Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 13 iunie 2024[1]

Cauza C-242/23

Tecno*37
împotriva
Ministero dello Sviluppo Economico,
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,
cu participarea:
FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Trimitere preliminară – Libertatea de a presta servicii – Directiva 2005/36/CE – Articolul 59 alineatul (3) – Directiva 2006/123/CE – Articolul 25 – Activități multidisciplinare – Legislație națională care interzice în general agenților imobiliari să exercite activitatea economică de administrator de imobile deținute în coproprietate – Relația dintre Directiva 2005/36 și Directiva 2006/123 – Articolul 3 din Directiva 2006/123 – Conflict cu alte dispoziții ale dreptului Uniunii – Inexistență – Aplicabilitatea Directivei 2006/123 – Motive imperative de interes general – Proporționalitate"

1. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) sesizează Curtea cu îndoielile pe care le are cu privire la conformitatea cu dreptul Uniunii a interdicției de a desfășura în paralel și cu titlu profesional activitățile de „mediazione inmobiliare" (intermediere imobiliară) și de „amministrazione di condominio" (administrare a unui imobil deținut în coproprietate).

2. Instanța de trimitere solicită în special interpretarea articolului 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36/CE[2], a articolului 25 din Directiva 2006/123/CE[3] și a articolului 49 TFUE.

[1] Limba originală: spaniola.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO 2005, L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8 p. 3), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 (JO 2013, L 354, p. 132).

[3] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58 p. 50).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2005/36

3. Articolul 1 („Obiectul”) prevede:

„Prezenta directivă stabilește normele conform cărora un stat membru care condiționează accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia, pe teritoriul său, de posesia anumitor calificări profesionale (denumit în continuare «stat membru gazdă») recunoaște, pentru accesul la această profesie și exercitarea acesteia, calificările profesionale obținute în unul sau mai multe dintre celelalte state membre (denumite în continuare «stat membru de origine») și care permit titularului respectivelor calificări să exercite aceeași profesie în respectivul stat sau respectivele state membre.

[…]”

4. Articolul 2 („Domeniul de aplicare”) stipulează:

„(1) Prezenta directivă se aplică oricărui resortisant al unui stat membru, inclusiv membrilor profesiilor liberale, care doresc să exercite o profesie reglementată într-un stat membru, altul decât cel în care și-a obținut calificările profesionale, fie cu titlu independent, fie cu titlu salariat.

[…]”

5. Articolul 4 („Efectele recunoașterii”) prevede:

„(1) Recunoașterea calificărilor profesionale de către statul membru gazdă permite beneficiarilor să aibă acces, în respectivul stat membru, la aceeași profesie ca cea pentru care sunt calificați în statul membru de origine și să o exercite în statul membru gazdă în aceleași condiții ca și resortisanții acestuia.

[…]”

6. Potrivit articolului 59 („Transparența”):

„[…]

(3) Statele membre examinează dacă cerințele din cadrul sistemului lor juridic care restricționează accesul la o profesie sau exercitarea acesteia pentru titularii unei anumite calificări profesionale, inclusiv utilizarea titlurilor profesionale și activitățile profesionale permise în temeiul acestor titluri, menționate în prezentul articol ca «cerințe», sunt compatibile cu următoarele principii:

(a) cerințele nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii pe bază de cetățenie sau reședință;

(b) cerințele trebuie să fie justificate prin motive imperative de interes general;

(c) cerințele trebuie să fie adecvate pentru asigurarea îndeplinirii obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.

[…]”

2. Directiva 2006/123

7. Potrivit articolului 3 („Relația cu alte dispoziții ale dreptului comunitar”):

„(1) În cazul în care dispozițiile prezentei directive sunt în conflict cu o dispoziție a unui act comunitar care reglementează aspecte specifice ale accesului la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia în sectoare specifice sau pentru profesii specifice, dispozițiile celuilalt act comunitar prevalează și se aplică acestor sectoare sau profesii specifice.

[…]”

8. Articolul 4 („Definiții”) prevede:

„[…]

8. «motive imperative de interes general» înseamnă motive astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv următoarele motive: ordinea publică; siguranța publică; sănătate publică; păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială; protecția consumatorilor, beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor; loialitatea tranzacțiilor comerciale; combaterea fraudei; protecția mediului și a mediului urban; sănătatea animalelor; proprietatea intelectuală; conservarea patrimoniului național istoric și artistic; obiective de politică socială și de politică culturală;

9. «autoritate competentă» înseamnă orice organism sau autoritate dintr-un stat membru cu rol de control sau de reglementare în ceea ce privește activitățile de servicii, în special autoritățile administrative, incluzând instanțele judecătorești acționând în această calitate, ordinele profesionale și asociațiile profesionale sau alte organisme profesionale care, în exercitarea autonomiei lor juridice, reglementează în mod colectiv accesul la activitățile de servicii sau exercitarea acestora;

[…]”

9. Articolul 25 („Activități multidisciplinare”) prevede:

„(1) Statele membre asigură că prestatorii nu sunt supuși unor cerințe care îi obligă să exercite o anumită activitate specifică în mod exclusiv sau care limitează exercitarea în comun sau în parteneriat de activități diferite.

