



Commissione X (Industria, commercio, turismo)

Senato della Repubblica

Disegno di Legge A.S. 2469

“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022”

Roma, 24 febbraio 2022

Gian Battista Baccharini
Presidente Nazionale

Segreteria di Presidenza Nazionale
Via Sardegna 50 – 00187 Roma –
Tel.: 06-452.31.828 - Fax: 06.45.23.18.20
E-mail: presidenzanazionale@fiaipmail.it

1. Premessa

Il disegno di legge “*Legge Annuale sul Mercato e sulla Concorrenza*” riveste quest'anno un'importanza ancora più decisiva e strategica poiché, come noto, è correlato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il provvedimento investe molteplici settori, ma è inevitabile il particolare interesse per le disposizioni (presenti e non) relative alle imprese e per l'impatto che vengono ad assumere sullo svolgimento delle attività di impresa in questo particolare momento storico di necessario rilancio dell'economia dopo la crisi economica originata dalla pandemia.

Con specifico riferimento al Capo VII (“*rimozione degli oneri per le imprese parità di trattamento tra gli operatori*”) e in linea con i dettami della Commissione Europea, Fiaip intende fornire il proprio contributo, al fine di reintrodurre una parità di trattamento tra i vari operatori che compongono la filiera dei servizi immobiliari.

2. La Legge Professionale n. 39/1989 e le recenti riforme che l'hanno investita (Legge Europea 2018 e Legge Europea 2019-20)

In linea con lo scopo proprio della Legge sulla Concorrenza, come sopra richiamato, occorre intervenire attraverso questo provvedimento per imprimere una correzione decisiva a quelle disposizioni che ancora contrastano con le Raccomandazioni della Commissione Europea e che sono quindi all'origine delle numerose Procedure di infrazione avviate nei confronti del nostro Paese.

In particolare, proprio la Legge professionale n. 39/1989 è stata recentemente oggetto di modifica con le ultime due Leggi Europee, ovvero la Legge Europea 2018 (con specifico riferimento all'articolo 2 della L.n.37/1989) e la Legge Europea 2019-20 (art. 4, comma 2, L.n.238/2021) in vigore, quest'ultima, dal 1° febbraio.

Le ultime due Leggi Europee sono intervenute sul comma 3 dell'articolo 5 della L.n.39/1989 in modo, di fatto, contraddittorio l'una rispetto all'altra, poiché se da un lato, con la prima (Legge UE 2018) è stata data attuazione alle Raccomandazioni della Commissione UE attraverso un'apertura alle compatibilità professionali con l'attività di agente immobiliare, poi, inspiegabilmente, con Legge UE 2019-20 è stata introdotta una nuova incompatibilità, ovvero quella con il collaboratore delle società di mediazione creditizia.

3. La non corretta applicazione del nuovo regime di incompatibilità di cui all'art. 2 della L. n. 37/2019 (Legge UE 2018) da parte delle Camere di Commercio

A onor del vero, anche l'auspicata apertura alle compatibilità perseguita con la Legge UE 2018 non è stata effettivamente soddisfatta poiché poco dopo l'entrata in vigore dell'articolo 2 della L.n.37/2019 è emersa un'interpretazione decisamente restrittiva da parte di numerose Camere di Commercio con cui è stata completamente vanificata la portata innovativa, - rispondente appunto, alle Raccomandazioni europee - del suddetto articolo 2, complice anche, evidentemente, l'assenza di chiarimenti in merito all'impatto applicativo della novità legislativa attraverso, ad esempio, una circolare interpretativa da parte del Ministero competente.

Molti agenti immobiliari che, in virtù del nuovo articolo 5 comma 3 avevano avviato nuove attività collaterali a quella di mediazione - realizzando così l'"agenzia multiservizi", fortemente voluta dalla Commissione Europea - sono, invece, stati raggiunti da provvedimenti di inibizione emanati dagli Enti camerali .

In particolare, è stata (ed è tuttora) contestata l'incompatibilità con l'attività di gestione di immobili finalizzata, ad esempio, alla locazione turistica, l'attività di amministrazione condominiale e quella di collaboratore di società di mediazione creditizia.

In questa sede preme concentrare la nostra attenzione su quest'ultima incompatibilità poiché ormai non è più solo espressione di un infondato indirizzo interpretativo, bensì un'esplicita previsione legislativa introdotta dalla Legge UE 2019-20 (nello specifico, dal già richiamato articolo 4, comma 2 della L.n.238/2021).

