

Corrado Benassi

Alessandra Chirco

**Minimi tariffari e concorrenza nel settore delle libere professioni
Un'indagine preliminare**

Giugno 2004

Parere espresso su richiesta del Comitato Unitario delle Professioni

1. Introduzione

1.1. Il principio economico fondamentale che ispira la tutela del libero operare delle forze di mercato risiede nell'idea che questo conduca a un'allocazione delle risorse efficiente, ossia tale da rendere massimo il benessere sociale generato dagli scambi. Esistono modi diversi, sebbene in un'ultima analisi coincidenti, di esprimere la relazione tra libero mercato e massimizzazione del benessere sociale. Se il mercato stesso esibisce alcune precise caratteristiche, in esso naturalmente si determina un volume ottimale degli scambi tra acquirenti e venditori, nel senso che tutte le transazioni mutuamente vantaggiose vengono realizzate. In termini largamente equivalenti, viene a stabilirsi un prezzo tale che, una volta definiti adeguati criteri di misura del benessere dei partecipanti agli scambi, la *somma* del benessere degli acquirenti e dei venditori risulta la massima possibile, compatibilmente con il sistema delle preferenze degli acquirenti e la struttura dei costi dei produttori.

1.2. Due aspetti di questa relazione tra mercato ed efficienza devono essere sottolineati. Il primo riguarda le condizioni necessarie affinché essa sia verificata: condizioni che si riassumono da un lato nel fatto che lo scambio non deve esercitare effetti diretti (benefici o costi) su soggetti che non vi partecipano (ipotesi di assenza di esternalità), dall'altro nel concreto realizzarsi sul mercato dell'insieme delle proprietà che definiscono la concorrenza come perfetta. Il secondo aspetto riguarda la stessa nozione di efficienza, elemento chiave della quale è l'assenza di considerazioni di natura 'distributiva': il libero operare delle forze della domanda e dell'offerta non viene invocato perché di vantaggio a una parte del mercato – sia essa quella dei consumatori o quella dei produttori – ma per la sua capacità di generare la massima somma dei benefici.

Da questa premessa consegue che la regolamentazione pubblica dei mercati intesa a intervenire sui meccanismi di determinazione del prezzo trova giustificazione in due diverse prospettive, ampiamente discusse nella letteratura economica sia in chiave teorica che normativa. In primo luogo l'operatore pubblico può ritenere 'iniquo' o inopportuno, sebbene efficiente, l'esito della libera interazione delle forze di mercato. In secondo luogo, questa libera interazione può essa stessa generare inefficienze, che richiedono interventi di regolazione, qualora essa si manifesti in contesti che generano esternalità o non rispondono ai criteri della perfetta concorrenzialità.

1.3. Nel primo caso la regolazione ha una motivazione essenzialmente extra-economica; dettata da obiettivi di natura politico-sociale, essa si risolve nella scelta cosciente del *policy-maker* di rinunciare alla massimizzazione del benessere economico collettivo a favore del raggiungimento di un livello soglia di benessere da parte di uno dei due lati del mercato – quest’ultimo ritenuto un prevalente obiettivo collettivo extra-economico. Costituiscono chiari esempi di questa forma di intervento l’imposizione di minimi salariali o di canoni massimi nelle locazioni immobiliari. In entrambi i casi il legislatore ha ritenuto che l’obiettivo di garantire un benessere minimo ai lavoratori o agli inquilini fosse prevalente rispetto a quello del raggiungimento di un volume ottimale di scambi e quindi del massimo benessere economico aggregato. Laddove il vincolo di prezzo imposto dal legislatore è cogente, economicamente questo si traduce in un eccesso di offerta di lavoro (disoccupazione), in un eccesso di domanda di abitazioni in locazione (pur in presenza di abitazioni sfitte), cui corrisponde peraltro un maggior benessere *dell’insieme* di coloro che offrono lavoro o domandano abitazioni, rispetto all’ipotetico equilibrio concorrenziale. Si noti pertanto che questa tipologia di intervento si fonda non solo sulla convinzione che occorra garantire un livello minimo di benessere a uno dei due lati del mercato, ma anche sull’idea che quest’ultimo obiettivo prevalga sul costo sociale dell’inevitabile venir meno di scambi potenzialmente vantaggiosi per lo stesso lato del mercato i cui interessi si vogliono tutelare. Il fine è assicurare sufficienti benefici a una categoria di partecipanti al mercato, fine ritenuto dominante sia rispetto alla massimizzazione dei benefici complessivi, sia rispetto all’esclusione di alcuni membri di tale categoria dai vantaggi dello scambio. Considerazioni analoghe valgono per interventi limitativi delle quantità scambiate, quali le quote sui mercati agricoli.

1.4. La regolazione ha invece una motivazione di efficienza nel secondo caso, in cui il libero agire delle forze di mercato si esplica in contesti in cui esso non produce esiti economicamente ottimali. Sono queste le situazioni note come *fallimenti del mercato*. Come già si è accennato, un primo tipo di fallimento del mercato si osserva qualora lo scambio generi benefici o imponga costi su soggetti terzi, rispetto all’acquirente o al venditore; ossia quando la collettività trae un vantaggio o subisce un costo dal fatto che singoli soggetti producano e acquistino il bene o il servizio oggetto di transazione. Esempi classici in questo senso sono la vendita di beni la cui produzione ha effetti inquinanti o le opere di abbellimento del patrimonio immobiliare. In questi casi, le decisioni di domanda e offerta incorporano esclusivamente le valutazioni dei costi e dei benefici individuali dei

partecipanti allo scambio e non includono una valutazione degli effetti esterni. Il prezzo di mercato, pertanto, rifletterà solo i primi e non i secondi: con riferimento agli esempi precedenti, coprirà i costi di produzione del bene inquinante, ma non i costi imposti dall'inquinamento; sarà commisurato esclusivamente ai vantaggi che il singolo proprietario trae dalla ristrutturazione, non potendone egli condividere l'onere con la collettività che pure ne trae beneficio. Questa imperfetta capacità del sistema dei prezzi di orientare le scelte individuali in modo coerente con le valutazioni sociali di costi e benefici, conduce a una sovrapproduzione dei beni la cui produzione esercita esternalità negative e a una sottoproduzione dei beni che esercitano esternalità positive. Un tipico strumento di intervento pubblico in queste situazioni mira ad alterare il prezzo di equilibrio attraverso un'opportuna definizione di imposte e sussidi, che introducano nei bilanci dei singoli agenti i costi e i benefici complessivi delle loro scelte.

1.5. In assenza di esternalità, sono caratterizzati da fallimenti del mercato tutte quelle situazioni in cui vengono meno i requisiti che identificano un mercato come perfettamente concorrenziale. Rilevanti, direttamente o indirettamente, ai fini del dibattito sulle tariffe minime sono un'elevata numerosità dei consumatori e dei produttori, quest'ultima sostenuta da un'opportuna struttura dei costi di produzione, l'omogeneità del bene o servizio scambiato, la trasparenza del mercato. La presenza di un elevato numero di produttori, tra loro perfettamente sostituibili, priva ciascuno di essi di potere di mercato, ossia della capacità di trarre extra-profitti da prezzi superiori a quello concorrenziale. Naturalmente, condizione strutturale affinché il mercato sostenga la presenza di numerose imprese è che la dimensione delle stesse non conferisca significativi vantaggi di costo. D'altra parte, l'omogeneità del bene o servizio assicura che, pur in presenza di numerosi operatori, il mercato non sia di fatto segmentato rispetto a specifiche caratteristiche dell'offerta, segmentazione che conferirebbe potere di mercato e creerebbe nicchie sottratte a un'effettiva pressione concorrenziale. Infine, per trasparenza del mercato si intende la corretta percezione da parte dei consumatori di tutte le caratteristiche rilevanti delle transazioni possibili, in particolare con riferimento al loro prezzo e alla loro qualità. La trasparenza impedisce che prezzi più elevati di quello concorrenziale possano permanere sul mercato in virtù di un'imperfetta informazione dei consumatori sulla presenza di opportunità migliori; impedisce inoltre che allo stesso prezzo possano essere scambiati beni o servizi di qualità diverse, ossia che la buona e la cattiva qualità ricevano la stessa remunerazione, con un evidente incentivo alla sottoproduzione di beni e servizi di qualità

adeguata. Poiché generano situazioni inefficienti, anche queste tipologie di fallimento del mercato possono richiedere interventi correttivi da parte dell'operatore pubblico.

1.6. Queste riflessioni generali offrono lo schema di riferimento entro il quale individuare e valutare i possibili argomenti a favore del mantenimento di minimi tariffari nei mercati per i servizi libero-professionali. Se si assume che tali servizi vengano scambiati su mercati perfettamente concorrenziali in assenza di esternalità, allora la presenza di minimi tariffari deve essere inquadrata come parte di un più generale bilanciamento tra gli obiettivi di efficienza e gli obiettivi distributivi, in senso lato, del *policy maker*. Alternativamente, se si riconosce che in molti casi i mercati dei servizi professionali sono caratterizzati da fallimenti, allora le tariffe minime devono essere valutate nella loro capacità di offrire adeguati correttivi alle inefficienze generate dal libero operare dei meccanismi di mercato.

1.7. Nell'uno come nell'altro caso, va comunque premesso che qualsiasi giudizio sulla valenza economica di minimi tariffari non può prescindere da un serie di considerazioni relative ai seguenti fattori:

- la natura più o meno cogente della tariffa stessa, quale che sia il meccanismo giuridico attraverso cui essa si manifesta;
- la precisa definizione della prestazione professionale cui essa si riferisce;
- l'entità della tariffa in rapporto al prezzo medio delle prestazioni e ai costi di produzione del servizio.