Cu toate acestea, următorii prestatori pot fi supuși unor astfel de cerințe:

(a) profesiile reglementate, în măsura în care este justificat pentru a garanta respectarea normelor care reglementează etica și conduita profesională, care variază în funcție de specificul fiecărei profesii, și în măsura în care este necesar pentru a asigura independența și imparțialitatea acestora;

(b) prestatorii de servicii de certificare, acreditare, monitorizare tehnică, servicii de testare sau încercare, în măsura în care este justificat pentru a asigura independența și imparțialitatea acestora.

[…]”

B. Dreptul italian

1. Codice civile (Codul civil)

10. În cadrul capitolului consacrat coproprietății asupra clădirilor:

– articolul 1117 definește acele părți din imobil care fac obiectul coproprietății;

– articolele 1129-1133 reglementează regimul juridic al administratorului coproprietății, căruia i se încredințează reprezentarea coproprietarilor.

2. Legea nr. 39/1989[4]

11. Articolul 5 alineatul 3 prevede:

„3. Exercitarea activității de intermediere este incompatibilă cu exercitarea activităților economice de producere, de vânzare, de reprezentare sau de promovare a unor bunuri aferente aceluiași sector comercial pentru care se exercită activitatea de intermediere sau cu calitatea de angajat al unei astfel de întreprinderi, precum și cu activitatea desfășurată în calitate de angajat al unei entități publice ori de colaborator al unor întreprinderi care prestează serviciile financiare prevăzute la articolul 4 din Decretul legislativ nr. 59 din 26 martie 2010 sau cu exercitarea unor profesii intelectuale aferente aceluiași sector comercial pentru care se exercită activitatea de intermediere și, în orice caz, în situații de conflict de interese.”

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

12. Din 1988, Tecno*37, denumire sub care acționează un întreprinzător individual (persoană fizică), a exercitat simultan activitățile de administrator de imobile deținute în coproprietate și de intermediere imobiliară.

[4] Legge 3 febbraio 1989, n. 39. Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (Legea nr. 39 din 3 februarie 1989 privind reglementarea profesiei de agent de intermediere) (GURI nr. 33 din 9 februarie 1989). Textul acesteia a fost modificat prin Legge 3 maggio 2019, n. 37. Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2018 (Legea nr. 37 din 3 mai 2019 de stabilire a unor dispoziții în vederea executării obligațiilor care rezultă din apartenența Italiei la Uniunea Europeană – Legea europeană 2018) (GURI nr. 109 din 11 mai 2019). Textul a suferit modificări ulterioare pe care decizia de trimitere le transcrie. A fost preluată aici formularea sa actuală, introdusă în urma unei noi reforme în 2021.

13. Ca urmare a unei plângeri, la 17 martie 2020, Ministerio de Desarrollo Económico (Ministerul Dezvoltării Economice) a solicitat Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Bologna (Camera de Comerț, Industrie, Artizanat și Agricultură din Bologna, Italia, denumită în continuare „CCIAA”) să intervină cu privire la o situație de posibilă incompatibilitate sau de conflict de interese a Tecno*37 [5].

14. În urma desfășurării acestei proceduri [6], CCIAA a considerat că activitatea de administrare de imobile deținute în coproprietate încredințată Tecno*37 nu era sporadică sau ocazională, ci de natură profesională, cu alte cuvinte tipic comercială. Întrucât Tecno*37 era și agent imobiliar, CCIAA a considerat că există o situație de incompatibilitate, în sensul articolului 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/1989.

15. La 11 noiembrie 2020, CCIAA a dispus: i) înscrierea în Repertorio economico amministrativo (Registrul economic și administrativ) (REA) a întreprinderii individuale Tecno*37, în calitate de întreprindere care exercită activitatea de administrare de imobile deținute în coproprietate; ii) interzicerea continuării desfășurării activității de intermediere imobiliară și iii) înscrierea în REA a încetării activității Tecno*37 în calitate de agent imobiliar.

16. Tecno*37 a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia-Romagna (Tribunalul Administrativ Regional din Emilia-Romagna, Italia), care a respins-o prin hotărârea nr. 7/2022 [7].

17. Tecno*37 a atacat hotărârea de primă instanță în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat). Aceasta susține în special că interdicția abstractă a exercitării simultane a activității profesionale de agent imobiliar și a celei de administrator de imobile deținute în coproprietate încalcă dreptul Uniunii.

18. În acest context, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) sesizează Curtea cu trei întrebări preliminare, dintre care le reproducem pe ultimele două:

„2) Principiile și obiectivele articolului 59 alineatul (3) din Directiva [2005/36] (astfel cum a fost modificată prin Directiva [2013/55]), precum și cele ale articolului 25 alineatul (1) din Directiva [2006/123] și, cu titlu mai general, cele ale articolului 49 TFUE se opun unei reglementări precum reglementarea italiană prevăzută la articolul 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, care prevede, cu titlu preventiv și general, incompatibilitatea între activitatea de intermediere imobiliară și cea de administrare de imobile deținute în coproprietate pe baza simplei exercitări în comun a celor două activități și, așadar, fără a fi necesară realizarea de către Camerele de Comerț a unei verificări *a posteriori* privind în mod concret obiectul

[5] Nu se contestă faptul că CCIAA este un organism competent să reglementeze în mod colectiv accesul la activitățile de servicii sau exercitarea acestora, în sensul articolului 9 punctul 4 din Directiva 2006/123.

