Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

4 octombrie 2024*

„Trimitere preliminară – Libera prestare a serviciilor – Directiva 2006/123/CE – Articolul 25 alineatul (1) – Restricții privind activitățile multidisciplinare – Profesie reglementată – Reglementare națională care prevede, în general, o incompatibilitate între exercitarea în comun a activității de intermediere imobiliară și a celei de administrator de condominii – Cerințe de independență și de imparțialitate – Proporționalitatea restricției – Consecințele încheierii unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către Comisia Europeană împotriva unui stat membru”

În cauza C-242/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 11 aprilie 2023, primită de Curte la 18 aprilie 2023, în procedura

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,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen (raportor), vicepreședinte al Curții, domnii T. von Danwitz și A. Kumin și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul C. Di Bella, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 aprilie 2024,

* Limba de procedură: italiana.

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Tecno*37, de A. Reggio D'Aci, avvocato;

– pentru Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, de C. Carpani, avvocata;

– pentru FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari, de G. Passalacqua, avvocato;

– pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de F. Varrone, avvocato dello Stato;

– pentru guvernul ceh, de M. Smolek, T. Suchá și J. Vláčil, în calitate de agenți;

– pentru Irlanda, de M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce și M. Tierney, în calitate de agenți, asistați de I. Boyle Harper, BL;

– pentru guvernul francez, de R. Bénard și M. Guiresse, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de L. Armati, M. Mataija și P. A. Messina, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 iunie 2024,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 49 TFUE, a articolului 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123/CE a 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) și a articolului 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36/CE a 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) (denumită în continuare „Directiva 2005/36").

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între societatea Tecno*37, societate cu sediul în Italia, pe de o parte, și Ministero dello Sviluppo economico (Ministerul Dezvoltării Economice, Italia) și Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (Camera de Comerț, Industrie, Artizanat și Agricultură din Bologna, Italia) (denumită în continuare „CCIAA"), pe de altă parte, în legătură cu interdicția generală opusă acestei societăți de a exercita în comun activitatea de intermediere imobiliară și pe cea de administrator de condominii.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2005/36

3 Articolul 1 din Directiva 2005/36 prevede la primul paragraf:

„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 […] recunoaște, pentru accesul la această profesie și exercitarea acesteia, calificările profesionale obținute în unul sau mai multe dintre celelalte state membre […] și care permit titularului respectivelor calificări să exercite aceeași profesie în respectivul sau respectivele state membre.”

4 Articolul 2 alineatul (1) primul paragraf din această directivă prevede:

„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 din directiva menționată, intitulat „Efectele recunoașterii”, prevede la alineatul (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 Articolul 59 alineatul (3) din aceeași directivă prevede:

„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.”

Directiva 2006/123

7 Considerentele (2), (5), (7) și (101) ale Directivei 2006/123 au următorul cuprins:

„(2) Pentru a promova creșterea economică și crearea de locuri de muncă în Uniunea Europeană este esențială o piață a serviciilor competitivă. […] O piață liberă care obligă statele membre să elimine restricțiile în calea circulației transfrontaliere a serviciilor, crescând totodată transparența și asigurând o mai bună informare a consumatorilor, ar oferi consumatorilor o posibilitate mai mare de a alege și servicii de calitate mai bună, la prețuri mai mici.

[…]

(5) În consecință, este necesar să fie eliminate barierele din calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și barierele din calea liberei circulații a serviciilor între statele membre și să li se garanteze beneficiarilor și prestatorilor securitatea juridică necesară exercitării efective a acestor două libertăți fundamentale prevăzute de tratat. Întrucât barierele din calea pieței interne a serviciilor afectează atât operatorii care doresc să se stabilească în alte state membre, cât și pe cei care prestează un serviciu într-un alt stat membru fără a fi stabiliți acolo, este necesar ca prestatorii să aibă posibilitatea să își dezvolte activitățile de servicii în cadrul pieței interne, fie prin stabilirea într-un stat membru, fie utilizând libera circulație a serviciilor. Prestatorii ar trebui să poată alege între cele două libertăți în funcție de strategia lor de dezvoltare în fiecare stat membru.

[…]

(7) Prezenta directivă stabilește un cadru juridic general de care beneficiază o mare varietate de servicii, luând în considerare trăsăturile specifice ale fiecărui tip de activitate sau ale fiecărei profesii și sistemul acestora de reglementare. […]

[…]

(101) Este necesar și 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. […]”

8 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiect”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă stabilește dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a liberei circulații a serviciilor, menținând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor.”

