

Causa C-674/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte****Data di deposito:**

13 novembre 2023

Giudice del rinvio:

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovenia)

Data della decisione di rinvio:

26 ottobre 2023

Parti istanti e parte richiedente:

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

e altri

STAN nepremičnine d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije

Altra parte nel procedimento:

Državni zbor Republike Slovenije

Oggetto del procedimento principale

Istanza di parti private e domanda dello Državni svet [Consiglio nazionale] per l'avvio del procedimento di esame di costituzionalità dello Zakon o nepremičninskem posredovanju [legge in materia di intermediazione immobiliare] (in prosieguo: lo «ZNPosr»), che limita il compenso massimo consentito per le attività di intermediazione nell'ambito dell'acquisto o della vendita ovvero della locazione di immobili; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; rispetto della vita privata e della vita familiare, libertà di iniziativa economica, tutela dei

consumatori; direttiva 2006/123, tariffe minime e/o massime che il prestatore di servizi deve rispettare.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se gli articoli 7, 16 e 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, letti in combinato disposto con l'articolo 15 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa di uno Stato membro dell'Unione europea, in virtù della quale il compenso massimo consentito per l'intermediazione immobiliare nell'ambito dell'acquisto o della vendita per un medesimo immobile non può ammontare a più del 4% del prezzo contrattuale, allorché si tratta di un'intermediazione nell'ambito dell'acquisto o della vendita di un edificio unifamiliare, di un appartamento o di un'unità abitativa con una persona fisica quale acquirente.
- 2) Se gli articoli 7, 16 e 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, letti in combinato disposto con l'articolo 15 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa di uno Stato membro dell'Unione europea, in virtù della quale il compenso massimo consentito per l'intermediazione nell'ambito di un contratto di locazione per un medesimo immobile non può ammontare a più del 4% dell'importo risultante dalla moltiplicazione dell'importo del canone di locazione mensile per il numero di mesi per i quali l'immobile viene messo a disposizione, e comunque non può eccedere una somma pari all'importo di un singolo canone di locazione mensile, allorché si tratta di un'intermediazione nell'ambito della locazione di un edificio unifamiliare, di un appartamento o di un'unità abitativa con una persona fisica quale locatario.

Disposizioni di diritto dell'Unione richiamate

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), articoli 7, 16 e 38

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (in prosieguo: la «direttiva sui servizi»), articolo 15

Norme nazionali richiamate

Costituzione della Repubblica slovena (in prosieguo: la «Costituzione»)

L'articolo 74 stabilisce, tra l'altro, che l'iniziativa economica è libera. L'articolo 78 della Costituzione stabilisce che lo Stato crea le possibilità affinché i cittadini possano procurarsi un alloggio adeguato.

Zakon o nepremičninskem posredovanju [legge in materia di intermediazione immobiliare] (ZNPosr)

L'articolo 5 dello ZNPosr, intitolato «Compenso massimo consentito per l'intermediazione», così dispone:

«(1) In caso di acquisto o di vendita, il compenso massimo consentito per l'intermediazione non può ammontare, per un medesimo immobile, a più del 4% del prezzo contrattuale; tuttavia, tale limitazione non vale quando il valore contrattuale dell'immobile è inferiore a EUR 10 000.

(2) Nel caso di un contratto di locazione, il compenso massimo consentito per l'intermediazione non può ammontare, per un medesimo immobile, a più del 4% del valore contrattuale; tuttavia, detto compenso non potrà essere superiore all'importo di un singolo canone di locazione mensile, né inferiore ad EUR 150. Il valore contrattuale di cui alla frase precedente corrisponde all'importo risultante dalla moltiplicazione dell'importo del canone di locazione mensile per il numero di mesi per i quali l'immobile viene messo a disposizione.

(3) La società immobiliare può fatturare il compenso per l'intermediazione unicamente al committente sulla base di un contratto di intermediazione nel commercio di immobili.

(4) Il contratto di intermediazione che contravvenga ai paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo è nullo.