[6] În cadrul acestei proceduri, CCIAA a solicitat Tecno*37 să precizeze dacă activitatea sa de administrator de imobile deținute în coproprietate avea sau nu caracter comercial. În lipsa unui răspuns, CCIAA a întreprins o serie de formalități în scopul clarificării acestui aspect. Autoritatea fiscală a raportat că, în anul 2018, cifra de afaceri a Tecno*37, în calitate de administrator de imobile deținute în coproprietate, era mult mai mare decât cea aferentă activității de intermediere imobiliară. Potrivit CCIAA, Tecno*37 își desfășura activitatea prin intermediul a 2 birouri în care avea 3 angajați și administra 39 de imobile deținute în coproprietate.

[7] Potrivit primei instanțe, incompatibilitatea era generată, în primul rând, de cuantumul veniturilor obținute din activitatea de administrator de imobile deținute în coproprietate, exercitată în mod preponderent și în calitate de întreprinzător. Există riscul ca imobilele administrate să fie favorizate în mod nejustificat în raport cu celelalte imobile disponibile, ceea ce constituie o încălcare a cerințelor privind independența și imparțialitatea specifice intermediarului. Numărul mare de clădiri, fiecare fiind compusă din mai multe apartamente, pe care le administrează Tecno*37 poate împiedica selectarea obiectivă și imparțială a unor oferte adecvate în beneficiul clienților săi atunci când titularul, Tecno*37, exercită simultan activitatea de intermediere imobiliară.

intermedierii efectuate și fără ca acest lucru să fie justificat de un «motiv imperativ de interes general» identificat și dovedit în mod specific sau, în orice caz, fără a se demonstra proporționalitatea incompatibilității generale prevăzute în raport cu obiectivul urmărit?

3) Agentul imobiliar poate totuși să exercite și activitatea de administrator de imobile deținute în coproprietate, cu excepția cazului în care urmărește să vândă sau să cumpere clădirea pe care o administrează, având în vedere că, în acest caz, s-ar evidenția un conflict de interese?”

III. Procedura în fața Curții

19. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la Curte la 18 aprilie 2023.

20. Au prezentat observații scrise Tecno*37, CCIAA, guvernele ceh, irlandez și italian, precum și Comisia Europeană. Toate aceste părți (cu excepția guvernului ceh), precum și Federazione Italiana Mediatori Agenti D’Affari (FIMAA) și guvernul francez au participat la ședința care a avut loc la 9 aprilie 2024.

21. La cererea Curții, concluziile se vor limita la ultimele două întrebări preliminare.

IV. Apreciere

A. Observații introductive

1. Conținutul legislației naționale

22. Legislația italiană prevede, în termeni foarte largi, că activitatea de intermediere „este incompatibilă cu exercitarea activităților economice de producere, de vânzare, de reprezentare sau de promovare a unor bunuri aferente aceluiași sector comercial pentru care se exercită activitatea de intermediere.”

23. Categoria „activitate de intermediere” include intermedierea imobiliară. Prin urmare, un agent imobiliar nu poate desfășura simultan activitatea de administrare a unui imobil deținut în coproprietate, întrucât aceasta din urmă implică reprezentarea cu privire la bunuri aferente aceluiași sector comercial [8].

24. Potrivit instanței de trimitere, articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/1989 „garantează protecția consumatorului prin prevederea unei clauze care să evite orice conflict de interese între agentul imobiliar și obiectul intermedierii respective […] Incompatibilitatea […] interzice asumarea în același timp a calității de agent imobiliar (care, potrivit definiției prevăzute de Codul civil, este o entitate echidistantă față de părți) și a celei de parte (în sens material, în calitate de

[8] În temeiul articolului 1131 din Codul civil italian, administratorii imobilelor deținute în coproprietate îi reprezintă pe coproprietari deoarece administrează părțile comune din clădiri, definite la articolul 1117 din același cod. În cadrul ședinței, Tecno*37 a subliniat că incompatibilitatea în discuție este, în realitate, mult mai largă, (cu alte cuvinte o depășește pe cea care decurge din legătura dintre intermedierea și administrarea unui imobil deținut în coproprietate), întrucât se extinde la toate celelalte activități care intră în sfera formulării generale de la articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/1989.

producător sau de comerciant de bunuri sau de servicii care fac obiectul activității de intermediere, sau, în sens formal, în calitate de agent sau de reprezentant al bunurilor menționate). În orice caz, incompatibilitatea este limitată la activitățile comerciale”[9].

2. Aplicarea Directivei 2005/36

25. Instanța de trimitere solicită Curții să interpreteze articolul 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36. Potrivit acestuia, statele membre examinează dacă cerințele din cadrul sistemului lor juridic care restricționează accesul la o profesie sau exercitarea acesteia pentru titularii unei anumite calificări profesionale sunt compatibile cu anumite principii[10].

26. Această dispoziție face parte dintr-o directivă referitoare la recunoașterea calificărilor profesionale între statele membre. Implică, așadar, faptul că o calificare profesională obținută într-un stat membru (de origine) va fi recunoscută, în anumite condiții, în alt stat membru (gazdă).

27. Această afirmație este confirmată de articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2005/36: aceasta „se aplică oricărui resortisant al unui stat membru […] care [dorește] să exercite o profesie reglementată într-un alt stat membru, altul decât cel în care și-a obținut calificările profesionale, fie cu titlu independent, fie cu titlu salariat”.

