidence from Italy, Banca d'Italia, Temi di Discussione No. 1303.

Conway, P. e G. Nicoletti (2006), Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: measurement and highlights, OECD Economics Department Working Papers No. 530.

Davis, S.J. e J. Haltiwanger (1992), Gross job creation, gross job destruction, and employment reallocation, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, pp. 819-863.

Farronato, C., A. Fradkin, B. Larsen e E. Brynjolfsson (2018), Consumer protection in an online world: an analysis of occupational licensing, NBER Working Paper No. 26601.

González-Torres, G. (2016), Measuring the aggregate effects of simplifying firm Creation in Italy, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza No. 365.

Johnson, J.E. e M.M. Kleiner (2017), Is occupational licensing a barrier to interstate migration? *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 12, pp. 347-373.

Kleiner, M.M. (2000). Occupational licensing, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, pp. 189-202.

Kleiner, M.M. e A.B. Krueger (2013). Analyzing the extent and influence of occupational licensing on the labor market, *Journal of Labor Economics*, vol. 31, pp. 173-202.

Kleiner, M.M. e R.T. Kudrle (2000), Does regulation affect economic outcomes? The case of dentistry, *Journal of Law and Economics*, vol. 43, pp. 547-582.

Kleiner, M.M. e M. Xu (2020), Occupational licensing and labor market fluidity, NBER Working Paper No. 27568.

Koumenta, M. e M. Pagliero (2019), Occupational regulation in the European Union: coverage and wage effects, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 57, pp. 818-849.

Law, M.T. e S. Kim (2005), Specialization and regulation: the rise of professionals and the emergence of occupational licensing regulation, *Journal of Economic History*, vol. 65, pp. 723-756.

Leland, H.E. (1979), Quacks, lemons and licensing: a theory of minimum quality standards, *Journal of Political Economy*, vol. 87, pp. 1328-1346.

Mocetti, S. (2016), Dynasties in professions and the role of rents and regulation: Evidence from Italian pharmacies, *Journal of Public Economics*, vol. 133, pp. 1-10.

Mocetti, S., L. Rizzica e G. Roma (2019), Regulated occupations in Italy: Extent and labor market effects, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza* No. 495.

Mocetti, S., G. Roma e E. Rubolino (2020), Knocking on parents' doors: Regulation and intergenerational mobility, *Journal of Human Resources*, in corso di stampa.

Mortensen, D. e C.A. Pissarides (1994), Job creation and job destruction in the theory of unemployment, *Review of Economic Studies*, vol. 61, pp. 397-415.

Nicoletti, G., S. Scarpetta e O. Boylaud (1999), Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation, OECD Economics Department Working Papers No. 226.

Pagliero, M. (2011), What is the objective of professional licensing? Evidence from the US market for lawyers, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 29, pp. 473-483.

Raitano, M. e F. Vona (2019), Nepotism vs. specific skills: the effect of liberalizations on returns to parental background of Italian lawyers, mimeo.

Shapiro, C. (1986), Investment, moral hazard and occupational licensing, *Review of Economic Studies*, vol. 53, pp. 843-862.

Stigler, G.J. (1971), The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, pp. 3-21.

Vitale, C., R. Bitetti, I. Wanner, E. Danitz e C. Moiso (2020), The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: methodological improvements and policy insights, OECD Economics Department Working Papers No. 1604.