



Professionisti e ordini professionali nel diritto dell'Unione europea

di BRUNO NASCIBENE *

Sommario. 1. Premessa – 2. Professioni, servizi professionali e mercato interno. – 3. La giurisprudenza della Corte di giustizia. – 3.1. Libera circolazione e qualifiche professionali. – 3.2. Concorrenza e norme nazionali – 3.3. Obblighi deontologici, pubblicità e ordini professionali. - 4. Concorrenza e impresa. – 4.1. Il professionista come impresa e l'ordine professionale come associazione di imprese. – 4.2. Le decisioni delle associazioni di imprese e i possibili effetti restrittivi. – 4.3. La responsabilità dello Stato circa l'applicazione delle regole applicabili alle imprese. – 5. La regolamentazione dei servizi professionali e il *test* di proporzionalità. - 6. La realizzazione di un mercato unico dei servizi professionali. - 6.1. I progressi compiuti e le difficoltà esistenti. – 6.2. L'adeguamento del nostro ordinamento. Le raccomandazioni del Consiglio e della Commissione UE. – 6.3. Il processo di liberalizzazione in corso.

1. Premessa

Le riflessioni che seguono sono dedicate alla rilevanza delle norme di diritto UE e alla loro incidenza negli ordinamenti nazionali (nel nostro in particolare) per quanto riguarda l'esercizio delle libere professioni e il ruolo, in tale contesto, degli ordini professionali¹.

È, questo, un tema che non solo era ben presente nella speculazione scientifica del professor Capotosti, ma anche nel suo impegno accademico e professionale di qualificato giurista e di avvocato che non si limitava all'esame e studio dei profili del diritto interno, ma estendeva l'esame e studio a quelli di diritto UE.

Ho avuto modo di apprezzarne le qualità almeno in due occasioni, quando rese dei pareri (si tratta, invero, di pregevoli contributi) sugli ordini professionali e sulla professione di avvocato. Il primo (del 2014) riguardava l'applicabilità (o non) agli ordini professionali, intesi come enti pubblici non economici, delle norme sugli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Applicabilità esclusa facendo leva sulla loro peculiarità, sulle forme e modalità di finanziamento (che non gravano sulla generalità ma sulle risorse messe a

* Professore di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ Lo scritto riproduce, con alcuni aggiornamenti, la relazione tenuta alla LUISS, Roma, il 9.11.2018 in occasione del convegno di studi in memoria di Piero Alberto Capotosti "Le professioni tra autonomia e regolazione pubblica" (un volume che raccoglie gli atti del convegno è in corso di pubblicazione).

disposizione della ristretta cerchia degli associati alla professione), facendo ricorso, a tal fine, anche alla giurisprudenza della Corte di giustizia e a fonti di diritto UE².

In altro parere (del 2011) veniva esaminato l'esercizio della professione di avvocato da parte di cittadini italiani muniti di titolo spagnolo di *abogado*, con particolare riguardo al tema dell'individuazione del giudice competente in caso di controversia in materia (nella specie, si discuteva del diniego di un ordine di iscrivere un *abogado* nell'elenco degli avvocati "stabiliti" e sul giudice competente). Tema di attualità, come si dirà poco oltre³. I profili di diritto UE appartenevano al bagaglio culturale e scientifico del professor Capotosti, ed è, appunto, a questi profili che dedico particolare attenzione nelle considerazioni che seguono.

2. Professioni, servizi professionali e mercato interno

Il tema in esame richiederebbe una ricostruzione storica delle norme maggiormente rilevanti⁴. Mi limito a ricordare che la Comunità, prima, e l'Unione europea, poi, si è occupata dei professionisti, in primo luogo, quali titolari di un diritto di libera circolazione, precisamente di un diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi: lavoratori autonomi che non solo debbono poter circolare liberamente, e quindi stabilirsi o prestare un servizio, ma devono potersi associare per perseguire finalità comuni. Le categorie professionali, dunque, si organizzano e la regolazione pubblica degli enti esponenziali di tali categorie, e quindi degli ordini professionali, deve rispettare gli obblighi di diritto UE.

² Si ricorda la sentenza della Corte di giustizia 12.9.2013, *IVD*, C-526/11, EU:C:2010:543, spec. punti 30-31, che ha escluso l'applicabilità delle norme in materia di appalti pubblici (direttiva 2004/18) all'ordine dei medici di un Land tedesco (*Ärztekammer Westfalen-Lippe*), perché pur essendo organismo di diritto pubblico, bisogna avere riguardo non alla natura o definizione dell'ente, ma alle sue forme prevalenti di funzionamento e di finanziamento, e quindi alla sua autonomia organizzativa e finanziaria. Il parere ricorda anche il regolamento 2223/1996 sul sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità che esclude le organizzazioni professionali o di categoria dal settore delle pubbliche amministrazioni, qualificandoli come organismi senza scopo di lucro dotati di personalità giuridica.

³ Sulla vicenda *abogados* si veda il par. 3.1.

⁴ Sul tema in esame la letteratura è assai ampia, e pertanto, considerata anche la natura del presente contributo, ci si limita ad alcuni riferimenti, in epoca più recente: M. BENICHO, *L'Europe, les avocats et la concurrence*, in *Gazette du Palais*, 2015, n. 38, p. 9 ss.; G. ALPA *The Legal Profession and the Law of Competition. Some thoughts on the Interaction of Italian and European Law*, in *Zeitschrift für internationales Wirtschaftsrecht*, 2016, p. 163 ss.; i vari contributi nel dossier tematico in *Revue des affaires européennes*, 2017, p. 409 ss., in particolare quelli di S. DE LA ROSA, *L'Union européenne et les professions réglementées. Continuité ou approche*, (ivi ampi riferimenti); S. ADALID, *La directive "services" et les professions réglementées. Retour sur une décennie*; J. PERTEK, *D'exception en dérogation: l'incertaine reconnaissance della qualifications de notaire*; P-Y. MONIAL, *La réforme de l'accès à la profession d'avocat: la collaboration qualifiante en question et le droit de l'Union européenne*; N. DE GROVE-VALDEYRON, *L'influence du droit de l'Union sur l'accès aux professions de santé*; S. MARTIN, *L'influence du droit de l'Union sur l'accès aux professions de transport*. Cfr. pure M. CHIARELLI, *Concorrenza e professioni*. Stato e mercato nella regolazione dei servizi professionali, Roma, 2018; M. CONDINANZI, I. ANRÒ, *Brexit: quelles sont les conséquences pour les avocats?*, in *Revue des affaires européennes*, 2018, p. 697, ss.; E. BERGAMINI, B. NASCIMBENE, *Libere professioni, servizi e concorrenza. Norme nazionali e diritto UE a confronto*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2019, p. 15 ss.

