

**Cauza C-242/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

18 aprilie 2023

**Instanța de trimitere:**

Consiglio di Stato (Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

11 aprilie 2023

**Apelantă:**

Tecno\*37

**Intimate:**

Ministero dello Sviluppo Economico

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna

**Obiectul procedurii principale**

Apel declarat de societatea reclamantă în primă instanță împotriva hotărârii Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per Emilia-Romagna (Tribunalul Administrativ Regional din Emilia-Romagna, denumit în continuare „TAR”), prin care a fost respinsă acțiunea acesteia având ca obiect anularea unei serii de decizii administrative prin care, în temeiul legislației italiene în vigoare, i s-a interzis să își continue activitatea de intermediere imobiliară din cauza incompatibilității cu activitatea sa de administrator de imobile deținute în coproprietate.

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Evaluarea conformității articolului 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, care prevede incompatibilitatea între activitatea de intermediere imobiliară și cea de administrator de imobile deținute în coproprietate, cu articolul 49 TFUE, cu

articolul 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36/CE, cu articolul 4 punctul 8 și cu articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123/CE.

În special, în temeiul articolului 267 TFUE, instanța de trimitere solicită să se stabilească: i) dacă este conformă cu dreptul Uniunii reglementarea națională care face obiectul procedurii principale, în versiunea în vigoare în prezent, potrivit căreia incompatibilitatea între activitatea de agent imobiliar și cea de administrator de imobile deținute în coproprietate trebuie înțeleasă în sensul că privește și se limitează la activitățile economice; ii) dacă articolul 59 din Directiva 2005/36/CE, articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123/CE și, cu titlu mai general, articolul 49 TFUE se opun unei reglementări precum cea prevăzută la articolul 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, care stabilește în mod prealabil și general incompatibilitatea între activitatea de intermediere imobiliară și cea de administrator de imobile deținute în coproprietate, fără ca acest lucru să fie justificat de un motiv imperativ de interes general sau fără a se demonstra proporționalitatea unei astfel de incompatibilități generale în raport cu obiectivul urmărit; iii) dacă agentul imobiliar poate totuși să desfășoare și activitatea de administrator de imobile deținute în coproprietate, cu excepția cazului în care activitatea de intermediere imobiliară privește clădirea pe care o administrează, având în vedere că, în acest caz, ar exista un conflict de interese.

### Întrebările preliminare

1) Articolul 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, astfel cum a fost reformulat în urma procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor 2018/2175, trebuie considerat în prezent ca fiind pe deplin conform cu dreptul [Uniunii], mai ales dată fiind clasarea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cauză?

2) Principiile și obiectivele articolului 59 alineatul (3) din Directiva 2005/36/CE (astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55/[UE]), precum și cele ale articolului 25 alineatul (1) din Directiva 2006/123/CE 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 stabilește în mod prealabil și general incompatibilitatea între activitatea de intermediere imobiliară și cea de administrator de imobile deținute în coproprietate pe baza simplei exercitări concomitente a celor două activități și, așadar, fără a fi necesară efectuarea de către camerele de comerț a unei verificări *a posteriori* privind în mod concret obiectul intermediierilor desfășurate 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 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?

## **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

TFUE: articolul 49

Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale: articolul 59 alineatul (3)

Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne: articolul 25 alineatul (1) și articolul 4 punctul 8

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind recomandările de reformă în domeniul reglementării serviciilor profesionale [Bruxelles, 10.1.2017, COM(2016) 820 final, SWD(2016) 436 final]

## **Jurisprudența Curții de Justiție**

Hotărârea din 27 februarie 2020, Comisia/Belgia [C-384/18], EU:C:2020:124, punctele 48, 52, 55 și 57, Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania, C-377/17, EU:C:2019:562, punctul 74, Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Comisia/Portugalia, C-398/14, EU:C:2016:61, punctul 48, și Hotărârea din 24 ianuarie 2018, Comisia/Italia, C-433/15, EU:C:2018:31, punctul 44