9 Articolul 25 din directiva menționată, intitulat „Activități multidisciplinare”, prevede la alineatul (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.”

Dreptul italian

10 Articolul 5 alineatele 3 și 3bis din legge 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 de modificare și completare a Legii nr. 253 din 21 martie 1958 privind reglementarea profesiei de intermediar) (GURI nr. 33 din 9 februarie 1989, denumită în continuare „Legea nr. 39/89”) are următorul cuprins:

„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.

3bis. Prin derogare de la dispozițiile alineatului 3, exercitarea activității de agent imobiliar este compatibilă cu cea de angajat sau de colaborator al unei societăți care desfășoară activitatea de intermediere de credite reglementată de articolul 128sexies și următoarele din Legea consolidată privind banca și creditul, în sensul Decretului legislativ nr. 385 din 1 septembrie 1993. Exercitarea activității de intermediere de credite este supusă normelor sectoriale și controalelor aferente.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

11 Tecno*37 este o întreprindere individuală care exercită în comun activitățile de administrator de condominii și de intermediere imobiliară în calitate de agent imobiliar.

12 La 17 martie 2020, Ministerul Dezvoltării Economice a solicitat CCIAA, pe baza unei plângeri, să efectueze verificări cu privire la existența unei posibile incompatibilități sau a unui posibil conflict de interese din cauza cumulării de către Tecno*37 a activităților de intermediar imobiliar și de administrator de condominii.

13 După ce a constatat că Tecno*37 avea sarcina, de la 1 ianuarie 1988, în cadrul unei activități de natură antreprenorială, a administrării și a gestionării coproprietăților, concomitent cu exercitarea, de la 1 iulie 1988, a unei activități de intermediere imobiliară, CCIAA a considerat că era vorba despre o situație de incompatibilitate în sensul articolului 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89.

14 În consecință, CCIAA a decis să înscrie Tecno*37 în registrul economic și administrativ al geranților de condominii și i-a interzis continuarea activității de intermediere imobiliară.

15 Tecno*37 a sesizat Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (Tribunalul Administrativ Regional din Emilia-Romagna, Italia) cu o acțiune împotriva acestei decizii care a fost respinsă pentru motivul că imobilele administrate în cadrul activității de administrator pot fi favorizate în mod nejustificat în raport cu cele disponibile pe piață, cu consecințele care ar decurge din aceasta în ceea ce privește imparțialitatea de care ar trebui să dea dovadă un intermediar imobiliar.

16 Tecno*37 a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), instanța de trimitere, susținând în special că interdicția de a cumula activitățile în cauză ar încălca dreptul Uniunii.

17 În special, articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89 ar face obiectul unei aplicări abstracte și generale, care determină recunoașterea întotdeauna a unei incompatibilități între activitatea de intermediere imobiliară și cea de administrator de condominii și care exclude orice evaluare de la caz la caz a unui risc de conflict de interese, o asemenea incompatibilitate fiind contrară jurisprudenței Curții.

18 Instanța de trimitere subliniază mai întâi că, la 19 iulie 2018, Comisia Europeană a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor [INFR (2018) 2175] împotriva Republicii Italiene cu privire la problema conformității articolului 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89 cu dreptul Uniunii.

19 În această procedură, Comisia ar fi reproșat Republicii Italiene faptul că mai multe dispoziții ale dreptului său național, printre care articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89, încălcau articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123, articolul 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36 și articolul 49 TFUE, în măsura în care această dispoziție națională prevedea o incompatibilitate absolută între, pe de o parte, exercitarea activității de intermediere imobiliară cu, pe de altă parte, orice loc de muncă în sistemul public sau privat și cu orice altă activitate antreprenorială sau profesională exercitată în calitate de lucrător independent sau de antreprenor.

20 Această instanță precizează că autoritățile italiene, recunoscând că articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89 putea avea efecte disproporționate, au modificat în repetate rânduri această dispoziție.

21 Instanța amintită arată că ulterior procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a fost încheiată de Comisie la 29 septembrie 2022, articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89 nemaiprevăzând o interdicție absolută a exercitării în comun a unor activități multidisciplinare.