(5) Qualsiasi disposizione di un contratto di vendita, di locazione o di acquisto o di un altro contratto (...) relativamente ad un determinato immobile, la quale si ponga in contrasto con i paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo, è nulla.

(...))».

Breve esposizione dei fatti di causa e del procedimento principale

- 1 Dinanzi all'Ustavno sodišče [Corte costituzionale] sono state depositate due istanze di soggetti privati ed una domanda dello Državni svet per l'avvio di un procedimento di esame della costituzionalità dello ZNPosr, il quale, nella parte rilevante ai fini del presente rinvio pregiudiziale, fissa un limite al compenso massimo consentito per l'intermediazione nell'ambito dell'acquisto o della vendita ovvero della locazione di un immobile. Nell'ambito del procedimento

attivato su istanza di parte, l'Ustavno sodišče effettua una valutazione astratta della legge sopra citata.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 2 Hanno presentato istanza per esame di costituzionalità alcune società commerciali (immobiliari) oppure degli imprenditori individuali, la cui attività commerciale consiste nella prestazione di servizi di intermediazione immobiliare (in prosieguo: le «parti istanti»). Le parti istanti sostengono che lo ZNPosr si pone in contrasto con la Costituzione, con l'articolo 1 del Primo protocollo annesso alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con l'articolo 16 della Carta e con la direttiva sui servizi. Esse sostengono che il legislatore non ha dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico che presenti una reale connessione sostanziale con la lesione dei loro diritti costituzionali. Le parti istanti sostengono e dimostrano che il mercato dell'intermediazione immobiliare è molto sviluppato, in quanto vi sono più di 990 società immobiliari registrate per l'esercizio di tale attività, tenendo altresì presente che risultano iscritti nel registro più di 2 100 intermediatori immobiliari e che non vi sarebbero norme che ostacolano l'accesso al mercato. Allo stesso tempo le parti suddette sottolineano che i servizi di intermediazione immobiliare per gli utenti e i negozi relativi ad immobili non sono obbligatori. A loro avviso, il legislatore non ha menzionato nessun motivo a fondamento della decisione di fissazione di un importo massimo consentito per l'intermediazione, il quale abbia un reale collegamento sostanziale con l'attività di intermediazione immobiliare. A giudizio delle parti istanti, la tutela dei consumatori, adottata dal legislatore, costituisce un obiettivo a carattere generale, e in tale contesto non emergerebbe con evidenza un collegamento particolarmente stretto tra tale obiettivo e l'attività svolta dalle parti suddette.
- 3 Allo stesso modo, il riferimento compiuto dal legislatore all'articolo 78 della Costituzione (alloggio adeguato) nonché alla mancanza di alloggi pubblici, in collegamento con gli elevati canoni di locazione sul mercato, non giustificherebbe una diversa conclusione. Le parti istanti sostengono che il contestato articolo 5 dello ZNPosr non produrrà l'effetto di un aumento del numero di alloggi pubblici, né quello di una diminuzione dei prezzi di mercato per le locazioni di abitazioni. Nello specifico, dai lavori preparatori della legge non risulterebbe con evidenza quale sia la giustificazione a fondamento di simili effetti ovvero del contributo alla soluzione del problema abitativo per le categorie vulnerabili (giovani e anziani) nella direzione di una maggiore accessibilità agli alloggi e di locazioni di più lunga durata, che sarebbero gli obiettivi perseguiti dalla legge in questione. Ad avviso delle parti istanti, il semplice fatto che il compenso per i servizi di intermediazione immobiliare costituisca una possibile spesa, sostenuta un'unica volta, collegata ai negozi relativi ad immobili non vale a costituire siffatti nessi particolari con l'attività da esse esercitata.
- 4 Ad avviso delle parti istanti, il contestato articolo 5 dello ZNPosr non supera il vaglio di proporzionalità. Esse asseriscono che l'ordinamento giuridico ha già