28. În litigiul pe care trebuie să îl soluționeze instanța de trimitere nu există o situație de această natură: dimpotrivă, în cadrul acestuia trebuie să se clarifice dacă un resortisant italian poate să exercite în Italia, în același timp, activitățile de agent imobiliar și de administrator de imobile deținute în coproprietate.

29. În aceste împrejurări, în lipsa oricărui element transfrontalier (și anume fără prezența unui resortisant al unui stat membru care dorește să exercite o profesie reglementată în alt stat membru), considerăm că Directiva 2005/36 nu este aplicabilă în prezenta cauză.

B. A doua întrebare preliminară

30. Instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la conformitatea legislației italiene cu dreptul Uniunii, pornind de la următoarele premise[11]:

– articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/1989 sancționează, cu titlu preventiv și general, incompatibilitatea dintre activitatea de intermediere imobiliară și cea de administrare de imobile deținute în coproprietate, pe baza simplei exercitări în comun a acestor două activități;

– incompatibilitatea enunțată astfel nu face necesară efectuarea de către Camerele de Comerț a unei verificări *a posteriori* privind în mod concret obiectivul intermedierii efectuate;

[9] Punctul 14 din decizia de trimitere.

[10] Aceste cerințe: a) nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii pe bază de cetățenie sau reședință; b) trebuie să fie justificate prin motive imperative de interes general; c) trebuie să fie adecvate pentru asigurarea îndeplinirii obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.

[11] Transpuse în cuprinsul literal al celei de a doua întrebări preliminare. A se vedea totuși punctele 44-46 din prezentele concluzii.

– incompatibilitatea nu este justificată de un motiv imperativ de interes general identificat și dovedit în mod specific sau, în orice caz, fără a se demonstra proporționalitatea „incompatibilității generale prevăzute” în raport cu obiectivul urmărit.

31. Dispozițiile dreptului Uniunii a căror interpretare este solicitată de instanța de trimitere sunt articolul 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36, articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123 și, „cu titlu mai general”, articolul 49 TFUE.

32. Dintre acestea, am exclus deja aplicarea în prezenta cauză a articolului 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36. În ceea ce privește celelalte două dispoziții, amintim că „examinarea simultană a unei măsuri naționale din perspectiva dispozițiilor Directivei 2006/123 și a dispozițiilor Tratatului FUE […] ar echivala cu introducerea unei examinări de la caz la caz în temeiul dreptului primar, repunând astfel în discuție armonizarea focalizată realizată de directiva menționată” [12].

33. Această jurisprudență se înscrie în aceeași linie cu hotărâri anterioare ale Curții, în care s-a statuat că, „atunci când o chestiune face obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii, orice măsură națională aferentă trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare” [13]. Mai precis, Curtea acordă Directivei 2006/123 o prioritate generală, afirmând că, atunci când o restricție privind libertatea de stabilire intră în domeniul de aplicare al directivei menționate, nu este necesar ca aceasta să fie examinată și în raport cu articolul 49 TFUE [14].

34. Prin urmare, analiza trebuie să se limiteze la articolul 25 din Directiva 2006/123, inclus în capitolul V („Calitatea serviciilor”), care conține normele referitoare la activitățile multidisciplinare. Interpretarea acestuia este pertinentă, în pofida faptului că situația care face obiectul trimiterii preliminare este pur internă [15].

35. Or, Curtea a interpretat anterior un alt articol (24) din același capitol V din Directiva 2006/123 în cazul unei situații pur interne. Curtea a statuat în special că articolul respectiv se opune unei reglementări naționale care interzice total membrilor unei profesii reglementate să efectueze acte de atragere a clientelei [16].

36. Articolul 25 din Directiva 2006/123, privind activitățile multidisciplinare, conține un principiu general atenuat de o serie de excepții:

– principiul general este acela că prestatorii de servicii nu trebuie să fie supuși unor cerințe care îi obligă să exercite o anumită activitate specifică în mod exclusiv sau care limitează exercitarea în comun sau în parteneriate a unor activități diferite;

[12] Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44), punctul 96.

[13] Hotărârea din 29 noiembrie 2017, VCAST (C-265/16, EU:C:2017:913), punctul 26.

[14] Hotărârea din 26 iunie 2019, Comisia/Grecia (C-729/17, EU:C:2019:534), punctul 54 și jurisprudența citată.

[15] Facem trimitere la Concluziile noastre prezentate la 14 martie 2024 în cauza FA.RO. di YK & C. (C-16/23, EU:C:2024:240), punctul 41, în care am semnalat că „constatarea caracterului pur intern al situației care face obiectul litigiului nu afectează însă aplicabilitatea dispozițiilor Directivei 2006/123 referitoare la libertatea de stabilire a prestatorilor. Curtea a statuat că aceste dispoziții se aplică unei situații în care toate elementele sunt limitate la un singur stat membru”. În acel context, citam, în ceea ce privește dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123, Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44), punctele 99-110, Hotărârea din 22 septembrie 2020, Cali Apartments (C-724/18 și C-727/18, EU:C:2020:743), punctul 56, și Hotărârea din 20 aprilie 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato împotriva Comune di Ginosa (C-348/22, EU:C:2023:301), punctul 40.

[16] Hotărârea din 5 aprilie 2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208), dispozitivul hotărârii.