22 În această privință, instanța de trimitere ridică problema consecințelor unei astfel de încheieri în ceea ce privește conformitatea cu dreptul Uniunii a articolului 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89, în versiunea care rezultă din modificarea adoptată în urma procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

23 Pe de altă parte, această instanță consideră, pe de o parte, că, în cazul în care un intermediar imobiliar exercită în comun activitatea de administrator de condominii, imparțialitatea sa ar putea fi afectată. Astfel, acest intermediar ar putea fi tentat să orienteze potențialii cumpărători către bunurile imobile pe care le gestionează, în detrimentul altor produse comparabile pe care nu le administrează.

24 Pe de altă parte, instanța menționată consideră că articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89 are ca obiect garantarea protecției consumatorului, întrucât această dispoziție permite evitarea oricărui conflict de interese.

25 Ar persista însă o îndoială, în vederea soluționării litigiului cu care este sesizată aceeași instanță, cu privire la conformitatea restricțiilor prevăzute de această reglementare cu dreptul Uniunii.

26 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/1989, astfel cum a fost reformulat în urma procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nr. 2018/2175, trebuie considerat în prezent ca fiind pe deplin conform cu dreptul [Uniunii], ținând seama în special de faptul că această procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a fost închisă?

2) Principiile și obiectivele articolului 59 alineatul (3) din Directiva [2005/36], 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 [nr. 39/1989], care prevede, cu titlu preventiv și general, o incompatibilitate între activitatea de intermediere imobiliară și cea de administrator de condominii 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 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 condominii, cu excepția cazului în care intenționează [să acționeze ca intermediar pentru] vânzarea sau pentru cumpărarea unui imobil pe care îl administrează, având în vedere că, în acest caz, s-ar manifesta un conflict de interese?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

27 Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate [Hotărârea din 16 mai 2024, Toplofikatsia Sofia (Noțiunea de domiciliu al pârâtului), C-222/23, EU:C:2024:405, punctul 63 și jurisprudența citată].

28 În aceste condiții, este necesar să se reformuleze prima întrebare preliminară și să se considere că, prin intermediul acesteia, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 258 TFUE trebuie interpretat în sensul că încheierea de către Comisie a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru determină conformitatea cu dreptul Uniunii a reglementării naționale care a făcut obiectul acestei proceduri.

29 În această privință, trebuie subliniat că, potrivit unei jurisprudențe constante, decizia Comisiei de a iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor constituie exercitarea unei puteri de apreciere discreționare a acesteia, asupra căreia Curtea nu poate exercita un control jurisdicțional [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 49 și jurisprudența citată]. Astfel, având în vedere rolul său de gardian al tratatului, Comisia este singura competentă să decidă dacă este oportun să inițieze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Aceasta este de asemenea singura competentă să decidă dacă este oportună continuarea procedurii precontencioase prin trimiterea unui aviz motivat, la fel cum are posibilitatea, iar nu obligația, la finalul acestei proceduri, de a sesiza Curtea în vederea constatării de către aceasta din urmă a pretinsei neîndepliniri a obligațiilor (Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Bulgaria, C-145/14, EU:C:2015:502, punctul 24 și jurisprudența citată).

30 Aceeași putere de apreciere caracterizează, așadar, adoptarea de către Comisie a deciziei de încheiere a unei astfel de proceduri.

31 Ținând seama de această putere de apreciere discreționară, decizia de a continua sau de a încheia o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu poate fi determinantă în vederea aprecierii conformității unei reglementări naționale cu dreptul Uniunii.

32 În această privință, Curtea a statuat deja că Comisia nu are competența de a stabili în mod definitiv, în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, drepturile și obligațiile unui stat membru sau de a-i oferi garanții privind compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unui anumit comportament (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 martie 2003, Comisia/Germania, C-135/01, EU:C:2003:171, punctul 24 și jurisprudența citată). Astfel, în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE, Curtea este singura competentă să constate că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor.

33 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 258 TFUE trebuie interpretat în sensul că încheierea de către Comisie a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru nu determină conformitatea cu dreptul Uniunii a reglementării naționale care a făcut obiectul acestei proceduri.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

34 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 49 TFUE, articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123 și articolul 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care prevede, în general, o incompatibilitate între activitatea de intermediere imobiliară și cea de administrator de condominii.