Per quanto riguarda il collaboratore di società di mediazione creditizia, infatti, è stato addirittura il legislatore "italiano" (contravvenendo così del tutto alle Raccomandazioni di quello europeo) ad introdurre, successivamente alla Legge Europea 2018, l'incompatibilità espressa e, circostanza ancor più paradossale, proprio con Legge Europea 2019-20.

Su tale fronte è necessario, quindi, prevenire con urgenza il rischio di ulteriori provvedimenti della Commissione Europea nei confronti del nostro Paese anche per evitare, opportunamente, la deriva di una "involuzione" del modello "agenzia immobiliare" in Italia, a dispetto dell'agenzia "multiservizi" richiesta dalla stessa Commissione.

4. L'articolo 4, comma 2, della L.n.238/2021 (Legge Europea 2019-20): nuove incompatibilità

Con l'articolo 4, comma 2 della Legge UE 2019-20, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 17 gennaio scorso, ed entrato in vigore il 1° febbraio, sono state apportate modifiche al comma 3 dell'art. 5 della L.n.39/1989 che vanno nella direzione diametralmente opposta rispetto a quella indicata dalla Commissione Europea poiché con esse viene introdotta un'espressa previsione di incompatibilità tra l'attività di mediazione e quella di collaboratore di società di mediazione

creditizia ("All'articolo 5 della legge 3 febbraio 1989, n. 39, il comma 3 è sostituito con il seguente: "L'esercizio dell'attività di mediazione è incompatibile con l'esercizio di attività imprenditoriale di produzione, vendita, rappresentanza o promozione dei beni afferenti al medesimo settore merceologico per il quale si esercita l'attività di mediazione ovvero con la qualità di dipendente di tale imprenditore, nonché con l'attività svolta in qualità di dipendente di ente pubblico o di dipendente o collaboratore di imprese esercenti i servizi finanziari di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 o con l'esercizio di professioni intellettuali afferenti al medesimo settore merceologico per cui si esercita l'attività di mediazione e comunque in situazioni di conflitto di interessi".»).

Tale nuova incompatibilità appare ancora più inspiegabile se rapportata ai recenti aggiornamenti (risalenti a luglio 2021), da parte della Commissione Europea, delle Raccomandazioni del 2017 relative alla riforma delle regolamentazioni professionali.

La Legge annuale sul mercato e la Concorrenza appare certamente il provvedimento più opportuno per sopprimere le modifiche entrate in vigore il 1° febbraio ad opera dell'articolo 4, comma 2, della Legge Europea 2019-20 che disattende in modo grave ed espresso le Raccomandazioni dell'Unione Europea.

Viceversa, il medesimo articolo 4 comma 2 ha "aperto" alla generale compatibilità con i "dipendenti", compatibilità del tutto irrilevante ai fini della nascita dell'agenzia multiservizi per non dire "dannosa" se ed in quanto si giunge al paradosso che il dipendente di un professionista (ad esempio architetto o geometra) potrà svolgere l'attività di agente immobiliare, attività invece inibita al proprio "titolare", incompatibile ai sensi dell'articolo 2 L.n.37/2019 ("3. L'esercizio dell'attività di mediazione è incompatibile con l'esercizio di attività imprenditoriali di produzione, vendita, rappresentanza o promozione dei beni afferenti al medesimo settore merceologico per il quale si esercita l'attività di mediazione, nonché con l'attività svolta in qualità di dipendente di ente pubblico o privato, o di dipendente di istituto bancario, finanziario o assicurativo ad esclusione delle imprese di mediazione, o con l'esercizio di professioni intellettuali afferenti al medesimo settore merceologico per cui si esercita l'attività di mediazione e comunque in situazioni di conflitto di interessi.").

5. L'infondatezza dell'incompatibilità introdotta dall'articolo 4, comma 2, della L.n.238/2021

Il collaboratore di società di mediazione creditizia, oltre a non rientrare in nessuna delle incompatibilità espresse di cui all'art. 5, comma 3, L.n.39/1989, come novellato dall'art. 2 della L.n.37/2019, proprio perché l'attività che svolge non compromette, di per sé, la terzietà dell'agente immobiliare, non comporta nemmeno un rischio di un conflitto di interessi, atteso che sono già poste dal legislatore e dagli organi di vigilanza numerose garanzie per il consumatore.