conosciuto l'introduzione di altre misure per la concretizzazione dei doveri gravanti sullo Stato in forza dell'articolo 78 della Costituzione, che producono effetti per tutta la durata del contratto di locazione e sono specificamente rivolte alle categorie vulnerabili. In tale contesto, esse menzionano la possibilità di ottenere alloggi a prezzi non di mercato e quella di un contributo per il pagamento dei canoni di locazione di alloggi a prezzi di mercato. Esse sottolineano che il compenso per l'intermediazione è una spesa a carattere non ripetibile in occasione della locazione di un immobile e interviene soltanto se viene realmente richiesta la prestazione di servizi (non obbligatori) di intermediazione immobiliare. La normativa contestata sarebbe al tempo stesso in conflitto con l'articolo 16 della Carta, e precisamente con il diritto all'esercizio di un'attività economica nonché con il diritto di concludere contratti. La provvigione massima stabilita per l'intermediazione nell'ambito della dazione di immobili sarebbe fondamentalmente più bassa rispetto alle spese che sorgono in sede di intermediazione nell'ambito della presa e dazione in locazione di immobili. Le parti istanti deducono altresì espressamente una incompatibilità con la direttiva sui servizi. Allegazioni sostanzialmente identiche vengono formulate anche dall'organo che ha proposto la domanda di esame di costituzionalità.

- 5 Le parti istanti sostengono che la normativa contestata, nella parte relativa alle locazioni, contrasta con gli scopi perseguiti dalla politica in materia abitativa volta a sostenere le locazioni di appartamenti per durate più lunghe. Alla luce del calcolo della provvigione massima consentita, esse sostengono che ai committenti conviene una durata più breve della dazione in locazione del bene, in quanto in questo caso il compenso massimo consentito per l'intermediazione è più basso. Allo stesso tempo, il fatto che la spesa massima per l'intermediazione sia bassa incentiverebbe i soggetti che offrono beni in locazione a cambi più frequenti di locatari. La misura legislativa contestata non sarebbe neppure necessaria nel senso di cui all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva sui servizi, e in tale contesto le parti istanti si riferiscono, a titolo di esempio di misure meno restrittive, all'aumento del numero di alloggi pubblici offerti in locazione, all'erogazione di contributi per il pagamento degli affitti a prezzi di mercato, nonché a misure in materia tributaria, urbanistica, e a misure regolatorie di altro tipo per l'incentivazione della costruzione di alloggi (pubblici).
- 6 Una delle parti istanti sostiene che, a causa della limitazione delle provvigioni nel contesto della stipula di contratti di locazione, essa, per effetto delle spese che deve sostenere, dovrebbe lavorare in perdita, il che significa che dovrà cessare la propria attività. Tale parte sottolinea che la provvigione è in pratica l'unico compenso per il suo lavoro.
- 7 Lo Državni zbor [Assemblea nazionale] non ha replicato all'istanza e alla domanda per l'esame di costituzionalità. L'Ustavno sodišče è legittimato a proseguire la valutazione dell'istanza anche senza la replica della parte avversa.