Cu privire la admisibilitate

35 În ceea ce privește, în primul rând, întrebările instanței de trimitere referitoare la interpretarea articolului 49 TFUE, trebuie amintit că dispozițiile Tratatului FUE în materie de libertate de stabilire nu își găsesc, în principiu, aplicarea într-o situație în care toate elementele sunt limitate la interiorul unui singur stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punctul 50 și jurisprudența citată).

36 Astfel, Curtea, sesizată de o instanță națională în contextul unei situații în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru, nu poate, fără precizarea respectivei instanțe în acest sens, să considere că cererea de interpretare preliminară privind dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libertățile fundamentale este necesară pentru soluționarea litigiului pendinte în fața instanței menționate. Astfel, elementele concrete care permit să se stabilească o legătură între obiectul sau circumstanțele unui litigiu în care toate elementele se limitează la interiorul statului membru în cauză și articolul 49 TFUE trebuie să reiasă din decizia de trimitere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punctul 52 și jurisprudența citată).

37 În consecință, într-o situație în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru, instanței de trimitere îi revine sarcina să indice Curții, în conformitate cu cele impuse la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții, motivul pentru care, în pofida caracterului său pur intern, litigiul pendinte în fața acesteia prezintă un element de legătură cu dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la libertățile fundamentale, care face ca interpretarea preliminară solicitată să fie necesară pentru soluționarea respectivului litigiu (Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punctul 53 și jurisprudența citată).

38 Or, astfel cum reiese din dosarul de care dispune Curtea, litigiul principal se caracterizează prin elemente care se limitează toate la interiorul Italiei. Pe de altă parte, instanța de trimitere nu precizează motivul pentru care, în pofida caracterului său pur intern, litigiul pendinte în fața sa prezintă cu articolul 49 TFUE un element de legătură care ar face ca interpretarea preliminară solicitată să fie necesară pentru soluționarea acestui litigiu.

39 În consecință, a doua și a treia întrebare sunt inadmisibile în măsura în care privesc interpretarea articolului 49 TFUE.

40 În ceea ce privește, în al doilea rând, interpretarea solicitată a articolului 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36, din această dispoziție rezultă că statele membre examinează dacă cerințele din cadrul sistemului lor juridic care limitează în special exercitarea unei profesii la titularii unei anumite calificări profesionale, inclusiv utilizarea titlurilor profesionale și activitățile profesionale permise în temeiul acestui titlu, nu sunt nici direct, nici indirect discriminatorii pe baza cetățeniei sau a reședinței, sunt justificate de motive imperative de interes general și sunt adecvate pentru asigurarea îndeplinirii obiectivului urmărit și nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia.

41 În această privință, trebuie arătat de asemenea că, astfel cum rezultă din articolul 2 alineatul (1) din directiva menționată, aceasta 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.

42 În plus, Curtea a statuat deja că din articolele 1 și 4 din directiva menționată reiese că obiectul esențial al recunoașterii reciproce este de a permite titularului unei calificări profesionale care îi oferă accesul la o profesie reglementată în statul său membru de origine să aibă acces în statul membru gazdă la aceeași profesie ca și cea pentru care este calificat în statul membru de origine și să o exercite în acel stat în aceleași condiții ca și resortisanții acestuia (Hotărârea din 8 iulie 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punctul 25 și jurisprudența citată).

43 Or, în speță nu se contestă că prezenta cauză nu privește recunoașterea unei calificări profesionale obținute în alt stat membru decât în Italia.

44 În aceste condiții, a doua și a treia întrebare preliminară sunt de asemenea inadmisibile în măsura în care vizează interpretarea articolului 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36.

45 În al treilea rând, este necesar să se arate că Irlanda invocă inadmisibilitatea celei de a treia întrebări, în măsura în care prin aceasta se urmărește obținerea unei opinii consultative a Curții pe baza unor premise de fapt care nu ar corespunde celor din litigiul principal.

46 În special, Irlanda susține că, deși această a treia întrebare se referă la activitatea unui agent imobiliar, litigiul principal privește în realitate activitatea unui broker imobiliar, distincție care nu ar reieși din decizia de trimitere.

47 În plus, acest stat membru apreciază că a treia întrebare se întemeiază pe ipoteza, care este eronată, potrivit căreia în mod necesar ar apărea un conflict de interese dacă un agent imobiliar ar fi implicat în cumpărarea sau în vânzarea unui bun a cărui administrare o asigură în calitate de administrator de condominii și că, prin urmare, astfel cum este formulată, a treia întrebare ar depăși întinderea implicațiilor litigiului principal.