Il quadro regolamentare vigente in materia di intermediazione del credito prevede, infatti, numerosi presidi e cautele indirizzati proprio a prevenire l'insorgenza di situazioni di conflitto di interessi in capo alle reti distributive: si pensi in particolare alle disposizioni previste dai Provvedimenti della Banca d'Italia sulla trasparenza delle operazioni bancarie e finanziarie, al Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 22 gennaio 2014 n. 31, nonché alle Linee Guida emanate dall'OAM.

Deve essere, inoltre, sottolineato che l'attività di intermediazione del credito viene sempre ascritta, anche sotto il profilo degli obblighi contrattuali, alla società di mediazione creditizia, di cui il collaboratore è un semplice ausiliario: è quindi posto in capo al mediatore creditizio (inteso come società ex art. 128 septies del D.lgs.n. 385/1993) l'obbligo di assicurare comportamenti responsabili e trasparenti da parte dei suoi collaboratori e, in ogni caso, l'obbligo di rispondere in solido con gli stessi per qualsiasi comportamento illecito o dannoso che possano avere compiuto.

Oltretutto, l'attività di intermediazione del credito, oltre ad essere di per sé compatibile con quella di agente immobiliare (come sancito per tutte le attività di mediazione), esaurendosi nella mera "segnalazione" del mutuo più adatto e conveniente per il potenziale acquirente di immobile non determina un'interdipendenza tra i due settori (credito ed immobiliare) bensì la sola funzionalità dell'uno rispetto all'altro, rappresentando, anzi, un utile supporto ai fini dell'acquisto immobiliare, innescando, così, un processo virtuoso per il mercato immobiliare.

Al riguardo si segnala, oltre alle autorevoli considerazioni contenute nel **parere pro-veritate del Prof. Clarizia**, anche quanto statuito dalla **Corte di Giustizia Europea** che, con la recente sentenza n. 384 del 27.02.2020, ha sanzionato il Belgio per il mancato rispetto delle disposizioni di cui all'art.25 della Direttiva 2006/123/ CE e di cui all'art.49 TFUE, chiarendo bene le ragioni per le quali gli Stati dell'Unione Europea non possono limitare la possibilità dei prestatori di servizi di fornire attività multidisciplinari se non per motivi di interesse pubblico e, in ogni caso, solo limitatamente a quanto necessario ad assicurare l'imparzialità e l'indipendenza delle professioni regolamentate.

Nel caso trattato, la normativa belga prevedeva l'incompatibilità, in astratto, tra l'attività di contabile e l'attività di intermediario o agente assicurativo, nonché con quella di agente immobiliare oltre che con tutte le attività bancarie e di intermediazione finanziaria.

Anche nell'ordinamento belga non sussisteva una situazione di conflitto di interessi, ex ante, tra l'una e le altre attività, motivo che ha portato alla condanna del Belgio; la stessa condanna potrà, quindi, essere inflitta al nostro Paese dal momento che l'incompatibilità di cui all'art.4, comma 2, della L.n.238/2021 contrasta nettamente con i principi europei per le stesse violazioni contestate al Belgio.

L'avvenuta introduzione di una nuova incompatibilità di natura "assoluta" come quella del collaboratore delle società di mediazione creditizia non è, dunque, in primo luogo coerente con il principio europeo di proporzionalità da rispettare nell'eventuale inserimento di nuove forme di incompatibilità, non essendo stato nel caso di specie individuata e comprovata una presunzione assoluta di conflitto di interesse né essendo individuabile un rischio tale da esigere una tutela "ex

ante" da perseguire a favore della collettività, posto che i mediatori immobiliari svolgono attività di intermediazione immobiliare e, quindi, mettono in contatto i proprietari degli immobili con i potenziali acquirenti o conduttori, eseguendo, a favore della clientela, sempre e comunque una attività di mediazione nel rispetto dei principi generali di autonomia, indipendenza ed imparzialità richiesti dall'art. 1754 c.c., sia nei confronti delle banche che delle parti contraenti.

A ciò si aggiunge anche che l'incompatibilità introdotta incide, di fatto, in modo improprio sul Testo Unico Bancario (D.lgs.n. 385/1993) e, in particolare, sul suo art. 128-octies che non preclude affatto ai mediatori immobiliari di svolgere le funzioni di collaboratore delle società di mediazione creditizia.

Da ultimo, sono stati, evidentemente, ignorati i rischi derivanti dalla nuova incompatibilità in termini di diffusione dell'illegalità e dell'abusivismo, poiché è innegabile la stretta correlazione tra compravendite e finanziamenti per l'acquisto immobiliare, ovvero l'esigenza di soddisfare il più velocemente possibile la domanda degli acquirenti in merito al mutuo più opportuno per procedere alla presentazione di una proposta d'acquisto.