## **Dispozițiile de drept național invocate**

Legea 39/1989: articolul 5 alineatul 3

*Formularea inițială a acestei dispoziții:*

„3. Exercițarea activității de intermediere este incompatibilă:

- a) cu orice funcție publică sau privată, cu excepția încadrării în întreprinderi sau în societăți care au ca obiect de activitate exercitarea activității de intermediere;
- b) cu înscrierea în alte tablouri, ordine, roluri sau registre și similare;
- c) cu exercitarea în nume propriu a unei activități comerciale referitoare la tipul de intermediere care urmează să fie exercitată.”

*Formularea în urma unei reforme, introduse ca urmare a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiată de Comisia Europeană împotriva Italiei la 19 iulie 2018 (2018/2175), prin legea 37/2019, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018 (Legea 37/2019 privind dispoziții în vederea executării obligațiilor care rezultă din apartenența Italiei la Uniunea Europeană – Legea europeană 2018):*

Articolul 2. Dispoziții privind profesia de agent de intermediere:

„3. Exercițarea activității de intermediere este incompatibilă cu exercițarea activităților economice de producere, de vânzare, de reprezentare sau de promovare a unor bunuri aferente aceluiași sector comercial pentru care se exerciță activitatea de intermediere, precum și cu activitatea desfășurată în calitate de angajat al unei entități publice sau private ori de angajat al unei instituții bancare, financiare sau de asigurări, cu excepția întreprinderilor de intermediere, sau cu exercițarea unor profesii intelectuale aferente aceluiași sector comercial pentru care se exerciță activitatea de intermediere și, în orice caz, în situații de conflict de interese.”

*Formularea în urma unei reforme ulterioare, introdusă, ca urmare a aceleiași proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, prin legea 238/2021, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020 (Legea 238/2021 privind dispoziții în vederea executării obligațiilor care rezultă din apartenența Italiei la Uniunea Europeană – Legea europeană 2019-2020):*

Articolul 4. Dispoziții privind cooperarea cu centrele de asistență pentru recunoașterea calificărilor profesionale:

„3. Exercițarea activității de intermediere este incompatibilă cu exercițarea activităților economice de producere, de vânzare, de reprezentare sau de promovare a unor bunuri aferente aceluiași sector comercial pentru care se exerciță 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 sau de angajat 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 exercițarea unor profesii intelectuale aferente aceluiași sector comercial pentru care se exerciță activitatea de intermediere și, în orice caz, în situații de conflict de interese.”

*Textul în vigoare în prezent al dispoziției menționate este cel care rezultă după adoptarea Legii 118/2022, care a adăugat alineatul 3-bis:*

„3. Exercițarea activității de intermediere este incompatibilă cu exercițarea activităților economice de producere, de vânzare, de reprezentare sau de promovare a unor bunuri aferente aceluiași sector comercial pentru care se exerciță 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 sau de angajat 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 exercițarea unor profesii intelectuale aferente aceluiași sector comercial pentru care se exerciță activitatea de intermediere și, în orice caz, în situații de conflict de interese.

3-bis. Prin derogare de la dispozițiile alineatului 3, exercitarea activității de agent imobiliar este compatibilă cu cea de angajat sau de colaborator al unei întreprinderi care exercită activitatea de intermediere în materie de credit reglementată la articolul 128-sexies și următoarele din testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Textul unic al legilor în materie bancară și de credit, adoptat prin Decretul legislativ nr. 385 din 1 septembrie 1993). Exercițarea activității de intermediere în materie de credit rămâne guvernată de reglementarea din domeniu și este supusă controalelor aferente.”