48 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub propria răspundere și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență. Respingerea de către Curte a unei cereri adresate de o instanță națională este posibilă printre altele numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori atunci când problema este de natură ipotetică [Hotărârea din 8 mai 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Asociații ale magistraților), C-53/23, EU:C:2024:388, punctul 21 și jurisprudența citată].

49 De altfel, trebuie subliniat că, în cererea sa de decizie preliminară, instanța de trimitere face o referire explicită la exercitarea simultană a activității de intermediere imobiliară și a celei de administrator de condominii, fără a menționa activitatea de broker imobiliar.

50 În ceea ce privește considerațiile referitoare la riscul unui conflict de interese ca urmare a cumulării activităților de intermediere imobiliară și de administrator de coproprietate asupra bunurilor imobile, acestea trebuie considerate ca ținând de fondul întrebării preliminare, iar nu de admisibilitatea acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2024, Lietuvos notarų rūmai și alții, C-128/21, EU:C:2024:49, punctul 43).

51 În ceea ce privește susținerile Irlandei potrivit cărora a treia întrebare ar depăși implicațiile litigiului principal, trebuie arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante, numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea sau validitatea unei norme a dreptului Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe. Rezultă că întrebările adresate de instanțele naționale beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă rezultă că interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, dacă problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor respective (Hotărârea din 21 decembrie 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, punctul 18).

52 Pe de altă parte, este de competența Curții, în cadrul procedurii de cooperare cu instanțele naționale, instituită la articolul 267 TFUE, să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punctul 31 și jurisprudența citată).

53 Având în vedere cele de mai sus, argumentele Irlandei cu privire la inadmisibilitatea celei de a treia întrebări nu pot fi admise.

54 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că a doua și a treia întrebare preliminară trebuie să fie considerate inadmisibile numai în măsura în care privesc interpretarea articolului 49 TFUE și a articolului 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36.

Cu privire la fond

55 Cu titlu introductiv, trebuie să se stabilească dacă articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123 se aplică unei situații pur interne precum cea în discuție în litigiul principal.

56 În această privință, este necesar să se arate că, în temeiul primului paragraf al acestei dispoziții, statele membre se asigură că prestatorii de servicii nu sunt supuși unor cerințe care îi obligă să exercite în mod exclusiv o activitate specifică sau care limitează exercitarea în comun sau în parteneriat a unor activități diferite. Al doilea paragraf al dispoziției menționate precizează că prestatorii menționați la literele (a) și (b) pot fi supuși unor astfel de cerințe, cu respectarea condițiilor prevăzute la literele respective.

57 Or, trebuie să se constate că articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123 nu face referire la un element transfrontalier și nu prevede nicio condiție cu privire la existența unui astfel de element.

58 Astfel, după cum a susținut Comisia în observațiile sale scrise, aplicarea acestei dispoziții nu impune existența unui element de extraneitate, din moment ce măsurile pe care le cuprinde oferă o bază comună pentru facilitarea liberei circulații a serviciilor în vederea garantării unei mai bune calități a acestora din urmă, indiferent dacă prestatorul își furnizează serviciile exclusiv pe teritoriul statului său membru sau și în alte state membre.

59 În această privință, Curtea a statuat că, astfel cum reiese din articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2006/123 coroborat cu considerentele (2) și (5) ale acesteia, directiva menționată stabilește dispoziții generale prin care se urmărește eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire a prestatorilor în statele membre și privind libera circulație a serviciilor între acestea din urmă, pentru a contribui la realizarea unei piețe interne a serviciilor libere și concurențiale. Or, realizarea deplină a pieței interne a serviciilor necesită, înainte de toate, eliminarea obstacolelor cu care se confruntă prestatorii pentru a se stabili în statele membre, fie în propriul stat membru, fie în alt stat membru, și care sunt susceptibile să aducă atingere capacității lor de a furniza servicii unor destinatari care se află în întreaga Uniune (Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser, C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctele 104 și 105, precum și jurisprudența citată).