La novità legislativa comporterà, quindi, inevitabilmente, una proliferazione di comportamenti illegali con tutti i danni che ne derivano anche per le casse dell'Erario.

6. L'urgenza di un intervento normativo sull'articolo 5, comma 3, L.n.39/1989 come modificato dall'articolo 4, comma 2, della L.n.238/2021

Alla luce delle considerazioni svolte, si evidenzia **l'urgenza di un intervento normativo sull'articolo 5, comma 3, L.n.39/1989 diretto a sopprimere le modifiche entrate in vigore dal 1° febbraio con le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 2, della L.n.238/2021** (Legge Europea 2019-20) che disattendono in modo grave ed esplicito (oltre che straordinariamente contraddittorio in relazione alla Legge Europea 2018) le Raccomandazioni dell'Unione Europea.

Nel ribadire, quindi, innanzitutto, come la figura del collaboratore delle società di mediazione creditizia rispetti il requisito essenziale e caratteristico della mediazione, ovvero la terzietà, occorre scongiurare, già attraverso il provvedimento in esame, il concreto rischio di un aggravamento della procedura d'infrazione da parte dell'Unione Europea che si tradurrebbe in una sicura sanzione per il nostro Paese, quanto mai inopportuna in questo delicato periodo storico in cui, al contrario, il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza unitamente alla Legge annuale sul Mercato e sulla Concorrenza 2021 possono imprimere una vera svolta a favore del rilancio della nostra economia nazionale.

Roma, 22 ottobre 2021

Spett.le

FIAIP – Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali

Egr. Presidente

Dott. Gianbattista Baccarini

OGGETTO: Parere *pro veritate* in relazione alla ipotizzata modifica dell'attuale formulazione dell'art. 5, comma 3, della L. n. 39/89 con introduzione di una incompatibilità generale tra l'attività di mediazione immobiliare e creditizia.

Spettabile Federazione,

ci è stato richiesto di esprimere un parere legale al riguardo della legittimità della paventata introduzione, nell'ambito dell'art. 5 comma 3 della L. n. 39/89, di una nuova norma che preveda l'incompatibilità generale dell'agente immobiliare con l'esercizio delle attività di dipendente o collaboratore di cui all'art. 128 *nonies* del D. Lgs. n. 385/93 (mediazione creditizia), come presentata nell'emendamento 3.1 all'art. 2 della nuova Legge Europea ("*E' altresì incompatibile con l'esercizio dell'attività di dipendente o collaboratore di cui all'art. 128 nonies del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385*").

1. Prima di esaminare nel merito il quesito proposto, ci sembra opportuno ricordare che l'art. 5 comma 3 L. n. 39/89 è già stata oggetto di una rimodulazione nell'anno 2019 con l'approvazione della Legge Europea 2018 (37/2019) al fine di arginare una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea.

Infatti il testo dell'art.5 comma 3 della L. 39/89, prima della modifica apportata dalla Legge Europea 2018 (L. 37/2019), era quello introdotto a suo tempo dalla L. 57/2001 e recava un divieto assoluto e generalizzato per gli agenti immobiliari dello svolgimento di qualsiasi attività imprenditoriale o professionale diversa da quella della mediazione ("*L'esercizio dell'attività di mediazione è incompatibile: a) con l'attività svolta in qualità di dipendente da persone, società o enti, privati e pubblici, ad esclusione delle imprese di mediazione; b) con l'esercizio di attività imprenditoriali e professionali, escluse quelle di mediazione comunque esercitata*")

Con la procedura di infrazione n. 2018/2175 la Commissione Europea aveva censurato quella vecchia versione dell'art.5 comma 3 della L. 39/1989 risalente al 2001, in quanto ritenuta ingiustificatamente limitativa dell'attività che un agente immobiliare può svolgere e come tale in contrasto con l'articolo 59, paragrafo 3, della Direttiva 2005/36/CE, nonché con l'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE e più in generale con l'articolo 49 TFUE.