L'attività dei professionisti rileva, in secondo luogo, sotto il profilo della libera concorrenza. Le norme sulla concorrenza, invero, hanno condizionato e condizionano il tema delle professioni e degli ordini, anche se in tempi e con modalità diverse. Se, prima, si è prestata attenzione alla libera circolazione delle persone, e poi alla libertà di concorrenza, le professioni sono diventate, nel prosieguo, oggetto di valutazione congiunta sotto i due diversi profili. Una valutazione che è propria della realizzazione di quel mercato interno (o unico) che è obiettivo fondamentale dell'integrazione europea.

I servizi professionali, come afferma in più occasioni la Commissione europea⁵, rappresentano un elemento importante nell'economia degli Stati membri e della UE. Un'armonizzazione delle varie discipline nazionali, introducendo le riforme necessarie, è indispensabile perché le azioni e le strategie programmate dalle istituzioni si compiano in tempi rapidi.

Questa valutazione congiunta è presente anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare nei casi in cui si è discusso di qualifiche professionali, di riconoscimento delle stesse⁶, di accesso ed esercizio della professione, anche in forma associata, di professioni riservate a determinate qualifiche, di fissazione di tariffe, di pubblicità, di ostacoli, limiti, restrizioni di vario genere che possono impedire il godimento di libertà fondamentali del diritto UE e, considerata l'importanza, come si è detto, del mercato dei servizi per l'economia della UE nel suo insieme, di restrizioni che finiscono per impedire il "buon funzionamento" del mercato unico.

La giurisprudenza della Corte di giustizia, soprattutto quella resa in via pregiudiziale, ha fornito elementi decisivi per ben interpretare questi due profili: *a*) quello, appunto, della libera circolazione, declinato nell'esercizio dello stabilimento e della prestazione di servizi, nel riconoscimento delle qualifiche professionali, nella disciplina sulla liberalizzazione dei servizi in generale; *b*) quello della libera concorrenza, declinato nella fissazione e obbligatorietà di tariffe, nella costituzione e partecipazione a società professionali⁷.

3. La giurisprudenza della Corte di giustizia

La giurisprudenza della Corte, in una società che si fonda sul diritto, ha un ruolo, per così dire, imprescindibile. È attraverso i suoi orientamenti, espressi su richiesta del giudice

⁵ Cfr. per esempio la comunicazione della Commissione del 10.1.2017 COM (2016) 820 final "relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali", p. 2 ss.; cfr. anche oltre, par. 5.

⁶ Le direttive rilevanti sono la 2005/36 del 7.9.2005, in *GUUE* L 255 del 30.9.2005, poi modificata dalla 2013/55 del 20.11.2013, in *GUUE* L 354 del 28.12.2013; sui servizi in generale cfr. la direttiva 2006/123 su cui si veda oltre, par. 6.1.

⁷ Su questi profili si vedano i riferimenti cit. alla nota 3.

nazionale, in molti casi il giudice del nostro Paese, per lo più riferiti alla professione di avvocato, che la disciplina delle professioni trova una sua definizione.

3.1. Libera circolazione e qualifiche professionali

Si ricorda il caso *Gebhard*, su rinvio pregiudiziale del CNF, a seguito di impugnativa di un provvedimento sanzionatorio dell'Ordine degli avvocati di Milano, ove la Corte ha chiarito la differenza fra diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi, precisando gli obblighi dello Stato nel garantire una libertà fondamentale e i possibili limiti⁸; il caso *Morgenbesser*, su rinvio pregiudiziale della Corte di Cassazione, ove si discuteva, a seguito del diniego di iscrizione all'Ordine degli avvocati di Genova (come praticante avvocato), di un titolo accademico francese (*maîtrise en droit*), la Corte precisando l'obbligo delle autorità nazionali di valutare l'equivalenza sostanziale, non già formale, del titolo accademico o qualifica straniera⁹.

In epoca più recente la sentenza *Torresi* ha affrontato la questione dell'esercizio della professione in Italia con il titolo di *abogado* conseguito in Spagna, ove non vigeva l'obbligo di superare l'esame di abilitazione previsto nel nostro ordinamento (art. 33 Costituzione). Sentenza pronunciata su rinvio pregiudiziale del CNF, che ha suscitato non poche perplessità, soprattutto per non aver ritenuto sussistente, in base agli elementi di fatto della fattispecie oggetto di esame, l'abuso del diritto che si concretizzava nel sottrarsi agli adempimenti previsti dalle norme nazionali¹⁰.

3.2. Concorrenza e norme nazionali

Altri casi, non solo italiani, riguardano la compatibilità di norme nazionali con le norme in materia di concorrenza.

Ricordo la questione delle tariffe professionali degli avvocati, nei casi *Arduino*, *Cipolla e Macrino*, e degli *Spedizionieri doganali*, la Corte ritenendo, per gli avvocati, che la

⁸ Sentenza 30.11.1995, C-55/94, EU:C:1995:41; sentenza confermata da *Commissione c. Italia*, C-145/99, EU:C:2002:142. Su questo caso, come sugli altri ricordati oltre, cfr. più recentemente E. BERGAMINI, *Avvocati e disciplina della professione nel diritto dell'Unione europea: il caso italiano*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 299 ss.; B. NASCIMBENE, *Avvocati e abogados. Norme di diritto UE e norme nazionali a confronto*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2018, p. 491 ss. e nel passato *La professione forense nell'Unione europea*, Milanofiori Assago, 2010, p. 12 ss. Per altri riferimenti si vedano le note 4, 10.