– excepția relevantă în prezenta cauză este cea referitoare la profesiile reglementate [17]. Regimul acestora poate să nu țină seama de principiul general, și anume de libertatea de a exercita activități multidisciplinare: a) în măsura în care este justificat pentru a garanta respectarea normelor care reglementează etica și conduita profesională și b) în cazul în care este necesar pentru a asigura independența și imparțialitatea prestatorilor care exercită profesia respectivă [18].

37. Prin urmare, statele membre pot impune agenților imobiliari (în cazul în care această profesie este reglementată) restricții mai severe în ceea ce privește exercitarea în comun a altor activități. Această situație se regăsește în Italia.

38. Totuși, această posibilitate nu este necondiționată. În pofida faptului că nu este necesar să se recurgă la dreptul primar întrucât, pentru a răspunde instanței de trimitere, este suficient să se interpreteze dispozițiile Directivei 2006/123 [19], nu este lipsit de importanță să semnalăm că restricțiile impuse libertăților fundamentale pot fi considerate justificate dacă se întemeiază pe motive imperative de interes general și, în caz afirmativ, dacă nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite [20].

39. Or, articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2006/123 permite statelor membre să impună profesiilor reglementate cerințe care limitează exercitarea unor activități multidisciplinare numai în cazul în care sunt îndeplinite două condiții care coincid, în realitate, cu cele prevăzute la articolele 49 și 56 TFUE.

40. Prin urmare, vom analiza din această dublă perspectivă măsura națională în discuție.

1. Justificarea restricției

41. Articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2006/123 include printre *justificările* admisibile pentru a limita desfășurarea simultană a unor activități multidisciplinare pe cele care tind să garanteze respectarea cerințelor de etică și conduită profesională specifice fiecărei profesii reglementate.

42. Guvernul italian arată că interdicția exercitării în paralel a profesiilor de agent imobiliar și de administrator de imobile deținute în coproprietate este justificată de protecția consumatorilor și de garantarea independenței și imparțialității profesiei reglementate (cea de agent de intermediere).

[17] Nu se contestă faptul că, în Italia, intermedierea imobiliară este o profesie reglementată. Acest lucru reiese din decizia de trimitere, atunci când citează Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind recomandările de reformă în domeniul reglementării serviciilor profesionale [COM(2016) 820 final]. La punctul II.6 din această comunicare, privind agenții imobiliari, se arată că profesia este reglementată în 14 state membre, printre care și Italia.

[18] Potrivit considerentului (101) al Directivei 2006/123, acest lucru permite, „[…] în interesul beneficiarilor, în special al consumatorilor, ca prestatorii să aibă posibilitatea să ofere servicii multidisciplinare și ca restricțiile în această privință să fie limitate la ceea ce este necesar pentru a asigura imparțialitatea, independența și integritatea profesiilor reglementate”.

[19] Potrivit considerentelor (2) și (5) ale Directivei 2006/123, aceasta urmărește tocmai eliminarea restricțiilor din calea libertății de stabilire și a liberei circulații a serviciilor între statele membre.

[20] Hotărârea din 12 iunie 2014, Digibet și Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756), punctul 22, și Hotărârea din 24 ianuarie 2013, Stanleybet și alții (C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33), punctul 27.

43. La această explicație el adaugă că, în lipsa incompatibilității, ar exista riscul ca proprietarii coproprietăților administrate de cel care este, în același timp, agent imobiliar să fie favorizați în mod nejustificat, în detrimentul altor proprietari care își oferă bunurile pe piață. Un agent imobiliar care nu este supus restricției ar putea să orienteze potențialii cumpărători spre imobilele pe care le administrează el însuși.

44. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) nu pare însă să împărtășească această explicație. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, acesta dorește să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei reglementări, precum cea italiană, care stabilește, cu titlu preventiv și general, incompatibilitatea, „fără ca acest lucru să fie justificat de un «motiv imperativ de interes general» identificat și dovedit în mod specific” [21].

45. Dacă aceasta ar fi situația (cu alte cuvinte dacă nu ar exista nicio justificare de interes general), întrebarea ar conduce către un răspuns negativ. Ar lipsi primul element, indispensabil, dintre cele pe care le impune articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2006/123.

46. Afirmația textuală a Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) trebuie însă înțeleasă în lumina a ceea ce el însuși expune la punctele 13 și 14 din decizia de trimitere. În acestea, se referă la:

– consecințele defavorabile pe care exercitarea simultană a celor două activități le poate aduce imparțialității agentului imobiliar [22];

– protecția consumatorului, care este mai bine asigurată prin „prevederea unei clauze care să evite orice conflict de interese între agentul imobiliar și obiectul intermedierii respective”.

47. Dintr-o perspectivă abstractă, asigurarea imparțialității agentului imobiliar printr-un sistem preventiv de incompatibilități poate fi justificată, în cazul în care această profesie (reglementată) prevede, printre cerințele sale de etică și conduită profesională, menținerea echidistanței față de părți, care ar putea fi pusă în pericol de exercitarea în comun a altor activități.

48. În ceea ce privește protecția consumatorilor, am indicat deja modul în care considerentul (101) al Directivei 2006/123 leagă oferta de servicii multidisciplinare (și eventualele restricții în vederea asigurării imparțialității și independenței profesiilor reglementate) de „interesul beneficiarilor, în special al consumatorilor”. Această legătură este în plus menționată la articolul 4 punctul 8 din Directiva 2006/123, care include protecția consumatorilor printre motivele imperative de interes general [23].