60 În vederea instituirii unei veritabile piețe interne a serviciilor, abordarea reținută de legiuitorul Uniunii în Directiva 2006/123 se bazează, astfel cum enunță considerentul (7) al acesteia, pe un cadru juridic general compus dintr-o combinație de măsuri diverse destinate să asigure un grad ridicat de integrare juridică în Uniune. În consecință, cu riscul de a se aduce, în caz contrar, atingere efectului util al cadrului juridic specific pe care legiuitorul Uniunii a dorit să îl instituie prin adoptarea Directivei 2006/123, trebuie să se admită că domeniul de aplicare al acestei directive este susceptibil să se extindă, dacă este cazul, dincolo de ceea ce prevăd în mod strict dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libertatea de stabilire și la libera circulație a serviciilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser, C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctele 106 și 107, precum și jurisprudența citată).

61 Prin urmare, întrucât articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123 este susceptibil să se aplice unei situații în care toate elementele relevante se limitează la interiorul unui singur stat membru, trebuie dat un răspuns instanței de trimitere în raport cu această dispoziție.

62 După cum s-a subliniat la punctul 56 din prezenta hotărâre, în temeiul primului paragraf al acestei dispoziții, statele membre se asigură că prestatorii de servicii nu sunt supuși unor cerințe care îi obligă să exercite în mod exclusiv o activitate specifică sau care limitează exercitarea în comun sau în parteneriat a unor activități diferite.

63 În aceste condiții, articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva menționată precizează că prestatorii menționați la literele (a) și (b) ale acestei dispoziții pot fi supuși unor astfel de cerințe, cu respectarea condițiilor prevăzute la literele respective.

64 În speță, astfel cum reiese din decizia de trimitere, articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89 este interpretat și aplicat în sensul că interzice exercitarea în comun a activităților de intermediere imobiliară și de administrator de condominii, indiferent dacă sunt sau nu exercitate asupra aceluiași bun, având în vedere că este vorba despre activități antreprenoriale.

65 Rezultă că articolul 5 alineatul 3 din Legea nr. 39/89 supune acești prestatori unor cerințe precum cele prevăzute la articolul 25 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2006/123.

66 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă aceste cerințe pot fi admise în speță în temeiul articolului 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din această directivă.

67 Deși, în final, sarcina de a stabili dacă cerințele prevăzute de reglementarea națională îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2006/123 revine instanței naționale, care este singura competentă să aprecieze faptele și să interpreteze legislația națională, Curtea, în cadrul unei trimiteri preliminare, este competentă, pe baza

dosarului cauzei principale, precum și a observațiilor scrise și orale care i-au fost prezentate, să furnizeze instanței de trimitere indicații utile, de natură să îi permită soluționarea litigiului cu care este sesizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 martie 2023, PrivatBank și alții, C-78/21, EU:C:2023:137, punctul 71, precum și jurisprudența citată).

68 În speță, din decizia de trimitere reiese că activitatea de intermediere este o profesie reglementată în Italia. Or, articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2006/123 prevede că cerințele referitoare la profesiile reglementate sunt admise numai în măsura în care sunt justificate pentru a garanta respectarea normelor care reglementează etica și conduita profesională, care variază în funcție de specificul fiecărei profesii, și în măsura în care sunt necesare pentru a asigura independența și imparțialitatea acestor profesii.

69 Guvernul italian a invocat în această privință obiectivele de protecție a consumatorilor și de menținere a independenței și imparțialității intermediarilor imobiliari, acest din urmă obiectiv mergând mână în mână cu prevenirea conflictelor de interese.

70 Acesta apreciază că, fără o interdicție a cumulării activităților, precum cea în discuție în litigiul principal, ar exista un risc ca proprietarii de bunuri imobiliare pentru care rolul de administrator de condominii și cel de intermediar imobiliar sunt exercitate de aceeași persoană să fie favorizați în mod nejustificat. Astfel, un astfel de intermediar care nu este supus unei asemenea interdicții ar putea orienta potențialii cumpărători către imobilele pentru care exercită el însuși atribuțiile de administrator de condominii.

71 Pe de altă parte, guvernul italian susține că nu este posibil să se impună camerelor de comerț, industrie, artizanat și agricultură sarcina de a verifica inexistența unui conflict de interese pentru fiecare tranzacție.

72 În această privință, trebuie arătat că articolul 25 din Directiva 2006/123, inclusiv condițiile cărora le sunt supuse cerințele pe care le vizează, se înscrie în capitolul V din această directivă, intitulat „Calitatea serviciilor”. Or, Curtea a statuat că acest capitol, în general, urmărește să protejeze interesele consumatorilor prin îmbunătățirea calității serviciilor profesiilor reglementate pe piața internă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punctul 28).