⁹ Sentenza 13.11.2003, C-313/01, EU:C:2003:614.

¹⁰ Sentenza 17.7.2014, C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2099. Cfr. in argomento, fra gli altri, G. COLAVITTI, *Accesso alla professione forense e libertà di concorrenza: gli abogados italiani tra abuso del diritto europeo e libertà di stabilimento*, in *La Nuova giur. civ. comm.*, 2013, p. 1047 ss.; F. CAPOTORTI, *Abogados senza limiti*, in *Riv.dir.int.*, 2014, p. 1175 ss.; G. DI FEDERICO, *La libera circolazione degli avvocati nell'Unione europea, tra abuso del diritto e identità nazionali. Il caso degli Abogados dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Dir.com.scambi int.*, 2014, p. 553 ss. Cfr. pure i riferimenti alla nota 8.

fissazione delle tariffe da parte del CNF non rappresentasse un accordo fra imprese, cioè fra ordini professionali, contrastante con l'art. 101 TFUE. Il Ministero della giustizia, infatti, era legittimato a derogare o a non approvare il progetto di tariffe proposto, non già deciso in via definitiva, dal CNF: al CNF non era stato delegato il potere discrezionale di decidere, rimasto in capo allo Stato¹¹. Situazione, questa, che non si verificava per gli spedizionieri doganali poiché il Consiglio nazionale (CNSD) era una associazione di imprese che disponeva di un potere decisionale, discrezionale e autonomo rispetto a quello dello Stato. Presupposto di queste sentenze era la qualificazione del professionista come impresa e dell'ordine professionale come associazione di imprese che prendevano decisioni rilevanti *ex art.* 101 TFUE.

In tema di associazioni professionali, nella specie tra avvocati e revisori dei conti, è stata esaminata dalla Corte, nel caso *Wouters*, la legittimità delle norme dei Paesi Bassi che ponevano limiti alla formazione di tali associazioni. I principi affermati dalla Corte valgono per i professionisti in generale e per le società fra professionisti, quale che sia la legge nazionale applicabile. Le restrizioni poste da norme nazionali a forme associative, o di collaborazione integrata, sono legittime se giustificate da obblighi deontologici dei professionisti. Tali restrizioni, legittime, integrano la c.d. eccezione *Wouters*: deve essere evitato un qualsiasi conflitto di interessi fra professionisti; deve essere rispettato un rigoroso segreto professionale che potrebbe essere compromesso dalla presenza, nella medesima struttura, di altri professionisti (nella specie, di revisori contabili che controllano e certificano i risultati finanziari delle attività compiute dagli avvocati)¹².

Un'affermazione rilevante nella sentenza *Wouters* riguarda gli effetti sul diritto di stabilimento, libera prestazione di servizi e concorrenza del divieto, imposto agli avvocati, di collaborazione integrata con altri professionisti. Il divieto posto dall'Ordine olandese degli avvocati *NovA*, con un regolamento che disciplina le attività in collaborazione, pur avendo effetti restrittivi su tali libertà, è giustificato dalla necessità di garantire il corretto e "buon esercizio della professione di avvocato". Il regolamento è adottato da un'associazione di imprese, quale è l'Ordine (è "espressione della volontà di rappresentanti degli appartenenti ad una professione volta ad ottenere da questi ultimi che essi adottino un determinato comportamento nell'ambito della loro attività economica"), ma non viola l'art. 101 TFUE

¹¹ Sentenze 19.2.2002, C-35/99, EU:C:2002:97; 5.12.2006, C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758. Sugli spedizionieri doganali, sentenza della Corte 18.6.1998, C-35/96, *Commissione c. Italia*, EU:C:1998:303 (d'ora in poi cit. *Spedizionieri doganali* [Corte]) e del Tribunale 30.3.2000, T-513/93, *CNSD c. Commissione*, EU:T:2000:91 (d'ora in poi cit. *Spedizionieri doganali* [Tribunale]). Sulla delega dei poteri, e relativa responsabilità, cfr. pure oltre.

¹² Sentenza 19.2.2002, *Wouters e a.*, C-309/99, EU:C:2002:98.

perché non eccede “quanto è necessario per assicurare il corretto esercizio della professione di avvocato”¹³.

Conformi alle norme sulla concorrenza sono state ritenute delle norme nazionali (nella specie italiane) che impongono la cancellazione dall’albo di professionisti (nella specie avvocati), dipendenti pubblici *part time* che non abbiano optato per la cessazione del rapporto di impiego, perché la cancellazione da parte dell’Ordine è un atto d’ufficio prescritto dalla legge e lo Stato non ha delegato gli ordini ad adottare decisioni in materia economica, revocando alla propria normativa il suo carattere pubblico e non ha agevolato o imposto la conclusione di accordi in contrasto con l’art. 101¹⁴.

Neppure si pone in contrasto con le norme sulla concorrenza, con l’art. 101 TFUE in particolare, l’esercizio del potere disciplinare da parte di un Ordine (nella specie, dei farmacisti francesi), perché tale esercizio è una prerogativa dei pubblici poteri. Si tratta di una prerogativa, afferma il Tribunale UE, che “fuoriesce dall’ambito di applicazione dell’art. 101 TFUE”, anche se non viene affermata o garantita una “protezione assoluta nei confronti di qualsiasi affermazione di un comportamento restrittivo della concorrenza”. L’ipotesi di comportamento restrittivo della concorrenza è prospettabile, ma sarebbe un’ipotesi di esercizio manifestamente improprio del potere disciplinare, configurandosi un vero e proprio “sviamento da tale potere”¹⁵.

3.3. Obblighi deontologici, pubblicità e ordini professionali

Il rispetto di obblighi deontologici e la pubblicità dei servizi e prestazioni offerte hanno rappresentato l’occasione per fornire definizioni e per tracciare limiti. Sugli obblighi deontologici, in particolare relativi al segreto professionale, se ne afferma il carattere generale, ammettendo delle eccezioni o deroghe (in materia di lotta al riciclaggio; di *legal privilege* nei confronti dei giuristi di impresa)¹⁶.