49. Prin urmare, nu există obstacole de principiu în calea invocării de către un stat membru, cu titlu de justificări în temeiul articolului 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2006/123, a celor două [motive] pe care tocmai le-am enunțat.

[21] A doua întrebare preliminară, *in fine*.

[22] Potrivit instanței *a quo*, imparțialitatea unui intermediar imobiliar care exercită simultan activitatea de administrator de imobile deținute în coproprietate ar putea fi compromisă. Administrarea unui număr mare de blocuri de apartamente ar putea să îl determine să orienteze potențialii cumpărători spre imobilele pe care le administrează, în detrimentul altora, interesați în egală măsură.

[23] În cadrul ședinței, Tecno*37 a explicat că activitatea de intermediere a persoanei care este în același timp administrator de imobile deținute în coproprietate adaugă, în favoarea consumatorilor, experiența cu privire la problemele care pot surveni în legătură cu părțile comune ale imobilului pe care doresc să îl achiziționeze.

50. Cu toate acestea, instanța de trimitere are ultimul cuvânt cu privire la aspectul dacă, în dreptul său intern, interdicția exercitării în paralel a celor două activități este justificată. În cazul în care constată că aceasta este situația, problema nu ar fi atât justificarea în abstract a unui regim restrictiv, cât aspectul dacă acesta depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului său.

a) Necesitatea și proporționalitatea restricției

51. Tecno*37 pune sub semnul întrebării legalitatea măsurii din perspectiva necesității și proporționalității sale. Aceasta susține că obiectivele de protecție a consumatorilor și de garantare a independenței și imparțialității agenților imobiliari ar putea fi atinse prin măsuri mai puțin drastice. Ar fi suficient ca interdicția să fie limitată la cazurile în care, cu privire la același imobil, agentul imobiliar acționează în această calitate și simultan în calitate de administrator al coproprietății.

52. În observațiile scrise, atât Comisia, cât și guvernul ceh au susținut în esență același punct de vedere [24].

53. Curtea a statuat anterior „că un stat membru care invocă […] excepția prevăzută la articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2006/123 pentru a demonstra că interdicția privind unele activități multidisciplinare pe care a instituit-o este necesară pentru a garanta independența și imparțialitatea [membrilor unei profesii reglementate] trebuie să prezinte elemente precise care să permită susținerea argumentației sale” [25].

54. Din punctul nostru de vedere, guvernul italian nu prezintă aceste „elemente precise”. Acesta dezvoltă, mai degrabă, un raționament care, în cele din urmă, pare să lege incompatibilitatea exercitării în comun a ambelor activități de prezența unui conflict de interese concret, iar nu abstract. Chiar și atunci când invocă argumente [26] pentru a susține incompatibilitatea preventivă care rezultă din articolul 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, observațiile sale atenuează sau chiar anulează caracterul general al acestei incompatibilități, întrucât:

– amintește că interdicția urmărește să împiedice ca agentul imobiliar să fie încurajat să orienteze potențialii cumpărători spre imobilele pentru care exercită funcțiile de administrator, neglijând alte imobile la fel de atractive [27];

– arată că, potrivit logicii și experienței comune, de fiecare dată când unul dintre apartamentele care fac obiectul administrării este oferit spre vânzare, în cazul în care agentul imobiliar este, în același timp, administratorul imobilului deținut în coproprietate, există un risc concret de conflict de interese.

55. Aceste susțineri, subliniem din nou, par să transforme natura interdicției generalizate pe care o prevede Legea 39/1989, înlocuind-o cu o alta, de intensitate mai redusă, a cărei atenție se axează pe conflictul de interese *concret* pe care exercitarea în comun a celor două activități îl generează (sau îl poate genera) *în cazul în care ambele privesc același imobil*.

[24] Punctul 11 și, respectiv, punctul 65 din observațiile scrise ale guvernului ceh și ale Comisiei.

[25] Hotărârea din 27 februarie 2020, Comisia/Belgia (Contabili) [C-384/18, EU:C:2020:124, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Belgia (Contabili)”], punctul 48, care citează Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562), punctul 74. În cadrul ședinței, părțile și participanții au dezbătut pe larg efectele acesteia în speță.

[26] Punctele 44, 45, 47 și 48 din observațiile scrise ale guvernului italian.

[27] În acest sens, guvernul italian citează hotărârea primei instanțe în litigiul de origine.

56. Dovada unei astfel de transmutări (interdicția generalizată ar dispărea, aceasta fiind înlocuită cu cea de a evita un conflict de interese cu privire la același imobil) este faptul că guvernul italian susține că eventuala incompatibilitate dintre activitatea de agent imobiliar și cea de administrator de imobile deținute în coproprietate nu trebuie analizată pe baza unui criteriu stabilit *a priori*, ci, mai degrabă, pe baza unei analize de la caz la caz, care să țină seama de particularitățile fiecărei situații, pentru a evita un conflict de interese efectiv [28].

57. În același sens, acesta adaugă că persoanele interesate ar putea dovedi că „incompatibilitatea menționată [nu subzistă în mod concret], prezentând documente de natură [să acrediteze] că activitățile menționate se desfășoară în contexte practice și specifice diferite, indiferent dacă acestea se exercită ca activitate economică sau ca activitate profesională” [29].