1.8. Quanto al primo punto, non sembra si possa intravedere alcuna forma di nocumento alla concorrenza nella specificazione, da parte degli ordini professionali, di tariffe di natura indicativa, eventualmente basate su una ricognizione del costo delle prestazioni e su una valutazione di una 'normale' remunerazione minima dell'opera prestata dal professionista. La definizione di tariffe minime e massime meramente indicative, se correttamente identificate, può al contrario contribuire a rendere più trasparente il mercato, fornendo ai fruitori dei servizi professionali un'informazione sullo spettro entro cui è ragionevole attendersi che si collochino le condizioni di offerta. Nell'eventualità in cui la determinazione del compenso venga affidato al consenso *ex-ante* delle parti e le tariffe minime costituiscano la base indicativa di riferimento in caso di controversia *ex-post*, la presenza di tariffari minimi contribuisce a segnalare ai consumatori la natura particolarmente vantaggiosa di eventuali accordi al di sotto di tali minimi, genera effetti di

reputazione favorevoli per il professionista in caso di rispetto dell'accordo, attribuisce comunque oneri al professionista nel caso in cui debba documentare le cause che lo inducono a richiedere una revisione delle condizioni favorevoli al cliente inizialmente pattuite. In sintesi, indipendentemente dalle caratteristiche del mercato di riferimento, l'esistenza di un prezzo minimo indicativo ha un ruolo di tipo informativo sia per i venditori che per gli acquirenti, contribuisce a sottolineare eventuali offerte sotto il minimo e proprio per questo impone, se costituisce un *benchmark* per controversie *ex-post*, un particolare onere reputazionale e di prova nel caso in cui l'offerente invochi il minimo tariffario successivamente a un'esplicita offerta inferiore al minimo tariffario stesso. Poiché è esclusivamente su una tariffa cogente che può sorgere la questione del suo impatto in termini di concorrenzialità del mercato, le considerazioni successive faranno riferimento esclusivamente a questo tipo di vincolo esplicito alla determinazione del prezzo.

1.9. Per quanto riguarda le categorie professionali interessate e l'entità della tariffa, un aspetto importante, sebbene in certa misura ovvio, merita di essere sottolineato. Sia che si inquadrino l'imposizione di tariffe in un contesto concorrenziale, sia che esse siano interpretate come un meccanismo correttivo in presenza di fallimenti del mercato, comunque esse impongono un costo alla collettività. Un costo che è certamente confrontabile con dei benefici, sia per le categorie professionali interessate, sia – in presenza di fallimenti del mercato – per la collettività nel suo complesso (come si argomenterà in seguito), ma che è comunque non trascurabile. Qualunque attività di regolamentazione del mercato, anche se volta a contrastare inefficienze, comporta costi che non si limitano a quelli connessi all'attività di controllo, ma che si sostanziano anche in una distorsione dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti. E' innegabile che la presenza di un prezzo minimo impedisce a taluni operatori di offrire i propri servizi a un prezzo inferiore al minimo, anche nel caso in cui questo risulti loro vantaggioso; ed è indubitabile che un prezzo minimo possa escludere dall'acquisto alcune fasce di consumatori o imporre l'acquisto a un prezzo superiore al vantaggio percepito. Quale che sia l'argomento che giustifica comunque il ricorso a vincoli di tariffazione, è d'uopo riconoscere che questo tipo di costo non è indipendente dall'entità della tariffa, ma tendenzialmente cresce al crescere della tariffa minima. Come pure va segnalato che l'entità del beneficio con cui tali costi devono essere confrontati dipende strettamente dalla natura della prestazione, quest'ultima definita rispetto a molteplici dimensioni, cui si farà riferimento nelle sezioni seguenti. Argomenti che possono essere invocati a favore del mantenimento di minimi tariffari per talune prestazioni e categorie

professionali non sembra possano essere applicati con la medesima intensità a tutte le categorie professionali interessate. Diversa la natura delle prestazioni, diverse la natura del mercato e le sue potenziali inefficienze; differente la prestazione, differente una ragionevole quantificazione dei costi e dei benefici della regolamentazione tariffaria. In sintesi, la dimensione dei costi e l'entità dei benefici costituiscono un elemento essenziale dell'analisi, aperto inevitabilmente a contrastanti valutazioni soggettive; rispetto a queste ultime, l'economista, in assenza di solidi e dettagliati riscontri empirici, può offrire solo ragionevoli criteri di riferimento.

1.10. Date queste premesse, nelle sezioni seguenti si illustreranno gli argomenti che possono sostenere proposte di mantenimento dei minimi tariffari, con l'obiettivo di chiarire la misura e i modi in cui tali argomenti possono essere considerati compatibili con il principio generale della tutela della concorrenza. Coerentemente con quanto già esposto, si mostrerà come i riferimenti teorici che consentono di giustificare il ricorso a minimi tariffari sono differenti, in relazione al modo in cui si ritiene di dover rappresentare i mercati dei servizi libero professionali: come mercati sostanzialmente aderenti al paradigma della concorrenza perfetta, oppure come mercati caratterizzati da rilevanti fallimenti. In quest'ultimo caso risultano essenziali la natura del fallimento del mercato, la compresenza di più fattori di fallimento, la coesistenza – oltre alle tariffe minime – di altri strumenti di regolazione del mercato.

2. Le tariffe minime in mercati intrinsecamente concorrenziali

2.1. Come già si è accennato in sede introduttiva, in un mercato intrinsecamente concorrenziale la presenza di un vincolo di prezzo cogente costituisce per sua natura causa di inefficienza. Se il prezzo minimo è, appunto, economicamente cogente, allora esistono transazioni potenziali che non vengono realizzate, pur essendovi una disponibilità delle parti a concluderle a un prezzo inferiore a quello prestabilito. I benefici associati a queste transazioni potenziali e non realizzate costituiscono la perdita di benessere collettivo associata all'esistenza del vincolo di prezzo. Nell'ipotetico equilibrio di mercato che si realizzerebbe in assenza di quest'ultimo, i benefici aggregati sarebbero superiori, sebbene con una ripartizione del benessere complessivo tra acquirenti e venditori che non favorisce necessariamente entrambe le categorie, ma che può comportare, rispetto alla

configurazione vincolata, una perdita di benefici per uno dei due lati del mercato. Più in generale, la distribuzione del benessere associata all'equilibrio concorrenziale di mercato tende a favorire il lato del mercato che presenta minore sensibilità al prezzo e a penalizzare la categoria (acquirenti o venditori) i cui comportamenti sono più reattivi a variazioni del prezzo stesso.

Nell'ambito di una concezione di completa anonimità del mercato, l'impossibilità di formulare a priori giudizi di valore sulla distribuzione del benessere impone al *policy-maker* la ricerca dell'efficienza, ovvero della massimizzazione del benessere. Se il benessere di un soggetto è non confrontabile con il benessere di un altro soggetto, ossia è preclusa una valutazione sociale della ripartizione dei benefici, l'unico obiettivo ammissibile è che la somma dei benefici dei due soggetti sia massimizzata.

2.2. La sfera della valutazione della distribuzione del benessere è tuttavia parte fondamentale ed integrante dell'attività del *policy maker* e ne sostiene numerosi interventi in campo economico. Le azioni realizzate in tale ambito, proprio perché introducono considerazioni estranee alla nozione di efficienza economica in senso stretto, vengono spesso inquadrare in un *trade-off*, insito nella politica economica, tra obiettivi economici ed obiettivi extraeconomici, ossia nel contrapporsi e nel contemperarsi della ricerca dell'efficienza da un lato, del perseguimento di altri fini di equilibrio e ordine socio-economico dall'altro.

2.3. In virtù di quanto detto, i vincoli sui prezzi possono essere annoverati tra gli strumenti attraverso cui si possono perseguire obiettivi di natura extra-economica, in senso lato distributivi. L'obiettivo della dignità del lavoro e della persona ha indotto, direttamente o indirettamente, alla previsione di minimi salariali; l'obiettivo di assicurare ai cittadini il godimento del diritto sostanziale all'istruzione impone vincoli alle tasse scolastiche negli istituti di istruzione pubblica; l'obiettivo di rendere i servizi abitativi, in quanto essenziali, accessibili ai ceti meno abbienti ha sostenuto in passato il controllo dei canoni di locazione; l'obiettivo di garantire adeguati redditi agli agricoltori, nonché la preservazione e la salvaguardia a fini ambientali delle attività agricole, è alla base delle politiche agricole comunitarie di contingentamento delle quantità (economicamente equivalenti ai controlli dei prezzi).

2.4. Per quanto riguarda le attività libero-professionali l'esplicita menzione, nel codice civile, dell'idea di compensi necessariamente adeguati al decoro della professione configura

l'esistenza di tariffe minime come strumento per il perseguimento di un fine collettivo extra-economico, sebbene essa configuri un vantaggio economico di categoria. Va segnalato che allo stato attuale è esclusivamente a queste considerazioni di natura extra-economica che il legislatore fa esplicito riferimento. Ai professionisti come categoria viene riconosciuta una tutela economica, che tecnicamente si configura come una rendita, nella convinzione che essa assicuri indipendenza e autonomia nella prestazione – entrambe chiaramente ricomprese nell'idea di 'decoro' del professionista – e che queste ultime costituiscano un fine sociale prevalente rispetto all'efficienza economica. In altri termini, si propone una remunerazione minima delle attività libero-professionali come espressioni di ingegno, responsabilità e creatività, assumendo che un'adeguata valutazione di tali specificità delle prestazioni costituisca un fine socialmente condivisibile.