¹³ Cfr. soprattutto i punti 61-64 e 108-110 della sentenza; sulla giustificazione delle restrizioni in materia di diritto di stabilimento e prestazione di servizi, punti 122-123. La Corte ritiene anche che l’Ordine non è un’impresa o gruppo di imprese che sfrutti abusivamente una posizione dominante *ex art.* 102 TFUE, “non esercitando un’attività economica” (punti 112-115).

¹⁴ Corte, 2.12.2010, *Jakubowska*, C-225/09, EU:C:2010:729) secondo cui (ricordando le sentenze *Arduino e Cipolla e Macrino*) non vi è stata violazione degli artt. 10 Trattato CE (poi 4 TUE) e 81 Trattato CE (poi 101 TFUE). Sulla nozione di impresa e sulla delega ad enti o organismi di adottare decisioni cfr. anche oltre, parr. 3.3 e 4.3.

¹⁵ Sentenza 10.12.2014, *ONP*, T-90/11, EU:T:2014:1049, spec. punti 206-207. Era stata impugnata una decisione della Commissione che aveva constatato la violazione dell’art. 101 TFUE, con condanna al pagamento di un’ammenda (poi ridotta dal Tribunale), perché erano state adottate decisioni volte ad imporre prezzi minimi sul mercato francese delle analisi biomediche e ad imporre restrizioni allo sviluppo di gruppi di laboratori su tale mercato.

¹⁶ Sentenza 26.6.2007, C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, EU:C:2007:383 (esonero dal segreto professionale e obbligo, quindi, di fornire informazioni e di collaborazione con le autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio, quando gli avvocati agiscono in un contesto che non è connesso a

Sulla possibilità di fare pubblicità, la giurisprudenza ne ha sottolineato i limiti per ragioni di interesse generale, vietando quella fuorviante e ingannevole, la tutela del consumatore dovendo sempre essere assicurata. I casi esaminati dalla Corte di giustizia hanno riguardato, in particolare, le professioni mediche, ma i principi affermati possono essere ritenuti di carattere generale. Le norme nazionali (belghe) che vietano la pubblicità di cure dentistiche non compromettono la libera concorrenza perché non agevolano, non rafforzano, non codificano un'intesa o una decisione di imprese e non vi è stata alcuna delega dello Stato a favore di operatori privati, non avendo posto a carico degli stessi la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica. Tale valutazione viene fatta, non diversamente da altri casi (*Arduino, Cipolla e Macrino*)¹⁷ in cui si è esaminato l'obbligo degli Stati in materia di concorrenza, combinando l'art. 101, che si rivolge alle imprese e l'art. 4, par. 3 TUE, che si rivolge agli Stati. Gli Stati non possono adottare o mantenere in vigore provvedimenti, di natura legislativa o regolamentare, che rendano praticamente inefficaci le regole di concorrenza applicabili alle imprese. Lo Stato non ha, in virtù di una delega, "tolto" o "privato" del suo carattere statale la normativa nazionale rilevante nella fattispecie¹⁸.

Contrasta, invece, con le norme sul commercio elettronico e con quelle sulla libera prestazione di servizi un divieto generale e assoluto di pubblicità *online* di cure dentistiche previsto da norme nazionali, perché rappresenta una restrizione per il professionista che intende farsi conoscere presso una potenziale clientela e promuovere i servizi che si propone di offrire (il contrasto è con la direttiva 2000/31 sul commercio elettronico e con l'art. 56 TFUE). Limitazioni alla pubblicità sono ammesse quando sussistono motivi imperativi di interesse generale quali la tutela della sanità pubblica e la dignità della professione (nella specie, dentista). Un divieto generale e assoluto di ogni tipo di pubblicità "eccede quanto è necessario per realizzare gli obiettivi perseguiti dalle norme nazionali"¹⁹. La pubblicità può

un procedimento giudiziario, di guisa che, in tal caso, non vi è violazione del diritto a un equo processo); 14.9.2010, C-550/07 P, *Akzo*, EU:C:2010:512 (il beneficio della tutela della riservatezza nelle comunicazioni fra avvocato e cliente non si estende alle comunicazioni fra avvocato interno all'impresa e l'impresa da cui dipende).

¹⁷ Cfr. la sentenza *Arduino*, punti 34-35, 43; la sentenza *Cipolla e Macrino*, punti 46-48, ma anche *Jakubowska*, punti 47-49.

¹⁸ Sentenza 13.3.2008, *Doulamis*, C-446/05, punti 19-24, EU:C:2008:157. Su ipotesi di contrasto con l'art. 101 TFUE e l'art. 4, par. 3 TUE, di norme nazionali (sui prezzi minimi di autotrasporto di merci fissati da un organismo rappresentativo degli operatori interessati; sugli onorari minimi fissati da parte di una organizzazione di categoria di avvocati) cfr. le sentenze 4.9.2014, *API*, C-184/13 e C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, punto 45 ss., EU:C:2014:2147; 23.11.2017, *Chez Elektro Bulgaria*, C-427/16 e C-428/16, punto 42 ss., EU:C:2017:890; sul non contrasto di norme nazionali (tariffe di procuratori legali, stabilite direttamente dallo Stato, non delegate ad altri), 8.12.2016, *Eurosaneamientos*, C-532/15 e C-538/15, punto 37 ss., EU:C:2016:157.

¹⁹ Sentenza 4.5.2017, *Vanderborght*, C-339/15, punti 65-72, EU:C:2017:335. In precedenza, sulla compatibilità con l'art. 56 TFUE di una normativa che vieta la pubblicità il cui contenuto è contrario all'etica professionale, 12.9.2013, *Konstantinides*, C-475/11, EU:C:2013:542 (la sentenza è ricordata dalla sentenza *Vanderborght*, punto 74). Su ipotesi di contrasto della normativa nazionale con il diritto UE (nella specie la direttiva servizi 2006/123, di cui si dirà oltre; si trattava di un divieto assoluto, previsto dalle norme francesi, di promozione

essere limitata mediante una disciplina delle forme e delle modalità dei mezzi di comunicazione utilizzati dai professionisti, consentendo che gli obiettivi perseguiti dalle norme nazionali possano essere raggiunti mediante misure meno restrittive²⁰.