La Direttiva 2005/36/CE (come modificata dalla Direttiva 2013/55/CE), relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, prevede infatti all'articolo sopra citato che *“Gli Stati membri valutano se i requisiti stabiliti nel loro ordinamento giuridico per limitare l'accesso a una professione o il suo esercizio ai possessori di una specifica qualifica professionale, inclusi l'impiego di titoli professionali e le attività professionali autorizzate in base a tale titolo, indicati all'articolo come «requisiti», sono compatibili con i seguenti principi:*

- a) i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o del luogo di residenza;*
- b) i requisiti devono essere giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;*
- c) i requisiti devono essere tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo”.*

Inoltre, la Direttiva 2006/123/CE relativa i servizi del mercato interno prevede invece che *“Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti:*

- a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità;*
 - b) i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità.*
2. Quando le attività multidisciplinari tra i prestatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) sono autorizzate, gli Stati membri provvedono affinché:
- a) siano evitati i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività;*
 - b) siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono;*
 - c) le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle*

diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale”.

Va precisato che la Direttiva 2006/123/CE è stata attuata in Italia dal D.lgs 59/2010 e che dall'applicazione dello stesso sono stati esclusi, tra gli altri, (art. 4) i servizi finanziari e bancari, nell'ambito dei quali non rientrano i servizi di intermediazione creditizia, che tuttavia, come si dirà oltre, sono stati a propria volta regolati dagli artt. 128-sexies e ss. del D.lgs 385/93 (TUB), come modificato dal D.lgs 141/10.

Il TFUE infine prevede più in generale all'articolo 4 n. 3 che *«gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione»* e al suo art.49 il principio fondante dell'Unione che implica il divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento ed accesso all'attività autonoma ed all'impresa.

La Commissione Europea alla luce di tali vincoli aveva attivato nei confronti dell'Italia la procedura di infrazione n. 2018/2175 ed aveva censurato la vecchia formulazione dell'art. 5, co. 3, della L. 39/1989, come derivata dalla L. 57/2001, in particolare per il fatto che questa impediva agli agenti immobiliari di esercitare qualsiasi altra attività diversa dall'intermediazione immobiliare. Tale divieto secondo la Commissione avrebbe anche ostacolato la possibilità per gli agenti immobiliari di sviluppare modelli commerciali innovativi e flessibili e limitato la loro capacità di offrire servizi adattati alle necessità dei loro clienti. La Commissione aveva anche rappresentato che, anche se l'obiettivo della regolamentazione, come dichiarato dall'Autorità italiana, è quello della protezione dei consumatori, ciò nonostante deve essere chiarito come una regola di incompatibilità generale e non giustificata possa essere considerata necessaria e proporzionata all'obiettivo medesimo.

In tale ottica la Commissione era arrivata alla conclusione che la vecchia formulazione dell'art.5 comma 3 della L. 39/89 non fosse compatibile con la disciplina europea di riferimento in quanto non sarebbe emerso con chiarezza come l'esercizio di qualunque altra attività potesse incidere negativamente sul rendimento professionale degli agenti immobiliari e per quale motivo, per proteggere i consumatori, non fossero sufficienti soluzioni meno restrittive, ad esempio norme generiche sul conflitto di interessi.

Anche per cercare di superare tali contestazioni nella Legge Europea 2018 ossia nella L. 37 dell'11.5.2019 è stata inserita (art. 2) una modifica integrale dell'art.5 comma 3 della L. 39/89.

Nella nuova versione dell'art.5 comma 3 della L. 39/89 (quello oggi in

vigore) non compare più il divieto di esercizio di altra attività imprenditoriale che era contenuto nella versione del 2001 e che era stato oggetto di critiche da parte della Commissione Europea.

La limitazione ora non riguarda qualsiasi attività imprenditoriale ma in modo più limitato le *“attività imprenditoriali di produzione, vendita, rappresentanza o promozione dei beni afferenti al settore merceologico per il quale si esercita l’attività di mediazione ... o con l’esercizio di professioni intellettuali afferenti al medesimo settore merceologico per cui si esercita l’attività di mediazione e comunque in situazioni di conflitto di interessi”*.

Alla luce di questa previsione, salva la sussistenza di particolari ragioni riferibili al caso concreto che possano determinare una situazione di conflitto di interessi, agli agenti immobiliari è consentito lo svolgimento di altre attività imprenditoriali, tra cui anche lo svolgimento dell’attività di collaboratore di mediatori creditizi, nei limiti e secondo le regole previste dal TUB (D. Lgs. n. 385/93), come integrato dal D.lgs 141/10, di cui si dirà oltre.