2.5. Se si assume che il mercato dei servizi libero-professionali si comporti, in un'ipotetica situazione di assoluta deregolamentazione, secondo i canoni della perfetta concorrenzialità – in totale assenza di fallimenti del mercato – le tariffe minime costituiscono certamente una violazione dei principi della concorrenza. Nel contesto giuridico attuale, che effettivamente trascura il riferimento alle imperfezioni proprie di questo mercato, le tariffe minime costituiscono una violazione della concorrenza deliberata, tesa a impedire che l'interesse individuale dei singoli professionisti possa svilire le prestazioni professionali nella struttura delle remunerazioni delle attività economiche. Il legislatore suggerisce che sia 'giusto', indipendentemente dalla congiuntura del mercato, che tali attività ricevano un'adeguata remunerazione. Esattamente come ritiene che sia 'giusto' che i produttori italiani di latte limitino la propria produzione. Se ci si limita a queste osservazioni, il problema della tutela, tramite le tariffe, delle attività professionali rientra nel vasto campo della scelta, tipicamente politica, degli interessi ritenuti meritori e rilevanti.

3. Le cause di fallimenti nel mercato dei servizi professionali

3.1. Il ricorso ai minimi tariffari può assumere un significato diverso, tipicamente economico, qualora nel mercato dei servizi libero-professionali si riconosca la presenza di fallimenti, ovvero di intrinseche imperfezioni rispetto al paradigma concorrenziale, che possono richiedere interventi correttivi, mirati a contenere l'inefficienza propria degli equilibri di mercato.

Un primo elemento che merita di essere messo in luce a questo proposito è l'esternalità positiva implicita nell'esercizio delle attività libero-professionali. E' lecito sostenere che il loro contributo a un progredito e regolare svolgimento della vita sociale e civile nei suoi differenti aspetti (giustizia, sanità, ambiente, ecc.) faccia sì che il beneficio dalla fornitura dei servizi non si esaurisca nel beneficio tratto dalle parti, ma si estenda all'intera collettività. Sebbene si tratti di una considerazione rilevante per talune prestazioni professionali, essa si colloca ancora in una sorta di area di confine tra valutazioni economiche e valutazioni extra-economiche; è ragionevolmente applicabile solo a alcuni servizi professionali e, d'altra parte, può essere applicata a prestazioni attualmente non regolamentate. In altre parole, la valutazione dell'esistenza di una simile tipologia di esternalità presenta ampi margini di discrezionalità

3.2. Un più significativo elemento di distacco dallo schema concorrenziale riguarda l'anonimità delle transazioni. In un mercato concorrenziale ogni venditore è indistinguibile, agli occhi del compratore, da tutti gli altri venditori; analogamente, l'identità dell'acquirente è irrilevante per il venditore. La transazione è anonima nel senso che ciascuna delle parti in essa coinvolta è perfettamente sostituibile. Al contrario, numerosi servizi libero professionali sono, per eccellenza, oggetto di transazioni personalizzate. Per la medesima tipologia di prestazione, il servizio offerto da ciascun professionista può essere marcatamente differente da quello offerto da altri professionisti. Può essere 'migliore' o 'peggiore', nel senso di un obiettivo ordinamento qualitativo; può essere semplicemente differente, in assenza di tale ordinamento, per modalità che riflettono i diversi modi di espressione dell'ingegno, della sensibilità e della creatività del professionista e che possono essere differentemente valutate dagli acquirenti. E' ovvio che questo rilevante elemento personale tende a generare relazioni di clientela – laddove il ricorso al servizio professionale sia ripetuto – basate su un rapporto di fiducia.

3.3. Queste considerazioni portano a riconoscere un ulteriore fattore di fallimento del mercato: l'assenza di trasparenza. In presenza di qualità oggettivamente diverse del servizio, il mercato dovrebbe essere in grado di condizionare la remunerazione a tale obiettivo contenuto di qualità. Questo è possibile solo se i consumatori sono in grado di riconoscere la buona o la cattiva qualità – nel caso in questione, qualità del professionista e della sua prestazione. Se ciò non avviene, se il mercato non è trasparente sulla qualità, allora esso genera una valutazione delle prestazioni basata su una sorta di qualità media, sovra-

remunerando la qualità bassa e sotto-remunerando quella elevata. Questa distorsione nella remunerazione della qualità può avere due effetti: da un lato indurre i soggetti più qualificati a uscire dal mercato (fenomeno della *selezione avversa*), con un progressivo deterioramento della qualità media dei fornitori dei servizi; dall'altro incentivare una riduzione della qualità delle prestazioni (fenomeno dell'*azzardo morale*).

3.4. La non omogeneità del servizio professionale, l'esistenza di relazioni di clientela e la presenza di asimmetrie informative sono elementi ben presenti nel dibattito sulla regolamentazione delle libere professioni. Insufficiente attenzione è stata invece prestata a un aspetto estremamente rilevante, quello relativo alla struttura dei costi. La valutazione di quest'ultima è un elemento essenziale nella valutazione delle caratteristiche di un settore produttivo, poiché ne definisce una sorta di configurazione 'naturale' in termini di dimensioni e numerosità delle imprese e quindi di 'naturale' grado di concorrenzialità. Se la struttura dei costi di produzione favorisce la grande dimensione, sia per la presenza di elevati costi fissi, sia in virtù di sinergie nell'uso degli input produttivi, si manifesta una naturale selezione nell'offerta, che favorisce gli operatori capaci di raggiungere una scala di produzione elevata, mentre tende a sospingere fuori dal mercato i piccoli operatori. Dal punto di vista del regolatore, in situazioni di questo tipo l'obiettivo dell'efficienza nella produzione può entrare in contrasto con quello di assicurare la presenza di un adeguato numero di operatori. Un'analisi economica approfondita del settore delle libere professioni non può prescindere da un'attenta valutazione della configurazione delle funzioni di costo. Pur in assenza di un adeguato conforto empirico, sembra ragionevole ritenere che la presenza di costi di entrata sul mercato, di costi fissi e di economie nell'uso degli input generino significativi riduzioni dei costi medi all'aumentare della dimensione dello studio professionale e del volume dei servizi offerti.

3.5. Una valutazione economica dell'impatto dei minimi tariffari deve allora inquadrarne il ricorso nell'ambito di un mercato che unisce molteplici elementi di complessità: da un lato richiede un controllo sulla qualità, dall'altro tende a espellere gli operatori di piccola dimensione, operatori che spesso sono in grado di offrire, nell'ambito di un rapporto di clientela, un servizio personalizzato e diffuso sul territorio.

4. Le tariffe minime e il controllo della qualità

4.1. Nella sua indagine conoscitiva sulle libere professioni, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato riconosce esplicitamente l'esistenza di asimmetrie informative sulla qualità, sebbene ne confini la rilevanza a quelle prestazioni professionali in cui il livello qualitativo delle prestazioni può essere oggettivamente differente e non riconoscibile dagli acquirenti. Più precisamente, l'Autorità Garante segnala il problema come rilevante esclusivamente per i servizi la cui qualità non è riconoscibile dal cliente né *ex ante* né *ex post*, ovvero per i cosiddetti *credence goods*. Rientrano, per esempio, in questa categoria tutte le prestazioni che per contenuto tecnico e oggettiva complessità non possono essere valutate da non professionisti del settore. Per tutte le altre tipologie di prestazione, meno complesse e più standardizzate, l'Autorità suggerisce che pur in presenza di asimmetrie *ex ante* nella percezione della qualità, meccanismi di tipo reputazionale (*experience goods*) o la semplice attività di esplorazione del mercato da parte dei consumatori (*search goods*) siano sufficienti a garantire un'adeguata diffusione dell'informazione. Poiché la componente di *credence goods* è certamente rilevante nell'ambito dei servizi professionali, l'Autorità valuta i vari strumenti di regolamentazione, le barriere di accesso all'esercizio della professione, gli standard qualitativi e le tariffe minime proprio nella loro capacità di offrire – singolarmente o congiuntamente – adeguati correttivi all'imperfezione propria di questa tipologia di mercato.

4.2. Prima di discutere gli argomenti dell'AGCM, può essere utile ripercorrere in maggiore dettaglio il meccanismo attraverso il quale le asimmetrie informative minano il funzionamento del meccanismo di mercato. Si pensi a una prestazione professionale che possa essere svolta, ovviamente con diversa efficacia, da professionisti di differente qualità e abilità: la progettazione di un edificio, l'espressione di un parere su una controversia, una visita medica e così via. Il soggetto che offre la prestazione è per ipotesi in grado di valutare le proprie competenze e quindi la qualità del servizio offerto, qualità che è tuttavia non riconoscibile dall'acquirente. Un ipotetico meccanismo ideale di soluzione di questa asimmetria dovrebbe prevedere strumenti appropriati di segnalazione della qualità da parte del professionista, sicché l'indicazione da parte di quest'ultimo di un prezzo di offerta della prestazione si configuri in realtà agli occhi dell'acquirente come l'indicazione di un ben preciso rapporto qualità-prezzo. Se tale soluzione fosse possibile, allora ciascun consumatore potrebbe formulare una scelta ottima, in base al peso attribuito alla qualità e al

prezzo nelle proprie preferenze soggettive. E' questo il caso dei professionisti particolarmente affermati, il cui il problema di segnalazione della qualità è risolto dalla reputazione: l'acquirente che vi si rivolge è disposto a sopportare un onere più elevato proprio in cambio della certezza della qualità della prestazione.

Peraltro, in totale assenza di strumenti di segnalazione della qualità, e in assenza di meccanismi reputazionali, i consumatori non possono che attribuire a ciascun professionista una qualità media e regolano pertanto la propria disponibilità a remunerare la prestazione su questa base media. Prestazioni di differente qualità ricevono quindi la medesima remunerazione, che risulta evidentemente troppo elevata per i professionisti di livello inferiore e troppo bassa per quelli di livello superiore. Il mercato relativo a quella specifica prestazione risulta non attraente per gli operatori di qualità migliore; costoro escono dal mercato causando un progressivo deterioramento della qualità media. Il *pool* di coloro che sono disponibili a offrire la prestazione finisce con l'essere composto solo dai soggetti per cui il prezzo medio è adeguato alla qualità, e questi sono naturalmente coloro la cui qualità è inferiore alla media dei potenziali offerenti: il prezzo funge da fattore di selezione avversa. In termini solo leggermente più tecnici, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta è rilevante non solo il prezzo, ma il rapporto prezzo-qualità. Poiché i consumatori possono osservare solo il prezzo, ma non la qualità, la concorrenza sul prezzo avvantaggia (e tendenzialmente proviene da) gli offerenti di qualità inferiore, che possono ritenere un prezzo 'basso' sufficiente a remunerare la loro 'bassa' qualità.