In conclusione, la pubblicità è consentita con limiti che devono comunque essere giustificati al fine di evitare restrizioni all'esercizio di una professione.

Anche le regole di un Codice deontologico predisposto da una organizzazione professionale (nella specie il Consiglio nazionale dei geologi) possono essere ritenute restrittive della concorrenza, rappresentando una decisione *ex art.* 101 TFUE, vincolanti per tutti gli appartenenti alla professione. L'adozione di un codice da parte di un "organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce, peraltro, un'attività economica" non è esercizio né di "una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà", né di "prerogative tipiche di pubblici poteri". Le regole sono ritenute idonee a produrre effetti restrittivi della concorrenza perché indicano come criterio di commisurazione delle parcelle la dignità della professione o decoro professionale, oltre alla qualità e all'importanza della prestazione. Non sono, invece, restrittive, ma la valutazione e l'accertamento sono devoluti al giudice nazionale, nel caso specifico al Consiglio di Stato (che le ha ritenute restrittive), se sono "necessarie al conseguimento dell'obiettivo legittimo collegato a garanzie accordate ai consumatori" finali dei servizi professionali (nella specie, dei geologi)²¹.

4. Concorrenza e impresa

La Corte di giustizia, come si è detto, ha fornito un importante contributo nella definizione delle professioni, della libertà di accesso ed esercizio, dei limiti anche in un contesto diverso da quello della libera circolazione delle persone: quello della concorrenza.

commerciale dirette e *ad personam*, c.d. *démarchage*, dei servizi prestati da dottori commercialisti / esperti contabili), 5.4.2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, punto 29 ss., EU:C:2011:208. Sulla compatibilità, invece, della normativa nazionale (rumena, rispetto alla direttiva cit.) 1.3.2018, *Colegiul Medicilor Veterinari din România*, C-297/16, punti 57,76,86 ss., EU:C:2018:141 (la normativa prevedeva a favore dei veterinari l'esclusiva del commercio al dettaglio di prodotti biologici e medicinali ad uso veterinario, sussistendo l'interesse generale alla tutela della salute pubblica; ma per un diverso profilo che riguardava l'esclusione di "non veterinari" dalla partecipazione al capitale degli stabilimenti che commercializzano al dettaglio medicinali veterinari, la normativa nazionale è stata ritenuta incompatibile perché eccedeva quanto necessario per conseguire l'obiettivo dalla stessa perseguito).

²⁰ Sentenza *Vanderborgh*, punto 75.

²¹ Sentenza 18.7.2013, *Consiglio nazionale dei geologi*, C-136/12, EU:C:2013:489, punti 42-57 (la sentenza ricorda la precedente *Wouters e a.* sul punto della verifica della necessità di restrizioni rispetto all'obiettivo perseguito); il Consiglio di Stato, VI, si è pronunciato con sentenza 22.1.2015, n. 238. La sentenza della Corte e quest'ultima sono richiamate dal Consiglio di Stato, VI, 22.3.2016, n. 1164 che ha sanzionato il CNF per violazione dell'art. 101 TFUE, qualificandolo come associazione di imprese (negando le funzioni amministrative e giurisdizionali) sia quando adotta atti, decisioni che non riconoscono agli avvocati "un diritto alla diffusione di una peculiare forma di pubblicità" e che sono "in grado di limitare l'ambito di mercato da parte di chi esercita la professione di avvocato" (veniva limitato l'impiego di un canale di diffusione delle informazioni denominato "Amica Card"); sia quando, mediante una circolare, reintroduce la vincolatività dei minimi tariffari.

4.1. Il professionista come impresa e l'ordine professionale come associazione di imprese

Il presupposto dell'applicabilità delle norme sulla concorrenza è rappresentato dalla qualificazione del professionista come impresa e delle associazioni od ordini professionali che, composti dagli appartenenti ad una professione regolamentata, sono associazioni di imprese. Impresa è qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, quale che sia lo *status* giuridico della stessa (privato, pubblico) e le sue modalità di finanziamento. E attività economica è qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato. Fra i servizi, che ai sensi dell'art. 57 TFUE sono prestazioni normalmente fornite dietro retribuzione, rientrano "le attività delle libere professioni". La natura intellettuale di un servizio, la necessità di un'autorizzazione o il rispetto di determinate condizioni, la combinazione di elementi personali, materiali ed immateriali non sono tali, secondo la Corte, da escludere un'attività professionale dalla sfera di applicazione delle norme in materia di concorrenza²².

4.2. Le decisioni delle associazioni di imprese e i possibili effetti restrittivi

Le decisioni di una associazione di imprese, quale che sia la natura, pubblica o privata dell'ente, può avere l'effetto di restringere la concorrenza fra i suoi appartenenti o iscritti, e porsi quindi in contrasto con l'art. 101 TFUE che vieta gli accordi fra imprese e le decisioni di associazioni di imprese. Una decisione o comportamento che non tiene conto dell'interesse pubblico o dell'interesse generale degli utenti o consumatori, ma che viene assunto, invece, dall'ente, organismo o associazione nell'esclusivo interesse della professione o dei professionisti, ricade nell'ambito materiale delle norme sulla concorrenza²³. È dunque necessario valutare se il comportamento dell'ente o associazione o ordine professionale è pienamente discrezionale oppure se è condizionato dall'intervento pubblico, da un atto pubblico, come per esempio da un decreto *ad hoc* quale è stato ritenuto il decreto del Ministro della giustizia di approvazione delle tariffe professionali degli avvocati²⁴.

²² Cfr. sulla nozione di impresa la sentenza *Arduino* e sulla rilevanza della natura economica della prestazione, *Spedizionieri doganali* (Corte), punti 37-38, ricordando che il professionista, offrendo "contro retribuzione" dei servizi, assume a proprio carico dei rischi finanziari connessi all'esercizio di un'attività, intellettuale, ma di natura economica.