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 În urma primirii unei sesizări, la 17 martie 2020, directorul Divisione Generale per la concorrenza del MISE (Divizia generală pentru concurență din cadrul Ministerului Dezvoltării Economice, denumit în continuare „MISE”) a invitat CCIAA (Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura) (Camera de Comerț, Industrie, Artizanat și Agricultură, denumită în continuare „CCIAA”) din Bologna să intervină cu privire la situația de posibilă incompatibilitate și/sau de conflict de interese a întreprinderii apelante, Tecno\*37, ca urmare a cumulului activității de intermediere imobiliară cu activitatea de administrator de imobile deținute în coproprietate. Autoritatea competentă a inițiat verificarea în temeiul articolului 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, astfel cum a fost modificată prin Legea 37/2019. Societății Tecno\*37 i se solicita în special să precizeze dacă activitatea de administrare de imobile desfășurată avea sau nu caracter economic.
- 2 Din deciziile administrative respective reieșea că Tecno\*37 administra 39 de imobile deținute în coproprietate și că venitul obținut era net superior în raport cu activitatea de intermediere. S-au constatat exercitarea simultană a celor două ocupații și existența unei situații de incompatibilitate în sensul articolului 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, în versiunea în vigoare în prezent. Rezulta că activitatea de administrator desfășurată avea un caracter profesional, iar nu temporar și ocazional, adică specific economic (în temeiul cerințelor de eficiență economică și de organizare, precum și de continuitate), întreprinderea individuală având trei angajați și o unitate suplimentară. În aceste condiții, CCIAA a înscris întreprinderea individuală de administrare de imobile deținute în coproprietate în REA (registrul economico-administrativ) și a interzis continuarea activității de intermediere imobiliară, cu menționarea încetării în REA.
- 3 Tecno\*37 a atacat deciziile respective în fața TAR, care a respins acțiunea prin hotărârea nr. 7/2022.
- 4 Mai precis, instanța menționată a reținut următoarele: i) din constatările efectuate prin intermediul Agenzia delle Entrate (Administrația Fiscală) a reieșit că Tecno\*37 desfășura activitatea de administrator în calitate de întreprinzător și că venitul generat era mult mai mare decât cel obținut din activitatea de intermediere imobiliară; (ii) articolul 5 din Legea 39/1989 trebuie interpretat în sensul că este



necesară evitarea unui conflict de interese actual prin verificarea de la caz la caz a situațiilor implicate, nefiind acceptabilă identificarea unor incompatibilități abstracte și absolute; iii) în această perspectivă, acțiunea întreprinsă de CCIAA în cadrul procedurii de verificare este corectă, iar concluziile sale sunt convingătoare. Incompatibilitatea este generată, în primul rând, de quantumul veniturilor obținute din activitatea de administrator de imobile deținute în coproprietate, exercitată în mod preponderent și în calitate de întreprinzător, prin intermediul unei structuri și al unor resurse umane dedicate acestei activități. Există, așadar, riscul ca unitățile imobiliare administrate să fie favorizate în mod nejustificat în raport cu celelalte imobile disponibile, cu consecința încălcării cerințelor privind independența și imparțialitatea specifice intermediarului, care are sarcina de a promova încheierea tranzacției. Astfel, numărul mare de clădiri – fiecare fiind compusă din mai multe apartamente – pentru care apelanta îndeplinește funcția de administrator poate, atunci când se desfășoară simultan activitatea de intermediere, să împiedice selectarea netulburată și imparțială a unor oferte adecvate în beneficiul clienților.

- 5 Împotriva hotărârii TAR, Tecno\*37 a declarat apel la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), instanța de trimitere.