4.3. Potrebbe altresì verificarsi – e qui si entra nel campo della correttezza deontologica – che a un prezzo che non premia adeguatamente la qualità, il professionista, pur dalle elevate competenze, decida di sfruttare l'asimmetria informativa per offrire un servizio meno accurato e di livello inferiore a quello che egli sarebbe in grado di fornire. Al prezzo di mercato potrebbe esservi una sottoproduzione di servizi sostanziali (impegno, attenzione, tempo) perché scarsamente remunerati e/o una sovrapproduzione di servizi non necessari perché fonte di ulteriori guadagni. Questa eventualità, nota come azzardo morale, non può invero essere esclusa dall'analisi economica, poiché concettualmente coerente con il sistema degli incentivi individuali. Essa può essere affrontata, nel mondo delle professioni, con i codici di condotta dei professionisti, con l'eventuale previsione di standard qualitativi, con l'attività di monitoraggio delle prestazioni esercitata dagli ordini professionali.

4.4. In sintesi, numerosi segmenti dell'ampio e variegato mercato delle libere professioni sono caratterizzati da non omogeneità nella qualità del servizio – e questo è intrinseco nella natura delle prestazioni, caratterizzate da un elevato contenuto di capitale umano – e da asimmetrie informative, che solo in talune circostanze sono risolte da fattori quali la reputazione e la comunicazione tra consumatori. Tali asimmetrie conferiscono alla bassa qualità (intesa in senso ampio) l'opportunità di sfruttare apparenti vantaggi di prezzo, creando un ambiente favorevole a un progressivo deterioramento della qualità media nonché a comportamenti di tipo opportunistico

4.5. La valutazione della rilevanza di questa distorsione e dell'onere collettivo che essa imporrebbe se non adeguatamente corretta è ovviamente discrezionale. Come discrezionale è la valutazione dell'entità dei benefici e dei costi di eventuali strumenti di regolamentazione, atti a limitarne l'impatto. Va comunque sottolineato che in presenza di asimmetrie informative, qualsiasi meccanismo teso a diffondere più correttamente l'informazione – sia esso di segnalazione (o certificazione) della qualità, di incentivo all'auto-selezione e manifestazione della qualità oggettiva (con un opportuno disegno dei contratti) o semplicemente di vincolo alla distribuzione della qualità sul mercato – comporta necessariamente costi sociali, nella forma di un eccesso di oneri per gli operatori di buona qualità e/o di una rendita per gli operatori di cattiva qualità. La questione della distribuzione dell'onere dell'asimmetria informativa e dell'onere dell'intervento è resa ulteriormente complessa, nel settore delle libere professioni, dalla molteplicità delle tipologie di prestazione. La pluralità delle categorie professionali interessate e la varietà di possibili servizi forniti dalla singola categoria professionale restringono inevitabilmente la validità di qualsiasi opzione (liberista o di regolamentazione) a un sottoinsieme del complesso delle prestazioni. In senso lato, saranno il peso attribuito dal regolatore al problema della qualità e quello assegnato ai costi dell'intervento a definire inevitabilmente l'estensione e la profondità della regolamentazione, nonché la scelta degli strumenti più opportuni.

A tale proposito l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato analizza il ruolo degli strumenti di regolazione concepiti per il mercato delle libere professioni: la presenza di requisiti minimi per l'accesso alle professioni stesse (in termini sia di curriculum scolastico e di tirocinio, sia di superamento di un esame di stato), l'imposizione di un tariffario minimo sulle prestazioni professionali, la previsione di standard sulle prestazioni.

4.6. Per quanto riguarda i requisiti minimi per l'accesso, le conclusioni dell'AGCM sono (necessariamente) problematiche. Da un lato se ne riconosce l'efficacia nell'elevare la qualità media dei servizi, attraverso la preliminare esclusione degli aspiranti professionisti meno capaci; dall'altro vi si attribuisce l'effetto di generare un aumento nel prezzo delle prestazioni, come ovvia conseguenza dalle limitazioni imposte all'offerta. Tale aumento del prezzo si applicherebbe in modo indiscriminato su tutte le prestazioni – su quelle più semplici, come sulle più complesse. L'effetto globale sarebbe quello di generare 'un aumento del benessere dei consumatori che valutano molto la qualità e una riduzione del benessere di coloro che sarebbero soddisfatti anche in presenza di prestazioni di qualità inferiore' (p.43), con un effetto redistributivo non solo tra venditori e acquirenti, ma anche nell'ambito degli stessi acquirenti. Tenuto conto anche della difficoltà di determinare adeguatamente gli standard minimi per professioni i cui servizi sono in costante evoluzione, il suggerimento conclusivo dell'Autorità è quello di prevedere restrizioni all'entrata solo nel caso in cui l'asimmetria informativa abbia un ruolo estremamente rilevante e il costo sociale imposto dalla cattiva qualità (per esempio il rischio connesso all'imperizia) appaia elevato. In tutti gli altri casi si propone un sistema di certificazioni, eventualmente a più livelli, l'adesione al quale dovrebbe avere natura volontaria.

4.7. Quando il problema dell'imperfetta informazione sulla qualità si manifesta in termini di azzardo morale, ovvero nella possibilità di comportamenti del professionista deliberatamente dannosi o non sufficientemente favorevoli al cliente, l'analisi economica può avvalersi, nella ricerca di una soluzione, dei risultati ottenuti della teoria dei contratti. In particolare, il legame che si instaura tra un professionista e un cliente è un classico esempio di contratto tra un principale (il cliente) e un agente (il professionista). Tale tipologia di contratti è caratterizzata da un lato dal fatto che l'agente è chiamato a operare nell'interesse del principale, pur avendo fini propri non necessariamente coincidenti (anzi talora conflittuali) con quelli del principale; dall'altro da una marcata asimmetria informativa, qualora il principale non possa valutare l'effettiva coerenza delle azioni intraprese dall'agente con i propri interessi e obiettivi. La risposta ai problemi generati da questa configurazione dei rapporti tra le parti risiede tipicamente nel disegno del contratto. Laddove possibile, esso deve imporre trasparenza ai comportamenti dell'agente, nonché contenere incentivi a che egli assuma comportamenti virtuosi.

L'AGCM analizza a questo proposito il ruolo della regolamentazione della qualità dei servizi, riconoscendo peraltro esplicitamente che la natura delle prestazioni libero-

professionali limita lo spettro di applicazione di tale strumento esclusivamente a taluni aspetti formali del contratto quali i tempi, la trasparenza, la disponibilità, e così via. A una sorta di controllo degli aspetti sostanziali possono contribuire i codici di comportamento deontologico e le norme di condotta fissate dagli ordini professionali.

4.8. In relazione alle tariffe, l'Indagine Conoscitiva vi dedica sintetiche considerazioni. Vi attribuisce sì la capacità di limitare il fenomeno della selezione avversa tramite la fissazione di un'adeguata remunerazione, che rende profittevole l'accesso e la permanenza sul mercato dei professionisti più capaci. Ovviamente ne intravede gli indubbi limiti rispetto alla tutela dall'imperizia, dato che la presenza di un prezzo minimo non esclude di per sé dal mercato i soggetti meno competenti. Ne esclude l'utilità in relazione al fine di evitare comportamenti opportunistici, in assenza da parte del professionista di un'obbligazione di risultato. Soprattutto, ne sostiene l'assoluta inopportunità in presenza di altri elementi più strutturali di regolamentazione (quali i requisiti minimi). Rispetto all'obiettivo ampio della tutela della qualità le tariffe vengono ritenute strumento meno efficace di altri se singolarmente considerate; strumento superfluo (e quindi dannoso) se parte del più ampio pacchetto di regolamentazione attualmente vigente.

4.9. Vi è un aspetto di queste considerazioni che merita di essere sottolineato. Da esse emerge correttamente come l'obiettivo della qualità in senso lato venga nella pratica ad articolarsi in una vera e propria gamma di sub-obiettivi. Tutelare la qualità può significare impedire o scoraggiare i soggetti meno qualificati dall'operare sul mercato; rendere conveniente ai soggetti più qualificati l'accesso e la permanenza sul mercato; indurre nei singoli comportamenti 'virtuosi'; scoraggiare nei singoli comportamenti opportunistici. Va detto chiaramente che nessuno strumento di regolamentazione è in sé in grado di rispondere simultaneamente a tutte queste esigenze. Ciascuno può essere efficace rispetto a una parte di essi, inefficace o al limite dannoso rispetto ad altri. Da questo limite, che è proprio delle situazioni di asimmetria informativa sulla qualità, l'Autorità trae un giudizio sostanzialmente negativo su tutti gli strumenti, suggerendone il ricorso in casi limitati o, come nel caso delle tariffe, l'eliminazione. E' tuttavia possibile una lettura diversa, che proprio nella ricca articolazione del problema della qualità intravede lo spazio per un'applicazione, prudente e attentamente calibrata, di una molteplicità di strumenti. I requisiti minimi per l'accesso, il monitoraggio delle prestazioni da parte degli ordini professionali e la fissazione di standard sulle prestazioni, le tariffe, possono essere

considerati come strumenti complementari e non alternativi poiché essi incidono, in modi diversi, su aspetti diversi del problema della tutela della qualità.