²³ Cfr. la sentenza *Spedizionieri doganali* (Corte), punto 41; sull'irrelevanza della qualifica di organismo di diritto pubblico, e sui criteri di interesse pubblico, fra le altre 30.1.1985, C-123/83, *BNIC c. Clair*, EU:C:1985:33; 17.10.1995, C-140/94 e C-142/94, *DIP e altri*, EU:C:1995:330 (fissare tariffe professionali vincolanti o disposizioni relative all'elezione dei membri della professione nei rispettivi organi rappresentativi, senza tener conto di tali criteri o dell'interesse degli utenti o di imprese in altri settori, è comportamento cui sono applicabili le norme sulla concorrenza).

²⁴ Sentenza *Arduino*, punti 41-43; *Cipolla e Macrino*, punti 50-52; cfr. pure la sentenza *Spedizionieri doganali* (Tribunale), punti 63,73-74 (mancava nella fattispecie l'atto pubblico condizionante, le tariffe essendo il frutto di un accordo fra imprese).

4.3. La responsabilità dello Stato circa l'applicazione delle regole applicabili alle imprese

La giurisprudenza della Corte in materia di concorrenza non riguarda solo le imprese, ma, come si è detto, anche gli Stati. Essi sono responsabili della violazione del combinato disposto degli artt. 101 TFUE e 4, par. 3 TUE (sulla leale cooperazione) se adottano o mantengono in vigore norme, disposizioni, prassi che possono rendere praticamente inefficaci le regole di concorrenza applicabili alle imprese, ma anche quando impongono o agevolano la conclusione di un accordo oppure demandano la responsabilità di adottare provvedimenti ad enti o associazioni, che assumono decisioni definitive in materia economica (e quindi anche nelle ipotesi in cui venga, sì, eseguito un controllo, ma meramente formale). Rileva, pertanto, sia un comportamento dello Stato che impone o favorisce la conclusione di un accordo, sia la delega ad altri della responsabilità di decisione in materia economica.²⁵

5. La regolamentazione dei servizi professionali e il test di proporzionalità

Dalla giurisprudenza della Corte, ma anche dai più recenti orientamenti della Commissione, contenuti nella comunicazione del 10.1.2017 “relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali”, emerge la necessità che la regolamentazione dei servizi professionali, pur riconoscendo agli Stati membri il diritto di organizzare e disciplinare le professioni in funzione della tutela di interessi generali, deve rispettare il principio di proporzionalità²⁶.

Le norme nazionali in materia non possono prevedere limiti o restrizioni ingiustificate, considerato che l'accesso e l'esercizio di una attività è libertà fondamentale garantita dal diritto UE.

²⁵ Sulla rilevanza di una legislazione o comportamento dello Stato nei confronti delle imprese cfr. le sentenze 21.11.1988, C-267/86, *Van Eicke*, EU:C:1988:427; 17.11.1993, C-185/91, *Reiff*, EU:C:1993:886; 9.6.1994, C-153/93, *Delta*, EU:C:1994:240; sugli effetti rilevanti ex art. 102 TFUE, 16.11.1977, C-13/77, *GB-Inno-BM*, EU:C:1977:185. Sulla differenza fra la decisione dell'associazione degli spedizionieri doganali, C.N.S.D., cui è demandato il potere proprio delle autorità pubbliche di determinare le tariffe professionali (l'intervento del Ministro delle finanze è meramente formale) e la decisione del CNF che si limita a proporre all'autorità pubblica (Ministro della giustizia che può intervenire, modificando, la proposta) l'approvazione delle tariffe professionali (nel primo caso le tariffe sono “stabilite”, nel secondo sono “proposte”), cfr. le sentenze *Spedizionieri doganali* (Tribunale), *Arduino, Cipolla e Macrino*, locc. citt.

²⁶ Cfr. la COM (2016) 820 final cit., pp. 13,15,18,22,29,31 (ivi riferimenti ad altri documenti rilevanti); si vedano anche i rilievi di E. LAMAZE, “*Paquet services*”: *mise en perspective et réponses à la Commission européenne*, in *Gazette du Palais*, 2017, n. 12, p. 12 ss.

Il *test* di proporzionalità è l'elemento codificato dalla direttiva 2018/958 del 28.6.2018, “relativa a un *test* della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni” il cui recepimento deve avvenire entro il 30.7.2020²⁷.

Obiettivo della direttiva è valutare, prima della modifica di norme esistenti o prima dell'introduzione di nuove norme, la proporzionalità di eventuali restrizioni all'accesso e all'esercizio di una professione, regolamentata in via diretta, ma anche in via indiretta mediante l'attribuzione del potere regolamentare a un ordine professionale.

Si deve garantire l'obiettività del risultato per evitare, afferma la direttiva (considerando 14), “di arrecare benefici agli operatori esistenti a scapito dei nuovi interessati a entrare nel mercato”.

Il compito è affidato non solo alle autorità nazionali centrali, ma anche a quelle locali, agli organismi di regolazione, alle organizzazioni professionali, che avendo maggiore vicinanza alle condizioni locali e alle conoscenze specialistiche, potrebbero individuare il modo migliore per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico, ma con l'obbligo di conformarsi al principio di proporzionalità. Insomma, i limiti (art. 7 sulla definizione di proporzionalità) non devono pregiudicare il conseguimento dello scopo e non devono andare oltre quanto necessario per il conseguimento di detto scopo. Liberalizzazione economica e concorrenza vanno certamente perseguite, nel rispetto, tuttavia, dei diritti dei singoli (la direttiva assicurando, art. 1, “un elevato livello di tutela dei consumatori”).

La novità o aspetto di maggior rilievo della direttiva è la previsione di un elenco di restrizioni vietate o consentite: una novità relativa, perché le norme codificano, in realtà, gli orientamenti della Corte di giustizia sulle giustificazioni riconducibili ai motivi di interesse generale (art. 6 ove viene fornita una esemplificazione di tali motivi) e sul modo in cui deve essere intesa la proporzionalità (art. 7): quali sono gli elementi di cui si deve tener conto nell'adottare le norme, quali le conseguenze, specie quando dette norme vanno a combinarsi con altre che riguardano, per esempio, la circolazione delle persone, il possesso di titoli e qualifiche, la costituzione di società, la pubblicità²⁸.