Breve esposizione dei motivi del rinvio pregiudiziale

- 8 La presente causa ha per oggetto un procedimento per l'esame di costituzionalità di una legge, il quale è stato instaurato in virtù di due istanze di esame, ed un procedimento attivato sulla scorta di una domanda dello Državni svet. Non si tratta dunque di un procedimento scaturito da singoli procedimenti instaurati dalle parti istanti dinanzi ai giudici ordinari.
- 9 Le parti istanti per esame e l'organo autore della domanda di esame fanno valere anche la non conformità della normativa impugnata al diritto dell'Unione. Il richiamo operato dai soggetti summenzionati al diritto dell'Unione non può, ad avviso del giudice del rinvio, essere qualificato come generico, né può ad esso essere negata la rilevanza e la pertinenza ai fini del procedimento di esame di costituzionalità. A giudizio dell'Ustavno sodišče, l'interpretazione del diritto dell'Unione è necessaria affinché esso possa adottare la propria decisione. Il giudice del rinvio constata che, ai fini della valutazione della disciplina legislativa contestata, è decisiva l'interpretazione degli articoli 7, 16 e 38 della Carta dei diritti fondamentali, letti in combinato disposto con l'articolo 15 della direttiva sui servizi.
- 10 Nel caso in cui nella presente causa si ponesse il dubbio riguardo all'esistenza di un elemento transfrontaliero, l'Ustavno sodišče osserva che nel presente giudizio viene in questione un procedimento per esame di costituzionalità dello ZNPosr e dunque non si tratta di una valutazione individuale. In tale procedimento l'Ustavno sodišče valuta la compatibilità di una legge con la Costituzione slovena tenendo in considerazione tutti i soggetti ai quali tali disposizioni si applicano. Nel procedimento per esame di costituzionalità di una legge non è possibile escludere che le norme contestate possano applicarsi anche ai cittadini di altri Stati membri e alle persone giuridiche aventi la propria sede in altri Stati membri. Anche per questo, ad avviso dell'Ustavno sodišče, non è possibile sostenere la tesi secondo cui tutti gli elementi della controversia si collocherebbero all'interno di un unico Stato membro. Ciò premesso, nella presente causa occorre tener conto anche della direttiva sui servizi, la quale dà attuazione alle libertà fondamentali sancite dagli articoli 49 e 56 TFUE e riassume in forma codificata la consolidata giurisprudenza della Corte che ha dichiarato singoli requisiti nazionali incompatibili con le libertà fondamentali che possono essere fatte valere dagli operatori economici. Trattandosi della valutazione della presente legge, i servizi di intermediazione immobiliare vengono sicuramente richiesti (almeno potenzialmente) anche da soggetti di altri Stati membri dell'Unione.
- 11 Ad avviso dell'Ustavno sodišče, nel presente caso viene in questione un complesso intreccio reciproco tra vari aspetti della Carta e restrizioni ai sensi della direttiva sui servizi (in connessione con la libertà di stabilimento). Dal punto di vista delle parti istanti, occorre comunque prendere in considerazione la libertà di iniziativa economica, che include il diritto a svolgere un'attività economica, il diritto di concludere contratti e la libertà di concorrenza. Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia risulta che la libertà di iniziativa economica (nell'ambito

della libertà di concludere contratti) include anche il diritto di stabilire il prezzo di un servizio. Tuttavia, la tutela dei consumatori può essere un giustificato motivo per circoscrivere la libertà di iniziativa economica.