58. Această abordare a guvernului italian coincide parțial cu cea susținută la un moment dat de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoritatea pentru Concurență și Piață, Italia), în avizul din 18 februarie 2015, cu nr. AS1173, privind modificarea articolului 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/1989 [30].

59. În opinia autorității menționate, interdicția generalizată era „disproporționată și nu era necesară pentru a garanta imparțialitatea și independența intermediarului în exercitarea propriei sale activități”. Aceasta adăuga că, „pentru a garanta independența și imparțialitatea intermediarului, pare a fi suficient să se interzică exercitarea activității de intermediar numai în cazurile în care independența și condiția acestuia de terț în raport cu intermedierea ar putea fi compromise de exemplu în situațiile în care intermediarul este legat de una dintre părți printr-o relație de subordonare, de dependență sau de reprezentare”.

60. Or, în cazul în care aceasta ar fi interpretarea care trebuie dată ordinii juridice italiene [31], numai prevenirea unor conflicte de interese concrete [32] ar justifica incompatibilitatea în discuție. În schimb, astfel de conflicte nu apar în cazul în care, chiar dacă este vorba despre imobile, intermediarul nu desfășoară simultan în legătură cu acestea funcția de administrator de imobil deținut în coproprietate.

61. În aceeași măsură, dacă, în cele din urmă, totul este destinat evitării unui eventual conflict de interese cu privire la achiziționarea unui imobil în special, interdicția preventivă și absolută își pierde justificarea și nu este indispensabilă pentru atingerea obiectivul urmărit. Interdicția generală devine, subliniem din nou, excesivă dacă ceea ce urmărește este să elimine conflictele de interese individuale care, ipotetic, pot să apară în cazul în care administrarea și intermedierea privesc același imobil.

62. Întrucât cea de a doua întrebare preliminară este formulată în termenii pe care i-am descris, considerațiile anterioare ne determină să propunem un răspuns afirmativ.

28 Punctul 54 din observațiile scrise ale guvernului italian.

29 Punctul 55 din observațiile scrise ale guvernului italian.

30 Aviz atașat ca anexă la observațiile scrise ale Tecno*37.

31 Nu este neîndoielnic că această interpretare ar fi unica și nici cea mai conformă cu textul legii italiene. Potrivit unei note a Ministerului Dezvoltării Economice din 22 mai 2019, incompatibilitatea generală a activităților de administrator de imobile deținute în coproprietate și de agent imobiliar s-ar întemeia pe faptul că această profesie presupune printre altele activități economice de reprezentare. Atunci când desfășurarea în comun a unor activități vizează același imobil, s-ar crea un conflict de interese concret, drept cauză suplimentară de incompatibilitate. Prin urmare, dacă există un motiv de incompatibilitate generală, nu mai este necesar să se analizeze de la caz la caz existența unui conflict de interese. A se vedea punctul 47 din observațiile scrise ale Comisiei.

32 Punctul 14 din decizia de trimitere. Potrivit acesteia, limitarea exercitării simultane a profesiilor de agent imobiliar și de administrator de imobile deținute în coproprietate ar urmări să prevină orice conflict de interese între agentul imobiliar și obiectul însuși al intermedierii respective.

63. Limitarea incompatibilității la eventualele conflicte de interese care pot surveni în cazul în care administrarea și intermedierea coincid cu privire la același imobil implică faptul că controlul asupra activităților incompatibile se întemeiază pe aprecieri *ad casum*, iar nu pe o interdicție generalizată precum cea în discuție în prezenta cauză.

64. Guvernul italian afirmă că nu poate pune în sarcina CCIAA răspunderea verificării neutralității fiecărei tranzacții specifice, pentru a aprecia dacă există un conflict de interese în cazul unei eventuale exercitări a celor două activități cu privire același imobil [33].

65. Considerăm însă că această sarcină nu prezintă dificultăți insurmontabile în cazul în care legiuitorul național adoptă măsurile adecvate. O astfel de măsură a fost deja încorporată în ordinea sa [juridică], impunând obligația ca contractele de vânzare-cumpărare de bunuri imobile să menționeze intervenția unui agent imobiliar [34]. Acest mecanism ar putea fi completat impunând în plus obligația ca respectivele contracte de vânzare-cumpărare să cuprindă declarații exprese că agentul imobiliar nu este, în același timp, administratorul imobilului deținut în coproprietate din care face parte imobilul achiziționat [35].

66. Pe scurt, ca și în cauza soluționată prin Hotărârea Comisia/Belgia (Contabili):

– Republica Italiană nu a demonstrat motivul pentru care interdicția în discuție ar fi singura măsură care permite atingerea obiectivelor urmărite. Măsuri care afectează mai puțin libera prestare a serviciilor și care respectă în mai mare măsură criteriul inspirator de la articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123 ar putea fi suficient de eficiente pentru atingerea acestor obiective [36];

– controlul *ex post* efectuat de camerele profesionale ar constitui o măsură mai puțin restrictivă pentru atingerea obiectivului de garantare a independenței și a imparțialității agenților imobiliari [37]. Un astfel de control, înlesnit de declarațiile care vor trebui să figureze în mod obligatoriu în contractele de vânzare, s-ar putea efectua fără a impune părților obstacole birocratice suplimentare [38] și fără a impune agenților imobiliari o interdicție generalizată, precum cea din speță, care depășește ceea ce este strict necesar pentru a garanta independența și imparțialitatea acestora.