#### **Principalele argumente ale părților din procedura principală**

- 6 În susținerea acțiunii în primă instanță au fost invocate, în special și în măsura în care prezintă interes în speță, următoarele motive:
 

încălcarea articolelor 3, 41, 97 și 117 din Costituzione (Constituția italiană), a articolului 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, a articolelor 1, 3 și 6 din Legea 241/1990, a articolului 4 alineatul (3) și a articolului 47 TFUE, a principiilor nediscriminării, proporționalității și adecvării condițiilor de acces la profesii și la servicii, astfel cum rezultă din Directivele 2005/36 și 2006/123, abuzul de putere prin lipsa instrumentării și a motivării cu privire la pretinsul conflict de interese, care ar constitui un motiv imperativ de interes general, și lipsa proporționalității.
- 7 Mai precis, potrivit reclamantei în primă instanță, articolul 5 alineatul 3 din Legea 39/1989 ar fi fost interpretat în sensul că stabilește o incompatibilitate abstractă și absolută între cele două activități, contrar abordării corecte și conforme cu principiile dreptului Uniunii, potrivit căreia ar trebui să se efectueze o investigație de la caz la caz cu privire la existența în realitate a unei situații de conflict de interese.
- 8 Apelul declarat de Tecno\*37 împotriva hotărârii TAR se întemeiază pe motivele prezentate în continuare.
- 9 Prin intermediul primului motiv de apel, apelanta reiterează motivele invocate în primă instanță. În special, aceasta invocă încălcarea articolului 4 alineatul (3) și a articolului 47 TFUE, precum și a principiilor dreptului Uniunii privind nediscriminarea, proporționalitatea și adecvarea condițiilor de acces la profesii și

la servicii, astfel cum rezultă și din Directivele 2005/36 și 2006/123, și abuzul de putere prin insuficiența instrumentării și a motivării cu privire la pretinsa existență a unui conflict de interese susceptibil să constituie, potrivit directivelor europene, un motiv imperativ de interes general de natură să confere caracter proporțional pretinsei incompatibilități între activitatea de agent imobiliar și cea de administrator de imobile deținute în coproprietate.

- 10 În cadrul primului motiv de apel, apelanta susține în special că TAR a aplicat articolul 5 alineatul 3 din Legea 39/1989 precum o „normă de pericol” care prevede o incompatibilitate abstractă și generală, luând în considerare exclusiv cazul extrem în care intermediarul suprapune funcțiile de administrator al imobilului cu cele de intermediar în ceea ce privește același imobil, deși această ipoteză nu este pertinentă în speță. Instanța menționată ar fi trebuit, în schimb, să recunoască nelegalitatea radicală a deciziilor atacate, întrucât acestea au fost adoptate pornind de la premisa că norma trebuie aplicată în sensul extinderii incompatibilității în mod general și nediferențiat la toate cazurile de exercitare concomitentă a celor două activități, fără a fi necesară o verificare a obiectului intermedierilor efectuate.
- 11 În plus, TAR a avut în vedere o interpretare a articolului 5 din Legea 39/1989 potrivit căreia incompatibilitatea între cele două activități, de intermediar și de administrator de imobile deținute în coproprietate, ar decurge din simpla constatare a desfășurării lor concomitente în calitate de întreprinzător, în situația în care numărul mare de unități imobiliare administrate ar constitui un risc potențial de conflict de interese în detrimentul unuia dintre clienții intermediarului imobiliar. Este vorba însă despre o interpretare vădit contrară principiilor stabilite de Curtea de Justiție în Hotărârea din 27 februarie 2020, C-384/18. Astfel, ceea ce este important pentru a asigura respectarea articolului 5 alineatul 3 din Legea 39/1989, potrivit unei interpretări conforme cu dreptul Uniunii, nu este verificarea numărului absolut de imobile care fac obiectul intermedierii sau a numărului absolut de imobile administrate (așa cum, în schimb, a procedat în mod eronat CCIAA din Bologna în temeiul interpretării date de MISE și pentru a califica activitatea ca având un caracter economic), ci verificarea în mod concret a aspectului dacă cele două activități se suprapun sau nu cu privire la același imobil.
- 12 Nu este pertinent și nici relevant pentru soluționarea cauzei aspectul dacă activitatea de intermediere desfășurată de reclamantă are sau nu un pretins caracter economic, așa cum a fost acesta dedus de CCIAA din datele cu privire la venituri obținute de la Agenzia delle Entrate (Administrația Fiscală) și chiar definit de instanța de prim grad de jurisdicție ca fiind o identificare adecvată a unei ipoteze concrete de conflict de interese. Astfel, aspectul dacă activitatea de intermediere imobiliară are sau nu caracter economic nu poate avea, în sine, nicio relevanță juridică legitimă. Este vorba despre un element inoperant pentru identificarea unui interes public care poate constitui un motiv imperativ de interes general (a se vedea punctul 48 din Hotărârea Curții de Justiție din 27 februarie 2020, C-384/18) de natură să justifice introducerea unei interdicții generale de a desfășura o activitate multidisciplinară.