- 12 L'Ustavno sodišče ritiene che la gestione della disciplina legislativa nel delicato settore che viene qui in discussione debba mirare soprattutto all'armonizzazione e ad un giusto equilibrio tra i diritti e i principi fondamentali sanciti dalla Carta. Nell'intendimento dell'Ustavno sodišče, il nucleo della libertà di iniziativa economica non garantisce il diritto ad un profitto illimitato sotto tutti gli aspetti dell'attività commerciale del titolare del diritto. Dall'altro lato, il contributo alla trasparenza d'insieme e alla tutela dei consumatori in collegamento con l'accessibilità (economica) ad un alloggio quale bene fondamentale dell'esistenza ha, per i singoli tutelati, un valore inestimabile che, nella parte essenziale, non può essere trattato nell'ambito di un'analisi economica. Nella propria giurisprudenza, l'Ustavno sodišče valuta in linea di principio le limitazioni dei diritti (anche economici e sociali) tenendo conto dell'importanza dei singoli diritti umani e nel quadro di altri valori costituzionali (interessi pubblici), tenendo presente che la prospettiva economica può costituire al massimo uno dei punti di partenza della valutazione, che di per sé solo non è decisivo. Anche la giustizia sociale è un valore rientrante nell'interesse pubblico.
- 13 L'Ustavno sodišče si pone anzitutto, e in assenza di una risposta del legislatore, la questione se sulla valutazione dell'adeguatezza, nella misura in cui se ne deve tener conto alla luce dei presupposti di valore generali dei diritti sanciti dalla Carta, possa influire in maniera decisiva la circostanza che il legislatore prescrive delle limitazioni alle provvigioni su un mercato collegato verticalmente (il mercato dell'intermediazione immobiliare) e attraverso la regolazione dei prezzi non interviene direttamente sul mercato degli immobili. Con riguardo a ciò, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, dello ZNPosr, una società immobiliare può fatturare il compenso per l'intermediazione unicamente al committente sulla base di un contratto di intermediazione di beni immobiliari. Pertanto, dal punto di vista giuridico non è consentito il trasferimento diretto dell'onere economico corrispondente all'ammontare della provvigione in capo all'acquirente o al locatario qualora questi non sia al tempo stesso anche il committente del servizio di intermediazione immobiliare. Infatti, una diversa soluzione è nulla ai sensi del successivo paragrafo 4 dell'articolo sopra citato. A giudizio dell'Ustavno sodišče, tenuto conto del peggioramento delle condizioni di accesso all'alloggio e dell'aggravamento delle tensioni sui mercati immobiliari, dove la forza di mercato è sbilanciata a favore dell'offerta, è comunque lecito attendersi che l'ammontare della provvigione (che in assenza di intervento regolatorio potrebbe anche essere più elevato) venga essenzialmente trasferito in capo ai soggetti che chiedono un alloggio. Ciò vale direttamente per tutti i contratti che si concludono con l'aiuto di intermediatori immobiliari. Per i restanti contratti, l'effetto può essere soltanto indiretto a causa dell'influsso sui prezzi degli immobili. Alla luce di ciò, l'ammontare della provvigione dell'intermediatore immobiliare non è una conseguenza del comportamento della persona che chiede di acquistare o di prendere in locazione un alloggio, qualora questa non sia il committente del

negozio di intermediazione immobiliare. In questo caso, la spesa per l'intermediazione immobiliare non è in prima linea neppure nell'interesse di detta persona e essa neppure può influire sull'ammontare del compenso. In assenza di chiarimenti del legislatore, l'Ustavno sodišče può ritenere sussistente un contributo al raggiungimento degli scopi perseguiti, ma non può (in assenza di un'analisi da parte del legislatore) concludere che si tratti di un contributo rilevante. Alla luce di ciò, l'Ustavno sodišče si pone la questione se l'effetto rilevante in tal senso debba essere inteso soprattutto dal punto di vista dell'importanza del diritto tutelato ai sensi della Carta, e non soltanto nel senso dell'esigenza, rivolta al legislatore, che quest'ultimo dimostri attraverso un'analisi (economica) e quantifichi l'effetto del provvedimento. Tenuto conto dell'importanza degli obiettivi perseguiti dal legislatore, che si intrecciano con la Carta stessa, nella quale, a giudizio dell'Ustavno sodišče, risiede nella presente causa il baricentro della valutazione, l'Ustavno sodišče si pone la questione se la condizione relativa all'adeguatezza risulti soddisfatta nel caso di specie malgrado le perplessità sopra evidenziate. Allo stesso tempo, a giudizio dell'Ustavno sodišče, la disciplina adottata può contribuire ad una migliore visione d'insieme dei prezzi, in quanto anche dal punto di vista dei consumatori essa aiuta a rendere prevedibili gli importi delle provvigioni ed anche l'entità di un possibile effetto di questo tipo sull'ammontare del prezzo di acquisto o del canone di locazione.