La direttiva, di contenuto non semplice per la quantità di elementi di cui si dovrebbe tener conto nel prevedere nuove norme e nell'introdurre modifiche, obbliga gli Stati a

²⁷ La direttiva è in *GUUE* L 173 del 9.7.2018.

²⁸ Per un richiamo espresso al “principio di proporzionalità” che “rientra tra i principi generali di diritto dell'Unione” e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, ricordando la sentenza *Gebhard*, si veda il considerando 3 della direttiva. Sul principio, in generale, si vedano i rilievi (fra gli altri) di R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2° ed., Torino, 2017, p. 427 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 5° ed., Bari, 2017, p. 90 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2018, p. 56 s. (*ivi* riferimenti).

predisporre mezzi di ricorso effettivi, e quindi una tutela giurisdizionale effettiva, conforme a quanto previsto dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 47) e dal TUE (art. 19, par. 1).

6. La realizzazione di un mercato unico dei servizi professionali

Una valutazione, nel corso del tempo, della disciplina delle professioni nel diritto UE e, conseguentemente, nel diritto nazionale, porta ad alcune considerazioni sui progressi compiuti e sulle difficoltà esistenti.

6.1. I progressi compiuti e le difficoltà esistenti

La prima considerazione riguarda il passaggio dal profilo “riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali” a quello dell’“accesso al mercato dei professionisti”, con particolare riguardo ai possibili limiti e restrizioni che le autorità nazionali e gli ordini professionali possono frapporre.

La seconda considerazione riguarda i limiti e le restrizioni. La direttiva sul *test* di proporzionalità è la norma più recente di questo secondo profilo, ma una indicazione nel senso indicato viene, fin dal 2006, dalla direttiva 2006/123 del 12.12.2006 (nota come “Bolkestein”, all’epoca Commissario europeo per il mercato interno) relativa ai servizi nel mercato interno²⁹.

La necessità di assicurare la qualità del servizio e la tutela del consumatore è posta a base di norme che riguardano le assicurazioni e le garanzie in caso di responsabilità professionali; le comunicazioni commerciali e la pubblicità (sempre ammessa se informativa, con limiti purchè non discriminatori, proporzionati, imposti da motivi imperativi di interesse generale); l’esercizio in forma societaria (con particolare riguardo alle attività multidisciplinari).

Le restrizioni alla libera prestazione di servizi sono ammesse, ma devono essere giustificate al fine di assicurare il rispetto di vari elementi, quali la deontologia, il segreto professionale, l’indipendenza, la dignità, l’integrità del professionista³⁰. Una migliore comprensione della direttiva sul *test* di proporzionalità si ottiene tenendo conto del contenuto, della *ratio* e scopo della direttiva 2006/123.

²⁹ La direttiva è in *GUUE* L 376 del 27.12.2006. Per riferimenti cfr. la nota successiva.

³⁰ Cfr. artt. 23-25 direttiva 2006/123. Per alcuni rilievi sulla direttiva e sulla sua attuazione cfr. i vari contributi in F. BESTAGNO, L. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007, nonché in *Contratto e impresa/Europa*, 2007, p. 561 ss.; cfr. pure, con particolare riferimento alla professione di avvocato, G. COLAVITTI, *La direttiva Bolkestein e la liberalizzazione dei servizi professionali*, in *Rass.for.*, 2009, p. 495 ss. (nonché, dello stesso autore, con riferimento all’ordinamento italiano, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato*, Torino, 2012, p. 107 ss.). Cfr. anche L. DANIELE (a cura di), *Diritto del mercato unico europeo*, 3° ed., Torino, 2016, p. 209 ss.; i contributi in *Revue des affaires européennes* citt. alla nota 4, spec. quelli di S. DE LA ROSA e di S. ADALID.

6.2. L'adeguamento del nostro ordinamento. Le raccomandazioni del Consiglio e della Commissione UE

Alle esigenze di liberalizzazione e modernizzazione del mercato dei servizi professionali il legislatore nazionale dedicò attenzione a più riprese, anche se la legge annuale della concorrenza, prevista fin dal 2009 (l. 23.7.2009, n. 99, “Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”, art. 47), è stata adottata soltanto nel 2017, dopo una lunga gestazione (l. 4.8.2017, n. 124, “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”)³¹.

Il ritardo nell'adeguamento alle finalità della promozione della concorrenza nel settore dei servizi è stato oggetto di censura da parte della Commissione UE, malgrado le norme di attuazione della direttiva servizi (d.lgs. 26.3.2010, n. 59) e, prima, del c.d. decreto Bersani (d.l. 4.7.2006, n. 223, conv. in l. 4.8.2006, n. 248), e malgrado l'adozione del regolamento di delegificazione in materia di professioni regolamentate (d.P.R. 7.8.2012, n. 137), volto a dare attuazione ai principi contenuti nell'art. 3, 5° comma delle “misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo” (d.l. 13.8.2011, n. 138, conv. in l. 14.9.2011, n. 148).

Queste “misure urgenti” avevano lo scopo, fra l'altro, di “rispettare gli impegni assunti in sede di Unione europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione”.³²

Richiamata la necessità che gli ordinamenti professionali garantiscano, fra l'altro, “che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza”, le misure urgenti prevedevano l'obbligo di riforma degli ordinamenti professionali (entro dodici mesi) per recepire una serie di principi sull'accesso e sull'esercizio dell'attività professionale e di impresa, sopprimendo limitazioni o restrizioni, salvo eccezioni. La formulazione dei principi e l'elenco delle restrizioni vietate sono di stretta derivazione “comunitaria”, ispirate a contenuto e *ratio* della direttiva 2006/123, confermando quanto si è già detto sull'importanza di tale direttiva³³. Il regolamento di delegificazione specifica una serie di obblighi, in materia di assicurazione, tirocinio, formazione, deontologia, pubblicità, iscrizione agli albi nonché di

³¹ Sui profili che riguardano l'ordinamento italiano si vedano, più recentemente, i rilievi di M. CHIARELLI, *Concorrenza e professioni* cit., pp. 67, 135 ss.; il *Secondo Rapporto sulle Professioni Regolamentate in Italia*, a cura del CUP e del CRESME, Roma, 2018. Cfr. in argomento anche E. BERGAMINI, B. NASCIMBENE, *Libere professioni* cit., *loc. cit.*

³² Cfr. il preambolo del d.l. n. 138/2011.