2. I vincoli europei derivanti dalle Direttive sopra citate sono stati richiamati dalla Commissione Europea anche nei confronti del Belgio (procedimento di infrazione 7402/15) che aveva approvato una normativa che vietava l’esercizio congiunto dell’attività di contabile con quella dell’intermediario, agente assicurativo, agente immobiliare, intermediario bancario o finanziario.

Non avendo il Regno del Belgio dato risposte soddisfacenti alla Commissione Europea, quest’ultima si è rivolta alla Corte di Giustizia UE la quale, con la sentenza n. 384 del 27.02.2020, ha ritenuto la normativa del Belgio incompatibile con il diritto europeo precisando che *“il Regno del Belgio, vietando l’esercizio congiunto dell’attività di contabile con quella di intermediario o agente assicurativo, agente immobiliare o qualsiasi altra attività di servizi bancari o finanziari e consentendo alle Chambres de l’Institut professionnel des comptables et fiscalistes agréés (Camere dell’Istituto professionale dei commercialisti ed esperti contabili abilitati) di vietare l’esercizio congiunto dell’attività di contabile con qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell’articolo 25 della direttiva 2006/123 e dell’articolo 49 TFUE.”* (punto 81).

In particolare la Corte di Giustizia ha ricordato che *“uno Stato membro che invochi un motivo imperativo di interesse generale o, come in questo caso, l’eccezione prevista dall’articolo 25, paragrafo 1, secondo comma,*

lettera a), della direttiva 2006/123, per stabilire che il divieto di attività multidisciplinari da esso introdotto è necessario per garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei contabili PCF, deve presentare precisi elementi che consentono di avvalorare il suo ragionamento (v., in tal senso, sentenza del 4 luglio 2019, Commissione/Germania, C-377/17, EU:C:2019:562, punto 74 e la giurisprudenza ivi citata)” (punto 41).

Ancora, la Corte ha precisato che “se è pur vero che, secondo giurisprudenza costante, l'onere della prova a carico dello Stato membro non può estendersi fino a pretendere che quest'ultimo dimostri, in positivo, che nessun altro possibile provvedimento permetta la realizzazione dello stesso obiettivo alle stesse condizioni (v., in tal senso, sentenza del 4 luglio 2019, Commissione/Germania, C-377/17, EU:C:2019:562, punto 64), resta tuttavia il fatto che spetta a detto Stato membro contestare in maniera sostanziale e dettagliata gli elementi in tal senso presentati e le conseguenze che ne derivano (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Commissione/Portogallo, C-398/14, EU:C:2016:61, punto 48, e del 24 gennaio 2018, Commissione/Italia, C-433/15, EU:C:2018:31, punto 44)” (punto 55).

Secondo le indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia UE dunque, deve concludersi che l'introduzione da parte degli Stati membri di limiti alle attività multidisciplinari, specie laddove tali limiti si risolvano in divieti generalizzati, in deroga quindi all'art. 25 della Direttiva 2006/123 e dell'art. 49 TFUE, deve essere necessariamente basato su precisi elementi di prova che dimostrino in concreto l'impossibilità di conseguire l'obiettivo dell'interesse pubblico perseguito (indipendenza o imparzialità richiesta all'attività considerata) attraverso strumenti alternativi e meno invasivi, in coerenza anche con il principio europeo di proporzionalità.

In assenza dei richiamati e comprovati elementi la normativa nazionale si pone in contrasto con quella europea, con tutte le conseguenze che da ciò derivano.

3. Sotto altro profilo va ricordato che la riforma della mediazione creditizia, come introdotta nel TUB (art. 128-sexies e ss.) dal D. Lgs. n. 141/2010, è il frutto anch'essa della applicazione di una Direttiva Europea essendo in particolare tesa alla Attuazione della Direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori.

Tale circostanza ha un sicuro significato in quanto dimostra come la riforma della mediazione creditizia intervenuta nell'ambito del 2010 abbia

perseguito, tra l'altro, lo scopo, di matrice europea, di una migliore tutela dei consumatori; sicché è logico presumere che eventuali incompatibilità dei soggetti che a vario titolo esercitano nell'ambito del settore della mediazione creditizia possano e debbano ricercarsi innanzitutto nell'ambito della suddetta disciplina.

Prima di entrare nel merito delle incompatibilità prevista dal TUB occorre chiarire in cosa consista la mediazione creditizia e perché essa vada nettamente distinta dall'attività invece svolta dagli agenti in attività finanziaria.