4.10. A questo riguardo va rimarcato che la definizione di requisiti minimi per l'accesso non sembra poter risolvere, se non accompagnata da altri strumenti, il problema della selezione avversa. Data una distribuzione della qualità dei potenziali professionisti, fissare uno standard minimo significa semplicemente eliminare la coda inferiore della distribuzione, garantire cioè i consumatori contro il rischio di una marcata imperizia. Non significa incentivare i soggetti migliori all'esercizio della professione, se non nella misura in cui la barriera all'ingresso determinata dai requisiti minimi è in grado di sostenere le remunerazioni professionali, specie in rapporto alle opportunità alternative presenti sul mercato del lavoro. Un esempio può essere utile: l'insegnamento nelle scuole medie e secondarie prevede un meccanismo di abilitazione analogo all'esame di stato previsto da alcune categorie professionali. Tuttavia questo non ha assicurato alla scuola italiana, in taluni periodi del recente passato, un adeguato livello qualitativo degli insegnanti: remunerazioni molto basse e il conseguente progressivo decadimento del prestigio della categoria dei docenti hanno allontanato, con poche fortunate eccezioni, molti tra i migliori giovani laureati dall'insegnamento. Alcuni potenziali docenti qualificati rinunciano a priori a intraprendere tale carriera e questo riduce la qualità del *pool* degli aspiranti insegnanti e induce progressivamente a rivedere verso il basso i requisiti minimi di accesso. Altri superano le prove di abilitazione, ma si rivolgono rapidamente a opportunità di lavoro alternative. In vari mercati dei servizi professionali i requisiti minimi non sembrano potere imporre, singolarmente presi, distorsioni significative al prezzo delle prestazioni. Non evitano che i soggetti meno qualificati di coloro che comunque hanno superato gli esami di stato possano ritenere vantaggioso offrire i propri servizi, per qualsiasi tipologia di prestazione, a fronte di compensi non adeguatamente remunerativi per professionisti più competenti. In sintesi, la fissazione di requisiti minimi può incidere sulla qualità media solo attraverso il controllo sulla qualità minima. Non può impedire un appiattimento sulla qualità minima, se l'imperfetta percezione della qualità da parte dei consumatori favorisce la concorrenza di prezzo dei professionisti meno competenti.

4.11. Analogamente, gli standard di qualità dei servizi (qualora applicabili), imponendo vincoli sulle modalità di erogazione del servizio, possono incrementarne la qualità rispetto a taluni parametri oggettivi. Non modificando tuttavia il sistema degli incentivi individuali, sono

irrilevanti rispetto a meccanismi di selezione avversa e poco efficaci rispetto ai comportamenti opportunistici, che per loro natura riguardano la sfera del non osservabile.

4.12. Anche la predisposizione di un sistema di tariffe minime, isolatamente considerata, non può risolvere adeguatamente il problema della qualità. La tariffa minima garantisce un compenso che può incentivare la presenza sul mercato dei professionisti più competenti, ma non esclude affatto – anzi è perfettamente compatibile – con la sopravvivenza di soggetti poco qualificati. Non solo, ma questi ultimi possono ottenere, in assenza di barriere all'entrata e in regime di tariffe cogenti, un guadagno sproporzionato alle loro capacità e al livello delle loro prestazioni. Se da un lato i requisiti minimi possono agire sulla qualità solo tramite l'esclusione della qualità bassa, dall'altro lato le tariffe attivano esclusivamente un meccanismo positivo di incentivazione della qualità alta.

4.13. E' opportuno sottolineare che se è vero che nessuno degli strumenti considerati nei punti precedenti è in grado, singolarmente considerato, di risolvere il problema delle asimmetrie informative sulla qualità – e quindi è lecito sostenerne il ricorso congiunto – è altrettanto vero che la qualità non può essere l'unico obiettivo della regolamentazione del mercato. Come più volte sottolineato, la questione si pone solo per alcune professioni, e anche in tali ambiti il dibattito sulla sua effettiva rilevanza lascia ampi margini di discrezionalità nel giudizio. D'altra parte, anche il prezzo delle prestazioni e il contenimento di eventuali posizioni di rendita costituiscono un fine del *policy maker*.

Sulla base delle considerazioni precedenti, e nell'ottica di una mediazione tra gli obiettivi di prezzo e la tutela della qualità, sembra ragionevole attribuire alla regolamentazione i seguenti obiettivi:

- garantire a priori ai consumatori una sufficiente qualità di tutte le prestazioni professionali;
- favorire la permanenza sul mercato di un ampio ventaglio di 'qualità', ossia di professionisti dalle diverse capacità, con una naturale ripartizione delle varie prestazioni per grado di competenza;
- assicurare l'offerta sul mercato di servizi professionali essenziali a prezzi accessibili per i consumatori, valutati in rapporto alla dinamica dell'indice generale dei prezzi;
- favorire che la remunerazione delle prestazioni sia coerente con le competenze richieste;

- incentivare una maggiore concorrenza di prezzo sulle prestazioni più standardizzate e imporre una maggiore tutela della qualità per le prestazioni più specialistiche;
- creare l'ambiente più favorevole per comportamenti virtuosi e non opportunistici da parte dei professionisti.

A tale proposito appare difendibile una proposta di assetto della regolamentazione delle professioni che, in presenza di asimmetrie informative, preveda:

- la determinazione di requisiti minimi di accesso alla professione, eventualmente su più livelli, laddove la qualità – e l'imperfetta informazione sulla qualità – generino un problema effettivo di tutela della competenza e del livello delle prestazioni;
- nell'ambito di singole categorie professionali, una ridefinizione delle competenze in esclusiva, al fine di valorizzare le capacità specifiche dei professionisti negli ambiti in cui esse sono effettivamente richieste;
- una struttura di tariffe minime estremamente sensibile alla complessità della prestazione, che garantisca il dispiegarsi di un'effettiva concorrenza di prezzo sulle prestazioni semplici e standardizzate e tuteli la qualità di quelle più complesse;
- una scelta attenta dei parametri delle prestazioni rispetto ai quali ancorare il livello delle tariffe minime, scelta che possa consentire, laddove possibile, di utilizzare la tariffa come strumento che rende conveniente al professionista l'assunzione di comportamenti virtuosi, oggettivamente 'favorevoli' al cliente.

4.14. In conclusione, si può affermare che le asimmetrie informative sulla qualità creano un innegabile spazio per argomentazioni teoriche a sostegno delle tariffe minime nel settore delle libere professioni. La natura variegata e complessa dei problemi generati da tale asimmetria nel settore dei servizi libero-professionali consente inoltre, a nostro avviso, di prevedere il ricorso a tariffe minime come complementare, e non alternativo, ad altre forme di regolamentazione del mercato. Tuttavia, le prescrizioni della teoria economica sono in questo ambito estremamente sensibili ai particolari della singola fattispecie; questo sposta naturalmente l'oggetto del dibattito dalla teoria in quanto tale, all'applicabilità della teoria ai singoli casi concreti. E' in questo passaggio che il margine di valutazione discrezionale diviene ampio. E' pertanto parere di chi scrive che nella discussione sulle tariffe minime, l'argomento delle asimmetrie informative risulti tanto più forte, quanto più esso venga utilizzato con riferimento ai servizi professionali che effettivamente risentono di tale

fallimento del mercato. In tali contesti, le tariffe minime possono essere viste come uno strumento di regolazione flessibile. Se opportunamente parametrizzate possono contenere oggettivi elementi incentivanti. E proprio perché articolate per singole prestazioni, il loro disegno complessivo può contemperare da un lato la garanzia della concorrenza di prezzo laddove essa non danneggia la qualità, dall'altro la necessità di assicurare un adeguato rendimento alle competenze elevate negli ambiti in cui esse costituiscono un patrimonio collettivo imprescindibile, che la concorrenza sul prezzo può pregiudicare.

5. Tariffe minime e struttura dei costi

5.1. Come si è accennato nell'introduzione, la libera interazione delle forze di mercato può generare di per sé inefficienze, qualora sussistano elementi strutturali specifici che impediscano l'esito socialmente ottimo associato ai meccanismi della perfetta concorrenza. In particolare – e a prescindere dai problemi legati alla distribuzione dell'informazione rilevante tra i partecipanti allo scambio, già trattati nella sezione 4 – questo accade quando la struttura dei costi dal lato dell'offerta conferisca vantaggi economicamente significativi alla dimensione del venditore: ciò che rende possibili politiche di prezzo aggressive e, nel lungo periodo, difficile la sopravvivenza sul mercato di un numero elevato di operatori. In questi casi ci si attende in generale che, in assenza di interventi di regolamentazione, tendano a consolidarsi comportamenti non concorrenziali fondati sulla detenzione di un rilevante potere di mercato da parte di un ridotto numero di operatori: tendano cioè a stabilirsi un volume di scambi inferiore, e un prezzo di mercato superiore, a quanto sarebbe socialmente desiderabile.

5.2. Va tuttavia sottolineato che i principi generali di ricerca dell'efficienza e di tutela della concorrenza, cui si ritiene debbano ispirarsi la valutazione e la conseguente definizione di eventuali interventi di regolamentazione, non sono in questo caso di per sé sufficienti a dettare criteri univoci e regole precise che guidino le scelte concrete del *policy maker*: queste ultime dovranno invece nella pratica essere fondate – come in effetti usualmente sono, nei casi portati all'attenzione delle autorità preposte – su analisi specifiche di situazioni specifiche. Se infatti è indubbio che la presenza di potere di mercato configuri un'inefficienza, nel senso che vengono vanificate opportunità di scambio che la struttura della domanda e quella dei costi pure renderebbero possibili, l'autorità di regolamentazione non può trascurare che il raggiungimento di dimensioni adeguate da

parte del fornitore del bene o servizio in questione consente per ipotesi di ridurre i costi medi di produzione. In altre parole, la ricerca della massima efficienza deve scontare un vincolo, la relazione decrescente tra costi medi e quantità offerta da ciascun produttore, in sé non superabile con interventi da parte dell'operatore pubblico: vincolo che può indurre quest'ultimo in molti casi a non ostacolare, o addirittura in alcuni casi a favorire, l'aumento della dimensione media dell'unità produttiva.