- 13 Prin intermediul celui de al doilea motiv de apel se invocă din nou, printre altele, încălcarea principiilor europene privind nediscriminarea, proporționalitatea, caracterul gradual și adecvat al sancțiunilor.

### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 14 Atunci când un agent imobiliar desfășoară simultan activitatea de administrator de imobile deținute în coproprietate, poate apărea riscul ca unitățile imobiliare administrate să fie favorizate în mod nejustificat în raport cu celelalte imobile, cu consecința pierderii imparțialității specifice intermediarului. Astfel, un profesionist care administrează un număr mare de imobile deținute în coproprietate ar putea fi determinat să orienteze potențialii cumpărători spre spațiile care fac parte din imobilele administrate de el și, în consecință, să nu țină seama de alte oportunități la fel de interesante în materie de locuințe.
- 15 Pe de altă parte, din punctul de vedere al consumatorului, ar putea fi chiar mai avantajos să existe un singur profesionist care să asiste cumpărătorul atât în momentul cumpărării, cât și în etapa ulterioară de administrare a imobilului, având în vedere că, de fapt, sistemele de eludare a incompatibilităților pot fi numeroase (legături de rudenie etc.), ceea ce ar avea drept consecință dublarea profesioniștilor și, prin urmare, a costurilor suportate de beneficiarul final.
- 16 Noua reglementare cuprinsă la articolul 5 alineatul 3 din Legea 39/1989 garantează protecția consumatorului prin prevederea unei clauze care să evite orice conflict de interese actual între intermediar și obiectul intermedierei respective. Astfel, incompatibilitatea devine relativă și interzice asumarea în același timp a calității de intermediar (care, potrivit definiției prevăzute de codul civil, este o entitate echidistantă față de părți), și a calității de parte (în sens material, în calitate de 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 economice și nu mai privește, precum în cazul dispoziției care a făcut obiectul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, activitățile desfășurate în orice mod, inclusiv cu titlu profesional sau chiar cu titlu de activitate salariată.
- 17 Interpretarea solicitată este necesară pentru următoarele motive:
- apelanta a invocat protecția unor situații subiective recunoscute de dreptul Uniunii și a susținut încălcarea unor principii și a unor drepturi specifice Uniunii;
  - Curtea de Justiție deține monopolul cu privire la interpretarea dreptului Uniunii și, în consecință, a compatibilității normelor interne ale fiecărui stat membru cu dreptul Uniunii;
  - instanța de trimitere, deși exclude întrunirea condițiilor pentru a proceda la înlăturarea directă a aplicării reglementării naționale contestate, constată că există



o problemă de interpretare cu privire la interpretarea exactă care trebuie dată unor acte normative ale Uniunii și, în consecință, cu privire la compatibilitatea cu acestea a unei măsuri legislative naționale;

- problema în discuție este relevantă și decisivă pentru soluționarea litigiului și nu rezultă că aceasta a făcut obiectul unei interpretări directe din partea Curții;

- instanța de trimitere este o instanță de ultim grad de jurisdicție, iar apelanta a solicitat în mod specific efectuarea trimiterii preliminare.

DOCUMENT DE LUCRU