33 Punctul 49 din observațiile scrise ale guvernului italian.

34 Potrivit articolului 35 alineatul 22 din Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonchè interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (Decretul-lege nr. 223 din 4 iulie 2006 de instituire a unor dispoziții urgente în vederea redresării economice și sociale și pentru controlul și raționalizarea cheltuielilor publice, precum și a unor măsuri în materie de venituri fiscale și de luptă împotriva fraudei fiscale) (GURI nr. 153 din 4 iulie 2006), ca măsură de combatere a fraudei și a evaziunii fiscale, fiecare parte are obligația de a declara dacă a recurs la un intermediar. Decretul-lege nr. 223/2006 a fost transformat, cu modificări, în Legea nr. 248 din 4 august 2006 (supliment ordinar la GURI nr. 183 din 11 august 2006).

35 Comisia propune (punctul 62 din observațiile sale scrise) instituirea unor măsuri care să impună obligații specifice de transparență și de informare cu privire la exercitarea celor două funcții.

36 Hotărârea Comisia/Belgia (Contabili), punctul 54.

37 Hotărârea Comisia/Belgia (Contabili), punctele 57 și 58.

38 Trimiterile la simplificarea administrativă sunt reiterate în preambulul Directivei 2006/123 și se reflectă în cuprinsul acesteia (în special la capitolul II).

C. A treia întrebare preliminară

67. Instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă „agentul imobiliar poate totuși să desfășoare și activitatea de administrator de imobile deținute în coproprietate, cu excepția cazului în care urmărește să vândă sau să cumpere clădirea pe care o administrează, având în vedere că, în acest caz, s-ar evidenția un conflict de interese”.

1. Admisibilitate

68. Guvernul irlandez susține că a treia întrebare preliminară este inadmisibilă, întrucât urmărește să obțină din partea Curții un aviz consultativ pe baza unor premise factuale care nu corespund litigiului de origine. În susținerea acestei obiecții, afirmă că:

– activitatea de „property broker” diferă de cea a unui „property agent”. Potrivit deciziei de trimitere, primul este echidistant în raport cu părțile; cel de al doilea, dimpotrivă, în sistemul irlandez poate acționa în numele oricăreia dintre părțile la tranzacție (vânzător sau cumpărător);

– întrebarea preliminară se întemeiază pe argumentul eronat potrivit căruia un conflict de interese va apărea în mod necesar în cazul în care un „property agent” intervine la cumpărarea sau la vânzarea unui imobil pe care îl administrează. Aceasta ar putea fi situația atunci când este vorba despre un „property broker” neutru, nu însă și în cazul în care acesta din urmă acționează, de exemplu, în numele unui vânzător.

69. Cererile de decizie preliminară privind interpretarea dreptului Uniunii Europene beneficiază de o prezumție de pertinență. În plus, revine instanței naționale sarcina de a determina, pe propria răspundere, cadrul factual și normativ a cărui corectitudine Curtea nu o poate verifica. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei astfel de cereri numai în situații de excepție, pe care aceasta le-a precizat [39].

70. Pornind de la această premisă, obiecția guvernului irlandez trebuie respinsă. Astfel cum deja am indicat, agenții imobiliari sunt, în Italia, profesioniști independenți și echidistanți în raport cu părțile la tranzacția în care intervin. Aspectul dacă statutul acestora coincide sau nu cu cel al altor actori de pe această piață din Irlanda este lipsit de relevanță în prezenta cauză.

71. Temeiul material pe care îl furnizează instanța *a quo* și de care trebuie să țină seama Curtea este acela că agenții imobiliari independenți care administrează imobile ar putea „fi tentați” să orienteze potențialii cumpărători spre imobilele respective, în detrimentul imparțialității lor.

72. Cea de a treia întrebare preliminară, care urmărește să se precizeze dacă acest eventual conflict de interese are loc în cazul în care agentul imobiliar intervine în vânzarea sau cumpărarea clădirii pe care o administrează, este, prin urmare, admisibilă.

[39] Astfel, atunci când este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util instanței de trimitere. A se vedea Hotărârea din 14 septembrie 2023, TGSS (Respingerea suplimentului de maternitate) (C-113/22, EU:C:2023:665), punctele 30 și 31.

2. Apreciere

73. În ceea ce privește fondul problemei ridicate, considerăm că considerațiile care precedă, privind întinderea incompatibilității în discuție, legată de existența unui conflict de interese cu privire la același imobil, sunt suficiente.

V. Concluzie

74. În temeiul celor de mai sus, propunem Curții să răspundă la cea de a doua și la cea de a treia întrebare preliminară formulate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

„Articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne

trebuie interpretat în sensul că

se opune unei legislații naționale care interzice, cu titlu preventiv și generalizat, exercitarea în comun a profesiei reglementate de agent imobiliar și a activității de administrator de imobile deținute în coproprietate;

nu se opune interdicției exercitării în comun a ambelor activități în cazul în care acest lucru ar putea conduce la un conflict de interese, atunci când serviciul de intermediere imobiliară este prestat de un profesionist în legătură cu un imobil deținut în coproprietate a cărui administrare i-a fost încredințată."