5.3. Occorre infine aggiungere che nella valutazione della singola fattispecie, il *policy maker* può, anche in questo caso, ritenere di dover affiancare a criteri di analisi fondati su considerazioni di efficienza nello scambio e nella produzione, criteri diversi che riflettono la percepita esigenza di tutelare interessi ritenuti prevalenti, essendo naturalmente proprio dell'attività politica soppesare i diversi aspetti per giungere a una decisione. E' in questo senso, per esempio, che trovano tipica giustificazione le proposte di intervento normativo a sostegno della piccola distribuzione commerciale: ai vantaggi di costo innegabilmente associati – in quel settore – alla dimensione dell'impresa, possono infatti essere talora contrapposti vantaggi di altro genere (varietà dell'offerta, mantenimento della vitalità dei centri storici, sostegno alla piccola proprietà in quanto tale, ecc.) legittimamente ritenuti superiori ai primi.

5.4. Nel caso particolare dei mercati per servizi libero-professionali, la possibilità di invocare a favore del mantenimento di minimi tariffari le successive argomentazioni – fondate appunto sulla presenza di vantaggi di costo associati alla produzione dei servizi stessi – è comunque condizionata a tre osservazioni preliminari di carattere generale. In primo luogo, in mancanza di specifiche analisi empiriche va segnalato come non sia a priori ovvio che la dimensione conferisca vantaggi di costo economicamente rilevanti, tali cioè da incidere potenzialmente in misura significativa, in assenza di interventi di regolazione, sul grado di concorrenzialità dei mercati in parola. E' invero presumibile che ciò si verifichi per alcune, e non per altre, tipologie di servizio professionale: ed è chiaramente solo alle prime che si applicano le considerazioni che seguono.

In secondo luogo, nella valutazione dei possibili vantaggi derivanti dalla scala di produzione assume naturale rilevanza l'estensione del mercato: lo studio professionale, come del resto in generale l'impresa, si può definire 'piccolo' o 'grande' solo in relazione al mercato di riferimento, la cui dimensione – da quella internazionale a quella marcatamente locale – sarà naturalmente diversa a seconda dello specifico settore libero-

professionale e, all'interno di questo, a seconda del tipo di servizio offerto. Invero, la valutazione del mercato 'rilevante', pur fondamentale, risulta in generale non agevole ed è spesso oggetto di controversia nei casi discussi davanti all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Poiché, nel caso delle attività libero-professionali, l'estensione del mercato è peraltro spesso oggetto di vincoli legislativi – concernenti, per esempio, l'ambito territoriale nel quale è consentito l'esercizio della professione o la tipologia di servizio al quale tale esercizio è limitato – occorre avvertire che le conclusioni raggiunte di seguito sono condizionate alla preliminare definizione di un mercato rilevante, la cui concreta delimitazione negli specifici casi dovrà certamente scontare il regime normativo in vigore.

Infine, giova ricordare che, nel caso dell'attività libero professionale, anche ove fosse non controversa in casi specifici la definizione, e concretamente stabilita la dimensione, del mercato rilevante, il numero di operatori in esso attivi non è indipendente dalle limitazioni dell'accesso alla professione che, per varie e giustificate ragioni in parte già considerate, il legislatore ha tipicamente ritenuto di imporre. Ne discende che il grado di concorrenzialità di un dato mercato in un dato momento storico riflette non solo la struttura dei costi prevalente tra i produttori, ma il regime normativo vigente relativamente all'ingresso sul mercato stesso e, in particolare, il maggiore o minore livello dei requisiti richiesti per praticare la professione. Ciò implica che le argomentazioni che seguono, esclusivamente fondate sul ruolo della struttura dei costi di produzione del servizio professionale, assumeranno maggiore o minore rilevanza concreta nei diversi settori libero-professionali, in dipendenza della diversa disciplina sulla libertà di ingresso che la legge impone per ciascuno di essi.

5.5. Date queste premesse, va innanzitutto richiamato che l'imposizione di minimi tariffari cogenti, che vincolano la concorrenza di prezzo, impedisce evidentemente agli operatori che godono di vantaggi di costo di tradurre tali vantaggi in effettive politiche di prezzo che trasferiscano sui consumatori il minor costo del servizio. Configurandosi come un ostacolo alla una naturale tendenza verso minori prezzi di equilibrio, e invero come ostacolo al dispiegarsi della concorrenza tra produttori nel senso più proprio, il minimo tariffario sembrerebbe pertanto contrastare *prima facie* con i generali principi di tutela della concorrenza. Tuttavia questa conclusione non appare scontata, nella misura in cui tali vantaggi di costo siano associati al crescere della dimensione dell'unità produttiva, come è per ipotesi nella fattispecie in discussione. In tale ipotesi, infatti, assume rilevanza

l'importante considerazione di ordine generale per la quale il mercato lasciato a sé stesso evolverebbe verso configurazioni non concorrenziali e quindi – a prescindere da ulteriori considerazioni che pure verranno avanzate – inefficienti: se esiste un vantaggio di costo associato alla dimensione, la concorrenza favorisce ovviamente l'espulsione dal mercato delle unità produttive di piccole dimensioni e il consolidamento di posizioni che consentono di sfruttare un significativo potere di mercato. Questa naturale considerazione ha, nel caso specifico dei servizi libero-professionali, una serie di implicazioni che sembrano militare – *ceteris paribus* – contro l'abolizione *sic et simpliciter* di minimi tariffari.

5.6. Una prima implicazione riguarda i possibili effetti, sul prezzo di equilibrio e sulle quantità scambiate, di provvedimenti volti alla rimozione di minimi tariffari esistenti. In un contesto in cui la dimensione conferisca significativi vantaggi di costo, un'analisi di tali effetti va articolata sulla distinzione tra breve e lungo periodo: in altre parole, tra le conseguenze ipotizzabili nel periodo immediatamente successivo alla supposta abolizione del regime di vincoli tariffari, e quelle prevedibili nel più lungo andare, quando la struttura di mercato si sarà adattata al nuovo contesto normativo. E' invero probabile che nel breve periodo la maggior pressione concorrenziale consentita dall'assenza di vincoli si manifesti in una spinta verso minori prezzi: la ricerca di maggiori opportunità di profitto da parte degli operatori che la maggior dimensione rende più efficienti indurrà infatti questi ultimi a offrire i propri servizi a condizioni che, pur essendo meno onerose per i clienti, saranno al contempo compatibili con sufficienti margini di profitto in virtù dei minori costi. Tuttavia non esiste ragione a priori conclusiva per ritenere che tale tendenza possa essere mantenuta nel lungo periodo. Proprio perché efficace, la concorrenza degli operatori più efficienti appare infatti destinata a determinare l'uscita dal mercato di quelli meno efficienti sul lato dei costi, cui le minori dimensioni impediscono di fronteggiare adeguatamente la tendenza al ribasso dei prezzi dei servizi. E' presumibile che questa tendenza si manifesti con tanto maggiore velocità, quanto maggiori sono i vantaggi di costo conferiti dalla dimensione; ed è anche possibile, sebbene invero non necessariamente conseguente, che prevalgano strategie predatorie da parte dei maggiori operatori fondate su aggressive politiche di prezzo, specificamente volte a eliminare dal mercato i concorrenti di minori dimensioni – il costo di tali scelte in termini di profitto nel breve periodo essendo compensato dai maggiori profitti assicurati nel lungo dall'acquisizione di un rilevante potere di mercato. E' in ogni caso da attendersi che questo processo porti all'aumento della dimensione media

dell'unità produttiva in relazione all'estensione del mercato rilevante, e che tale aumento risulti favorito dalla progressiva specializzazione e standardizzazione nella fornitura dei servizi professionali necessariamente associata alla crescita dimensionale.

5.7. Al di là delle questioni poste, nel particolare caso dei servizi professionali, da una specifica valutazione dei possibili effetti di benessere della standardizzazione in quanto tale – su cui si tornerà nel prosieguo – questo presumibile esito induce a una considerazione del tutto generale relativa alla formazione dei prezzi e al loro livello di equilibrio. Sotto quest'ultimo aspetto, va infatti sottolineato come appaia metodologicamente problematica un'aprioristica valutazione in termini di efficienza della configurazione di lungo periodo verso la quale il mercato viene spinto da un processo come quello descritto: in assenza di precise e specifiche informazioni sulla struttura dei costi e sulle dimensioni del mercato nelle singole fattispecie, non sembra invero possibile dedurre conclusioni univoche sulla superiorità di tale configurazione rispetto a quella di partenza.