L'art. 128-sexies comma 1 del TUB precisa, infatti, che *“È mediatore creditizio il soggetto che mette in relazione, anche attraverso attività di consulenza, banche o intermediari finanziari previsti dal Titolo V con la potenziale clientela per la concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma”*. Il mediatore creditizio, dunque, si limita alla messa in relazione con le banche dei soggetti interessati ad un finanziamento, mantenendo rispetto ad entrambi una posizione di necessaria autonomia ed indipendenza, che è tipica del mediatore (alla stregua dei broker assicurativi).

L'art. 128-quater comma 1 del TUB, invece, distingue nettamente dal mediatore creditizio la figura dell'agente in attività finanziaria, precisando che *“E' agente in attività finanziaria il soggetto che promuove e conclude contratti relativi alla concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma o alla prestazione di servizi di pagamento, su mandato diretto di intermediari finanziari previsti dal titolo V, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica, banche o Poste Italiane”*. L'agente in attività finanziaria, dunque, a differenza del mediatore creditizio, non rimane estraneo al rapporto di finanziamento, né è autonomo o libero, in quanto legato da un rapporto diretto con le banche per le quali promuove e conclude i relativi finanziamenti, tant'è che ai sensi del comma 4 del medesimo art. 128-quater del TUB, può agire su mandato di un solo intermediario finanziario o di più intermediari finanziari appartenenti al medesimo gruppo.

Proprio in tale ottica l'art. 128-octies del TUB (come introdotto dal D. Lgs. n. 141/2010), intitolato *“incompatibilità”*, introduce delle espresse previsioni limitative delle funzioni, prevedendo *in primis* il divieto di contestuale iscrizione nell'elenco degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, impedendo così una commistione tra le banche che erogano i finanziamenti ed i mediatori creditizi che invece mettono in

contatto i potenziali clienti con le banche medesime e che devono ispirare l'attività di mediazione al principio generale di autonomia ed imparzialità.

Inoltre, l'art. 128-octies, con espresso riferimento alle persone fisiche che svolgono l'attività di collaboratori dei mediatori creditizi ai sensi del successivo art. 128-nonies, prevede l'incompatibilità dell'esercizio congiunto delle funzioni di collaboratore a favore di più mediatori creditizi, al fine di garantirne l'autonomia delle relative funzioni anche rispetto ad altri mediatori creditizi.

Non risulta rinvenibile, dunque, nel vigente testo del TUB, una norma che impedisca espressamente ai collaboratori dei mediatori creditizi di svolgere anche altra attività e, in particolare, quella di mediatori immobiliari (comunemente definiti agenti immobiliari).

Questo divieto non può del resto neanche desumersi indirettamente dalla comunicazione interpretativa n. 1/13 dell'O.A.M. (Organismo degli Agenti e dei Mediatori istituito ai sensi dell'art. 128 *undicies* del TUB), con la quale l'Organismo ebbe a precisare – in un momento in cui l'art. 5 comma 3 della L. 39/89 aveva la formulazione generale di incompatibilità oggi non più vigente e che ha poi dato luogo alla procedura di infrazione europea – che anche per lo svolgimento della semplice attività di “segnalazione” alle banche di soggetti interessati ad un finanziamento è necessaria l'iscrizione agli appositi elenchi dei mediatori creditizi (e in particolare quello inerenti i relativi collaboratori di cui si avvalgono per il contatto con il pubblico), in aderenza alle pregresse circolari del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. prot. DT 85076 del 30.12.2012 e n. prot. DT 100578 del 21.12.2012.

Tale segnalazione OAM, infatti, ha avuto lo scopo di chiarire che rimane obbligatoria per tutti i soggetti comunque coinvolti nel processo di mediazione creditizia l'iscrizione agli appositi elenchi tenuti dall'OAM, previa verifica del possesso dei relativi requisiti come fissati dall'art. 128-nonies del TUB. Essa, dunque, non sembra possa incidere sulla facoltà degli agenti immobiliari di iscriversi ai ruoli dei collaboratori dei mediatori creditizi, specie a valle della riformulazione del testo dell'art. 5 comma 3 della L. 39/89, come intervenuta nel 2019 (L. n. 37/2019), che, come abbiamo visto, ha assorbito il favor europeo per lo sviluppo delle c.d. attività multidisciplinari.