³³ Cfr. art. 3, 5° comma d.l. 138/2011, nonché i commi 6-11.

compiti degli ordini professionali, prevedendo norme *ad hoc* sulle professioni di avvocato e di notaio³⁴.

A questo complesso di norme, a conferma di un non facile percorso, si può aggiungere e ricordare l'*iter* sulla costituzione di società fra professionisti, in particolare fra avvocati, oggetto di varie disposizioni quali il d.lgs. 96/2001 di attuazione della direttiva 98/5 (artt. 16-26) e la nuova disciplina dell'ordinamento forense, adottata con la l. 31.12.2012, n. 247 più recentemente modificata dalla già ricordata legge annuale per il mercato e la concorrenza, 124/2017³⁵.

Malgrado le modifiche pro-concorrenziali, il Consiglio UE ha giudicato severamente le norme nazionali, in primo luogo il lungo *iter* di approvazione della legge sulla concorrenza, che avrebbe dovuto essere annuale e ne è stata approvata una soltanto dal 2009 ad oggi; in secondo luogo l'eccessivo protezionismo e l'eccesso di oneri amministrativi e regolamentari ancora esistenti. In questi termini il Consiglio si esprimeva nel 2016; confermava tale orientamento nel 2017 sottolineando che per quanto riguarda la maggior parte delle professioni oggetto di esame il grado di restrittività è più elevato in Italia rispetto alla media ponderata dell'Unione.

In epoca più recente (2018) il Consiglio ha dato atto dell'approvazione della legge annuale, ma ha sottolineato, quasi anticipando una censura, che essa "deve essere attuata correttamente", e che comunque "permangono ostacoli rilevanti alla concorrenza in alcuni settori, tra cui i servizi professionali"³⁶.

Perplessità e critiche, come si è accennato, sono state espresse anche dalla Commissione in una comunicazione del 2017 in cui ha esaminato la possibile riforma della

³⁴ Cfr. artt. 2-7 d. P.R. 137/2012. Per alcuni rilievi soprattutto con riferimento alla professione di notaio, più recentemente E. BERGAMINI, B. NASCIMBENE, *Libere professioni* cit., p. 36 ss. (*ivi* riferimenti).

³⁵ Sulle società fra professionisti cfr., successivamente al c.d. decreto Bersani, la legge di stabilità 2012, l. 12.11.2012, n. 183, art. 10 e il regolamento attuativo, decreto Ministro della giustizia 8.2.2013, n. 34. Quanto agli avvocati, il d.lgs. 96 del 2.2.2001 è attuazione della delega contenuta nella l. 21.12.1999, n. 526 (attuazione della direttiva 98/5); la l. 124/2017, art. 1, comma 141, lett. *a*) e *b*) ha modificato l'art. 4 della l. 247/2012 e inserito l'art. 4*bis*. La norma prevede che il capitale sociale e i diritti di voto sono riservati, per i due terzi, agli avvocati iscritti all'albo e ai professionisti iscritti in albi di altre professioni; il comma 141, lett. *d*) prevede anche l'obbligo di preventivo scritto da parte degli avvocati (modificando l'art. 13, 5° comma della l. 247/2012); varie modifiche sono introdotte dal comma 142 quanto all'esercizio della professione notarile (per rifer. si veda la nota precedente). Sui profili societari riguardanti la professione di avvocato, anche per una ricostruzione "storica", si vedano gli autori cit. alla nota 4.

³⁶ Cfr. la raccomandazione del Consiglio del 12.7.2016 "sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia", (considerando 17 e art. 5), in *GUUE C* 299 del 18.8.2016; la raccomandazione del Consiglio dell'11.7.2017 "sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Italia"(considerando 18 e art. 2), in *GUUE C* 261 del 9.8.2017; la raccomandazione del Consiglio del 23.5.2018, COM (2018) 411 final "sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia"(considerando 17 e art. 2).

regolamentazione di alcuni servizi professionali nei Paesi membri formulando raccomandazioni, appunto, di riforma per ogni Stato. La Commissione sottolinea la necessità di rimuovere gli ostacoli e le restrizioni al funzionamento del mercato unico, perché frenano “il potenziale per la crescita e la creazione di posti di lavoro nelle economie della UE” e perché, così operando, si deve ottenere “un impatto positivo sulla produttività e sulla competitività dell’economia della UE”³⁷.

6.3. Il processo di liberalizzazione in corso

Il quadro che emerge è di una liberalizzazione dei servizi professionali ancora in corso, esistendo forme di protezionismo, dirette e indirette, incompatibili con il mercato unico dei servizi professionali e con la libertà di concorrenza.

Le critiche svolte dalle istituzioni dell’Unione non sempre tengono conto delle peculiarità e dei profili concreti delle professioni prese in esame, ed è invero auspicabile (anche per evitare malintesi o contrasti) che avvenga, per tutte le professioni, un confronto diretto fra le autorità nazionali (in particolare quelle garanti della concorrenza, le organizzazioni e gli ordini professionali, da un lato, e le istituzioni dell’Unione, dall’altro lato). Confronto che potrà avvenire, se non prima, certamente in occasione dell’adeguamento alla più recente, già ricordata, direttiva sul *test* di proporzionalità.

³⁷ Cfr. la comunicazione cit., pp. 2,3; le professioni esaminate sono sette: architetti; ingegneri; contabili e consulenti fiscali; avvocati; consulenti in proprietà industriale; agenti immobiliari; guide turistiche.