5.8. Se infatti è indubbio che la presenza di minimi tariffari vanifica opportunità di scambio mutualmente vantaggiose, è altrettanto indubbio che opportunità di scambio mutualmente vantaggiose risulterebbero comunque vanificate – e in misura maggiore – nel caso in cui l'assenza di tali minimi tariffari, determinando una più grande dimensione media degli operatori, si traducesse nel lungo periodo nel godimento da parte di questi ultimi del potere di imporre prezzi mediamente superiori a quelli associati all'esistenza del regime vincolistico. E' ben vero che la maggiore dimensione media si accompagnerebbe per ipotesi a minori costi medi, che genererebbero in ogni caso più elevati margini di profitto: deduzione tanto più ragionevole, in quanto nella fattispecie in discussione i servizi professionali sarebbero venduti a prezzi superiori a quelli sostenuti dai minimi tariffari; ed è altresì naturale che tali maggiori margini di profitto vadano opportunamente e positivamente considerati nella valutazione dei complessivi effetti di benessere di un assetto normativo privo di vincoli. Tuttavia, la stessa valutazione dovrà includere anche i minori benefici per i consumatori imposti dall'aumento dei prezzi e, più in generale, la perdita di efficienza connessa all'esercizio di un significativo potere di mercato. Ne consegue che nel caso in discussione, in cui per ipotesi il mercato lasciato a se stesso tenderebbe ad assestarsi su equilibri non concorrenziali, il confronto tra le due situazioni alternative – assenza o presenza di minimi tariffari – non consente di trarre conclusioni

univoche se condotto sulla base del solo criterio dell'efficienza allocativa. Rispetto al *benchmark* costituito dal massimo benessere sociale compatibile con la struttura dei costi di produzione del servizio professionale, entrambe le situazioni risultano infatti essere inefficienti: qualsiasi giudizio comparativo dovrà quindi essere fondato su evidenza specifica. Va infine sottolineato, peraltro, che nel caso in discussione appaiono al contrario teoricamente univoche le implicazioni relative alla diversa *distribuzione* dei vantaggi dallo scambio percepiti dagli operatori nelle due situazioni considerate: è infatti ovvio che un maggior prezzo del servizio professionale, ove effettivamente associato alla abolizione del minimo tariffario, risulterebbe dannoso per il consumatore. Si noti tuttavia – come verrà sottolineato nel successivo punto 5.11 – che possono assumere rilevanza anche le conseguenze distributive in capo ai produttori del servizio stesso, configurandosi il processo di aumento della dimensione media e di acquisizione di potere di mercato come un progressivo trasferimento di risorse dai piccoli ai grandi studi professionali.

5.9. In presenza di ipotizzati vantaggi di costo associati alla dimensione, l'abolizione di vincoli tariffari può presentare una seconda implicazione degna di nota. Questa concerne i possibili effetti sul benessere complessivo della progressiva standardizzazione del servizio reso dal professionista: standardizzazione tipicamente associata alla riduzione del costo medio del servizio stesso, generata dall'estensione dell'attività mediamente svolta dal singolo studio professionale. Invero, è alla più accentuata specializzazione funzionale o settoriale del personale impegnato nella fornitura del servizio, nonché alla più precisa formalizzazione di compiti e procedure, che sono generalmente da ricondursi i minori costi che l'ampliamento della dimensione comporta; in altri termini, la grande dimensione può condurre a risparmi sui costi di produzione del servizio non accessibili alla piccola dimensione, proprio perché la prima consente quella specializzazione e standardizzazione che risultano economicamente insostenibili per la seconda.

Sebbene – come si argomenta nel punto precedente – l'effetto netto di questi risparmi di costo sul benessere sociale vada valutato scontando la possibilità che ad essi si accompagni l'esercizio di un potere di mercato significativo, è comunque innegabile che i minori costi di produzione rappresentino un complessivo guadagno di efficienza: un guadagno che, proprio perché tale, risulta di beneficio per l'intera collettività. Deve tuttavia essere osservato come tale conclusione sia peraltro soggetta a una significativa qualificazione, alla luce del fatto che i servizi professionali sono sovente caratterizzati da una marcata differenziazione: termine che fa riferimento alla imperfetta – e talora

altamente imperfetta – sostituibilità tra l'opera prestata da questo e da quel singolo professionista, essendo invero proprio del servizio libero-professionale che esso spesso si configuri come fortemente individualizzato e personalizzato.

In un contesto in cui il prodotto assume queste caratteristiche, vale in generale che l'analisi in termini di efficienza allocativa deve considerare, accanto al costo della produzione del bene o servizio, il beneficio associato alla differenziazione dello stesso bene o servizio: in un tale contesto, cioè, diviene rilevante la considerazione che una maggiore capacità del mercato di offrire una più ampia varietà di prodotti a fronte dell'ampia varietà della domanda, rappresenta essa stessa un guadagno in termini di efficienza, del quale una valutazione complessiva dei costi e dei benefici non può non tenere conto. Qualora infatti il minor costo medio del prodotto offerto – in ipotesi corrispondente alla maggior dimensione media dell'unità produttiva – sia accompagnato da un minor grado di differenziazione del prodotto stesso, i benefici di cui la collettività gode grazie al primo vanno opportunamente confrontati con i costi alla collettività causati dal secondo.

5.10. A questo proposito, nello specifico caso dei servizi professionali, appare da un lato indubbia la rilevanza dell'eterogeneità dei servizi offerti a fronte della naturale eterogeneità delle esigenze della clientela: appare cioè in molti casi indubbio – come già si è accennato – il ruolo del rapporto personale con il professionista nell'ambito della prestazione, rapporto che invero spesso costituisce in quanto tale l'essenza stessa della fornitura del servizio. Dall'altro lato, nella misura in cui il capitale umano costituisca l'input di gran lunga più importante nella produzione del servizio professionale, sembra naturale attendersi che i vantaggi di costo associati alla dimensione possano essere conseguiti, in questo ambito, prevalentemente con una progressiva specializzazione delle competenze personali e una maggiore standardizzazione del servizio: a scapito cioè della capacità di offrire un servizio flessibile e personalizzato. Ne discende che, nel caso dei mercati in discussione, la valutazione di efficienza è presumibile debba attribuire un peso anche agli effetti negativi che l'eliminazione dei minimi tariffari potrebbe avere sul grado di personalizzazione del servizio professionale offerto. E' ben vero che a tali effetti può risultare difficile associare una precisa misura quantitativa, ed è inoltre ovvio l'argomento che essi siano in via di fatto diversi in dipendenza della diversa complessità della prestazione e del diverso ruolo dell'abilità personale del professionista richiesta dalla prestazione stessa; tuttavia queste considerazioni non sembrano ostare alla naturale conclusione che – sotto le ragionevoli ipotesi qui poste circa la natura del servizio libero-professionale – una progressiva

standardizzazione dell'offerta che ne riduca il generale grado di *customization* presenta comunque in sé implicazioni negative sull'efficienza complessiva. Tali implicazioni si aggiungono a quelle sviluppate nel punto precedente nel far ritenere che la valutazione dei guadagni di efficienza dimensionale associati, nell'ipotesi in discussione, all'abolizione dei minimi tariffari, risulta soggetta a significative qualificazioni.

5.11. Le argomentazioni fin qui addotte si fondano su due caratteristiche strutturali che, pur in linea di principio suscettibili di verifica empirica in misura diversa per i diversi settori libero-professionali (e per le diverse tipologie di servizio professionale), sembrano tuttavia in generale tipiche di molte delle attività libero-professionali in discussione: da un lato la presenza di economie di costo generate dalla dimensione dell'unità produttiva, dall'altro la natura individualizzata di una parte rilevante dei servizi professionali e quindi la marcata differenziazione dell'offerta. Entrambe le caratteristiche sono in linea di principio verificabili con opportune indagini empiriche e – se presenti in misura significativa – rendono inapplicabile l'idea che le forze di mercato lasciate a se stesse genererebbero la più efficiente allocazione delle risorse. In questo caso, il mantenimento di un regime di minimi tariffari non sembra a priori contrastare con i principi di tutela della concorrenza e di ricerca dell'efficienza, in quanto la concreta applicazione di tali principi si concretizzi nel favorire la presenza sul mercato di un elevato numero di professionisti, al duplice fine di contenere il potere di mercato esercitato da ognuno e di aumentare la varietà dei servizi offerti: minore potere di mercato e maggiore varietà costituiscono infatti i benefici in termini di efficienza che possono in linea di principio controbilanciare il costo che il minimo tariffario in ipotesi comunque comporta, ossia la rinuncia a cogliere i vantaggi associati alla dimensione.

A queste argomentazioni è possibile affiancare una considerazione aggiuntiva, fondata sui presumibili effetti distributivi che l'eliminazione dei minimi tariffari eserciterebbe in presenza di costi decrescenti. Indipendentemente infatti dai costi e benefici in termini di efficienza già esaminati nei punti 5.9 e 5.10, l'incremento delle dimensioni medie, la specializzazione produttiva e la standardizzazione dei servizi – che sono in generale da attendersi nel caso in discussione – comportano una diversa distribuzione dei benefici sociali dello scambio rispetto a quella prevalente in presenza della molteplicità di piccoli operatori associata al mantenimento di minimi tariffari: del tutto ovviamente, la progressiva affermazione di grandi strutture che offrono servizi professionali implica una redistribuzione di risorse a danno delle strutture di minori dimensioni e, in questo senso,

sembra pacifico che l'applicazione di minimi tariffari cogenti rappresenti in sé una protezione per queste ultime.

5.13. La questione se i principi della personalità della prestazione e della responsabilità diretta e individuale del professionista – principi che sembrano comunque sottostare a molte proposte di riforma – possano essere praticamente difesi *esclusivamente* con la tutela delle unità produttive di piccole dimensione esula in quanto tale dall'oggetto di questa analisi: si tratta infatti evidentemente di una domanda la cui risposta dipende dai dettagli normativi che disciplinano nei diversi casi la posizione del singolo professionista all'interno di organizzazioni complesse, oltre che di un tema in ultima analisi demandato alla valutazione del decisore politico. Tuttavia, qualora la tutela di tali principi costituisca in sé un obiettivo del decisore politico stesso (come pare attualmente fuori discussione), e qualora si ritenga inoltre che questo obiettivo vada opportunamente perseguito promuovendo la presenza – nei settori libero-professionali – di una pluralità di soggetti tra i quali un ruolo importante debbano avere quelli di minori dimensioni, l'imposizione di minimi tariffari appare congruente con l'obiettivo stesso.