73 De altfel, același obiectiv este reflectat în considerentul (101) al acestei directive, potrivit căruia este necesar și 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.

74 În vederea asigurării protecției consumatorilor, statele membre pot adopta măsuri pentru a garanta independența și imparțialitatea profesiilor reglementate, în conformitate cu articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) din Directiva 2006/123.

75 În speță, din moment ce un intermediar imobiliar trebuie să fie un terț în raport cu părțile unei tranzacții imobiliare, rezultă că interdicția de a desfășura în comun activitățile de intermediere imobiliară și de administrator de condominii, în măsura în care urmărește să prevină riscul unui conflict de interese, poate, în principiu, să fie considerată ca fiind aptă să garanteze independența și imparțialitatea profesiei reglementate în cauză, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.

76 În aceste condiții, este de asemenea necesar ca o interdicție generală a exercitării în comun a activităților de intermediere imobiliară și de administrator de condominii, precum cea în discuție în litigiul principal, să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. În această privință, ar trebui să se verifice dacă alte măsuri mai puțin restrictive nu ar putea permite atingerea aceluiași rezultat.

77 În speță, astfel cum a subliniat Comisia în observațiile sale scrise, deși nu se poate exclude posibilitatea producerii unei situații de conflict de interese, în special atunci când activitățile de intermediere imobiliară și de administrator de condominii sunt desfășurate în privința aceluiași bun sau a unor bunuri comparabile, un asemenea risc nu are în mod necesar vocația de a se realiza în orice împrejurări, astfel încât existența unui asemenea conflict de interese nu poate fi prezumată.

78 În plus, interdicția în cauză nu pare a fi singura măsură care permite să se garanteze independența și imparțialitatea profesiei reglementate de intermediar imobiliar. Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctul 66 din concluzii și după cum au susținut Comisia și Tecno*37 în observațiile lor scrise, măsuri care afectează mai puțin libera prestare a serviciilor decât o interdicție generală a exercitării în comun a celor două activități, precum o interdicție a exercitării în comun a unor activități limitată la cazul în care ar fi în discuție același bun imobil, și/sau obligații specifice de transparență și de informare cu privire la această exercitare în comun, însoțite de un control *ex post* din partea camerelor profesionale competente, pot permite să se garanteze această independență și această imparțialitate.

79 În sfârșit, trebuie să se considere că dificultățile de ordin practic invocate de guvernul italian în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor alternative la interdicția generală a exercitării în comun a activităților de intermediere imobiliară și de administrator de condominii și în special imposibilitatea de a verifica lipsa unui conflict de interese în cadrul fiecărei tranzacții cu ocazia unei eventuale exercitări a acestor activități pentru același bun imobil nu sunt insurmontabile. Astfel, după cum a subliniat domnul avocat general la punctul 65 din concluzii, actele de vânzare pot conține de exemplu declarații exprese potrivit cărora agentul imobiliar, care acționează în calitate de intermediar, nu exercită în același timp funcția de administrator al condominiului din care face parte imobilul dobândit.

80 În orice caz, Curtea a statuat că asemenea dificultăți practice nu pot justifica nerespectarea obligațiilor care rezultă din dreptul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2020, Comisia/Belgia (Contabili), C-384/18, EU:C:2020:124, punctul 58].

81 În consecință și sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, rezultă că o interdicție generală a cumulării activității de intermediere imobiliară și a celei de administrator de condominii, precum cea în discuție în litigiul principal, depășește ceea ce este necesar și proporțional pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește.

82 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la a doua și la a treia întrebare că articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care prevede, în general, o incompatibilitate între exercitarea în comun a activității de intermediere imobiliară și a celei de administrator de condominii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

83 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

1) Articolul 258 TFUE

trebuie interpretat în sensul că

încheierea de către Comisia Europeană a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii unei obligații împotriva unui stat membru nu determină conformitatea cu dreptul Uniunii a reglementării naționale care a făcut obiectul acestei proceduri.

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

trebuie interpretat în sensul că

se opune unei reglementări naționale care prevede, în general, o incompatibilitate între exercitarea în comun a activității de intermediere imobiliară și a celei de administrator de condominii.

Semnături