- 14 Anche se lo Stato membro, il quale, per giustificare il requisito nel senso di cui all'articolo 15 della direttiva sui servizi, faccia riferimento ad un motivo rilevante di pubblico interesse, deve dimostrare che la sua normativa è appropriata e necessaria per il raggiungimento di uno scopo legittimo da esso perseguito, tale onere probatorio non può arrivare fino al punto di pretendere da tale Stato membro che fornisca la prova positiva del fatto che l'obiettivo menzionato non potrebbe essere conseguito, in identiche circostanze, con nessun altro provvedimento immaginabile. Vista l'assenza di chiarimenti da parte del legislatore, l'Ustavno sodišče non può fare propria la conclusione secondo cui la limitazione dell'ammontare delle provvigioni costituisce prevalentemente un contributo all'accessibilità (economica) agli alloggi. Tenuto conto dell'importanza degli obiettivi perseguiti dal legislatore, che si diffondono anche nella Carta, nella quale, a giudizio dell'Ustavno sodišče, risiede il fulcro della valutazione nella presente fattispecie, l'Ustavno sodišče si pone la questione se nel presente caso il presupposto della necessità debba essere considerato soddisfatto malgrado le perplessità sopra esposte, nella misura in cui influisce sulla valutazione nell'ambito della Carta. Infatti, la questione del ventaglio delle misure e della loro efficacia nella politica in materia abitativa può essere molto complessa. Alla luce di ciò occorre, ad avviso dell'Ustavno sodišče, prendere in considerazione anche talune limitazioni di fatto, che non consentono un intervento ampio ad libitum da parte dello Stato sul fronte dell'offerta di alloggi. Con certezza non è possibile concludere che il legislatore abbia a disposizione la possibilità di adottare una misura diversa (anche sotto il profilo temporale) di identico valore, la quale incida in misura inferiore su situazioni tutelate, protette dalla Carta. Ad avviso dell'Ustavno sodišče, anche le suindicate circostanze possono contribuire alla giustificazione secondo cui la competenza del legislatore nazionale nel presente

caso deve essere intesa in senso ampio in modo tale per cui deve ritenersi sussistente anche la necessità della normativa contestata.

- 15 Le parti istanti, con riguardo alla limitazione della provvigione nel caso dei contratti di locazione, sostengono che la disciplina in questa parte rende impossibile lo svolgimento della loro attività quanto meno per ciò che riguarda le locazioni a breve termine, che consentono soltanto basse provvigioni. L'Ustavno sodišče (in assenza di una risposta del legislatore) non può escludere che le parti istanti (alcune di esse) abbiano cessato o cesseranno (in parte) la prestazione di servizi di intermediazione immobiliare nella conclusione di contratti di locazione. Esso non può neppure esprimersi sull'entità delle provvigioni di mercato in assenza di regolazione e/o sull'efficacia economica o meno delle singole parti istanti sotto il profilo dei costi. In tali circostanze, l'Ustavno sodišče, nel prendere in considerazione i presupposti di valore di cui alla Carta, si pone la questione se il timore manifestato che le società immobiliari (o alcune di esse) cessino o cesseranno (in parte) di svolgere attività di intermediazione nella locazione di immobili da parte di persone fisiche significhi, di per sé solo, che la misura contestata non è, in questa parte, proporzionata in senso stretto. L'Ustavno sodišče si chiede se, conformemente ai presupposti valoriali espressi dalla Carta, occorra in questo caso ritenere che l'autonomia contrattuale risulta sminuita a tal punto che la limitazione in questione incide sull'essenza stessa del diritto alla libertà di iniziativa economica.
- 16 Poiché la Corte di giustizia non si è ancora pronunciata in merito alla valutazione di una disciplina legislativa muovendo dal presupposto della determinazione di un giusto equilibrio tra i diversi punti di vista della Carta e, in tale contesto, anche in merito al rapporto, nei confronti della direttiva sui servizi, della libertà di stabilimento tutelata (o della libertà di prestazione di servizi) nelle particolari circostanze della tutela dell'accessibilità (economica) agli alloggi quale bene fondamentale dell'esistenza, l'Ustavno sodišče ha deciso di sottoporre due questioni alla Corte ai fini della decisione pregiudiziale. In tale contesto, l'Ustavno sodišče è consapevole che deve alla fine, in quanto giudice del rinvio, verificare se i suddetti requisiti siano soddisfatti. Esso ritiene che le questioni sollevate esigano un'interpretazione unitaria del diritto dell'Unione, per la quale è competente la Corte di giustizia.