5.14. In conclusione, il ruolo della concorrenza di prezzo tra i professionisti e i suoi effetti sulla configurazione del mercato è soggetta a diverse valutazioni, e diversamente può quindi essere giudicata l'esistenza di minimi tariffari che al dispiegarsi di tale concorrenza rappresenta un evidente vincolo. Le tesi che favoriscono l'abolizione di questo vincolo mettono sovente in evidenza come esso possa di fatto ergersi come una barriera all'entrata, che impedisce ai giovani professionisti di sottrarre clientela ai concorrenti già affermati e – per questa via – di costituirsi un capitale reputazionale su cui fondare la propria attività. La tesi sintetizzata in questa sezione è per contro che, in presenza di una struttura dei costi che privilegia la dimensione, la concorrenza di prezzo rappresenta uno dei possibili strumenti attraverso i quali forme organizzative più complesse, sfruttando meccanismi di specializzazione e standardizzazione nella produzione del servizio professionale, possono efficacemente competere con i concorrenti di piccole dimensioni e, nel lungo periodo, prevalere sul mercato: con effetti complessivi sul benessere che non appaiono teoricamente univoci, e che comunque possono configurare l'assenza di minimi tariffari come situazione che rende al contrario più difficile l'ingresso di giovani professionisti sul mercato.

Entrambe le letture sono in linea di principio lecite, ognuna fondandosi su presupposti diversi circa la struttura di mercato imposta dalla natura dei costi: invero, è possibile che

entrambe le letture convivano in una rigorosa analisi, essendo del tutto plausibile che tali diversi presupposti trovino diversa corrispondenza nella realtà, in dipendenza delle varie caratteristiche che identificano questo o quel settore libero-professionale. E' infatti opinione di chi scrive che la questione, al di là delle ovvie possibili differenze nella valutazione dei dati, sia in larga misura empirica e che come tale andrebbe innanzitutto affrontata.

6. Conclusioni

6.1. L'interrogativo che ha sollecitato le riflessioni delle sezioni precedenti riguarda l'eventuale pregiudizio alla concorrenza arrecato dalle tariffe minime nel settore delle libere professioni. Le risposte a questo interrogativo sono state di duplice natura.

Poiché le tariffe minime introducono un vincolo alla determinazione del prezzo, esse sono ovviamente incompatibili con la concorrenza laddove il prezzo costituisca l'unico elemento rilevante di confronto tra i produttori, e la competizione sul prezzo non sia intesa ad ampliare il potere di mercato di alcuni operatori. Come si è detto nella sezione 2, nei mercati intrinsecamente concorrenziali i vincoli di prezzo trovano giustificazione esclusivamente in una sfera extra-economica. Se il settore delle libere professioni fosse effettivamente concorrenziale, gli argomenti a favore del ricorso a tariffe minime per i professionisti andrebbero ricercati nell'area dei valori non economici dell'opportunità, della giusta remunerazione, della tutela collettiva dei professionisti come categoria capace di contribuire allo sviluppo culturale e sociale di un paese. In altri termini, nell'area di ciò che il decisore politico ritiene giusto, non nell'area dell'efficienza.

6.2 Può accadere tuttavia che il prezzo non sia l'unica dimensione rilevante della transazione; come pure può accadere che l'esclusione di taluni operatori, tramite la concorrenza sul prezzo, danneggi i consumatori, impoverendo il mercato, privandolo delle specificità di cui gli esclusi sono portatori, conferendo a un ristretto numero di grandi operatori un'eccessiva capacità di controllo delle condizioni di offerta. Nella sezione 3 si sono indicate le peculiarità del settore dei servizi professionali che possono indurre a valutare la concorrenza sul prezzo (e per converso i minimi tariffari) in maniera più articolata e complessa; come aspetto, tra numerosi altri, di una competizione tra operatori che differiscono per qualità, competenza, tipologia di servizio offerto al cliente, distribuzione

sul territorio, flessibilità nelle prestazioni, specializzazione. Nella sezione 4 sono state ripercorse le tesi che possono sostenere il ricorso alle tariffe minime sulla base dell'esistenza di indubbe asimmetrie informative in alcuni settori professionali. In particolare, sulla scia dell'Indagine Conoscitiva dell'AGCM, se ne è valutata l'opportunità in presenza anche di altri strumenti di regolamentazione del settore. La conclusione principale tratta in quella sede è che un sistema di tariffe prudentemente configurato per prestazioni e ancorato, nella definizione dei livelli, a opportuni parametri delle prestazioni stesse, possa effettivamente far parte, per la sua flessibilità, di un pacchetto di regolamentazione orientato alla mediazione tra obiettivi di prezzo e obiettivi di qualità. Infine, nella sezione 5, si è suggerito come le tariffe possano – in alcuni settori professionali – prevenire l'esclusione dal mercato di operatori di piccola dimensione, esclusione che da un lato priverebbe il mercato di una tipologia di professionista apprezzata, per la sua flessibilità, in particolare dalla piccola clientela; dall'altro potrebbe concentrare l'attività professionale in unità di grandi dimensioni, dai servizi più specializzati e più standardizzati, in grado di imporre nel lungo periodo prezzi mediamente più elevati di quelli vigenti in presenza di tariffe.

6.3 La possibilità di sostenere ragionevolmente il ricorso alle tariffe minime sulla base delle argomentazioni precedenti dipende dalla misura in cui le ipotesi teoriche che le sostengono trovano riscontro empirico nella realtà del mercato dei servizi libero-professionali. A questo proposito va sottolineato come il dibattito sulla regolamentazione delle professioni si stia sviluppando in sostanziale assenza di un'attenta ricognizione empirica sulle caratteristiche strutturali di tale settore. In particolare, a nostra conoscenza non sono disponibili indagini accurate sulle proprietà fondamentali dei singoli comparti professionali dal lato dell'offerta. I dati relativi alle iscrizioni agli albi professionali non sono ovviamente sufficienti per formulare ipotesi sulla dimensione media degli studi professionali, sulla loro distribuzione per dimensione nelle diverse realtà territoriali, sul grado di specializzazione, sulla differenziazione dell'offerta. Non sono altresì disponibili stime delle funzioni di costo, né sono stati elaborati in relazione al settore in esame criteri di valutazioni dell'efficienza delle singole unità, eventualmente articolate per dimensioni. Non esistono dati che possano smentire o confermare l'eventuale presenza di potere di mercato da parte di alcuni studi professionali, in particolare per specifiche prestazioni in ben determinate aree geografiche. Non esistono dati che indichino la misura in cui la tariffa minima risulta nei fatti economicamente cogente. L'assenza di ricerca su questi

aspetti, anche da parte delle Autorità preposte alla tutela della concorrenza, attribuisce al dibattito sulle libere professioni la connotazione di scontro tra principi, in cui la discrezionalità nel giudizio è inevitabilmente permeata da distorsioni di tipo ideologico. E' proprio a indagini empiriche tese a fornire informazioni rigorose e affidabili sulla struttura del mercato, eventualmente arricchite da confronti internazionali, che occorre affidare, con il conforto della teoria economica, una concreta valutazione dei singoli strumenti di regolamentazione.

Bibliografia generale

Le tesi argomentate in questo parere fanno riferimento ai principi generali in tema di efficienza e fallimento dei mercati e regolamentazione dei mercati stessi. Si tratta di principi che, per la loro generalità, trovano riscontro in molteplici testi, anche di base. Tra questi, suggeriamo, quali possibili riferimenti, i seguenti.

1. Efficienza e fallimento dei mercati

Il tema dell'efficienza dell'equilibrio concorrenziale è trattato in tutti i testi fondamentali di microeconomia. Per un esplicito riferimento al ruolo dei vincoli di prezzo in contesti concorrenziali si vedano, *inter alia*, P.R.G. Layard e A.A.Walters, *Microeconomic Theory*, McGraw-Hill, London, 1978, cap. 6; a livello introduttivo, R.H.Frank, *Microeconomia*, McGraw-Hill Italia, 1998, cap. 2. Per una trattazione generale del tema dei fallimenti del mercato e del ruolo dell'operatore pubblico si vedano, per esempio, J.E.Stiglitz, *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 1989 capp. 3 e 4 e A.Petretto, *Manuale di economia pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1987, cap.1.

2. Asimmetrie informative.

I lavori teorici fondamentali sul tema delle distorsioni allocative associate alla presenza di asimmetrie di informazione nello scambio sono raccolti nel volume *Uncertainty in Economics*, a cura di P.Diamond e M.Rothschild, Academic Press, New York 1978 (in particolare i capp.15-19). Per una trattazione sistematica degli stessi temi, con applicazioni specifiche alla regolamentazione dei mercati, si può consultare L.Philips, *The economics of imperfect information*, Cambridge University Press, Cambridge 1988. P.Milgrom e J.Roberts, *Economia, organizzazione e management*, Il Mulino, Bologna, 1994, un testo classico sull'argomento, presenta i temi fondamentali sul ruolo dell'informazione asimmetrica e dei meccanismi di incentivazione all'interno delle organizzazioni d'impresa

3. Struttura di mercato e concorrenza.

I principali risultati sul tema sono presentati sistematicamente nei testi di economia industriale, tra i quali si possono segnalare S.Martin, *Economia Industriale*, Il Mulino, Bologna,1997 e C.Bentivogli e S.Trento, *Economia e politica della concorrenza*, Carocci, Roma, 2000: essi offrono, a livello manualistico (il secondo con più attenzione alla realtà italiana), esaurienti rassegne dei temi e degli approcci relativi alla tutela della concorrenza. Una specifica trattazione specialistica dei principali problemi posti all'azione antitrust dalla fattispecie del prezzo predatorio è quella di J.A.Ordober e G.Saloner, 'Predation, Monopolization, and Antitrust', in R.Schmalensee e R.D.Willig, *Handbook of Industrial Organization*, North Holland, Amsterdam, 1989. G.Tesauro e M.D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2001, offre una panoramica dei principali spunti del dibattito politico-economico in tema di regolamentazione dei mercati e normativa antitrust, anche in chiave di comparazione internazionale.

Nella discussione si è fatto costantemente riferimento a: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine Conoscitiva nel Settore degli Ordini e Collegi Professionali*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, Roma, 1997, supplemento al Bollettino Settimanale n.40, anno VII.