Né si può sottacere che lo stesso OAM ha ribadito che è perfettamente compatibile, e dunque esercitabile da parte del Mediatore creditizio, anche l'attività di mediazione assicurativa, nel rispetto della relativa

disciplina, confermando così la compatibilità del cumulo con la mediazione creditizia di altra attività di mediazione, non implicando alcun tipo di incompatibilità l'esercizio congiunto da parte di un medesimo soggetto (e a cascata dei collaboratori di cui si avvale) di due attività di natura omogenea, entrambe ispirate al criterio di autonomia ed imparzialità proprio dell'art. 1754 c.c., nel rispetto di tutti i requisiti richiesti dalla Legge.

Ne deriva dunque che nella disciplina che regola la mediazione creditizia non sembra esserci alcun divieto assoluto per gli agenti immobiliari di svolgere l'attività di collaboratori dei mediatori creditizi, richiedendo piuttosto la norma il rispetto dei requisiti *ex lege* necessari per lo svolgimento (anche) di tale attività, tra cui il superamento delle apposite prove valutative e l'iscrizione negli appositi elenchi tenuti dall'O.A.M.

4. Alla luce delle considerazioni generali che precedono, si può ora esaminare l'ipotizzata modifica dell'art. 5 comma 3 della L. n. 39/89, nel senso di introdurre la previsione dell'incompatibilità degli agenti immobiliari *"con l'esercizio dell'attività di dipendente o collaboratore di cui all'art. 128 novies del D. Lgs. 1° settembre 1993 n. 385"*.

Il divieto ipotizzato avrebbe carattere assoluto in quanto impedirebbe in forma generale ed indiscriminata la possibilità per gli agenti immobiliari di svolgere l'attività di collaboratore di un mediatore creditizio, vietando quindi indirettamente l'iscrizione degli agenti immobiliari ai relativi elenchi O.A.M., con una sostanziale eterointegrazione del TUB.

Tale divieto, per essere giustificato secondo la disciplina europea sopra richiamata, dovrebbe essere proporzionato e funzionale a salvaguardare un prevalente interesse pubblico di imparzialità ed indipendenza in ipotesi minato da una presunzione (permanente) di conflitto di interessi ravvisabile in capo agli agenti immobiliari, per il solo fatto di essere intermediari immobiliari oltreché collaboratori di un intermediario del credito. La sentenza della Corte di Giustizia n. 384 del 27.02.2020, già citata, chiarisce infatti molto bene che gli Stati dell'Unione Europea non possono limitare la possibilità dei prestatori di servizi di fornire attività multidisciplinari, se non per motivi di interesse pubblico prevalente e limitatamente a quanto necessario per assicurare l'imparzialità e l'indipendenza delle professioni regolamentate.

La Corte di Giustizia ha anche ricordato che l'introduzione di limiti all'esercizio di attività multidisciplinari deve per forza essere basato su

argomenti concreti, anche in relazione alla proporzionalità della misura prevista rispetto al pericolo evocato. Tali previsioni debbono essere anche supportate dalla prova che solo la previsione generale di incompatibilità è l'unica misura idonea a permettere il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, mentre nessuna altra misura meno pregiudizievole (ad esempio quella del controllo a posteriori, caso per caso) potrebbe essere sufficientemente efficace. Non può in particolare lo Stato membro invocare difficoltà pratiche, amministrative o finanziarie di controllo per giustificare l'introduzione di forme generali di limitazione delle attività multidisciplinari, escludendo misure alternative funzionali alla verifica in concreto delle singole situazioni. In questi casi è solo attraverso un controllo a posteriori che lo Stato italiano può accertare una situazione di conflitto di interesse o di incisione dell'imparzialità. Ed il fatto che tale attività di verifica sia complicata o comunque gravosa da un punto di vista amministrativo o finanziario, non è una giustificazione idonea alla introduzione della incompatibilità generalizzata, come bene ha chiarito la Corte di Giustizia nella sentenza richiamata.

Volendo dunque applicare i suddetti principi europei anche al caso qui ipotizzato appare di difficile comprensione come possa essere logicamente configurabile a priori una supposta posizione di permanente ed aprioristico conflitto di interesse in capo ai mediatori immobiliari che sono abilitati anche allo svolgimento delle funzioni di collaboratore di un mediatore creditizio ai sensi dell'art. 128-nonies del TUB.

Va infatti ricordato che gli agenti immobiliari svolgono attività di intermediazione immobiliare e, quindi, mettono in contatto i proprietari degli immobili con i potenziali acquirenti o conduttori. Nell'eventualità in cui essi siano anche iscritti all'OAM ai fini dello svolgimento, quali collaboratori ex art. 128 nonies del TUB, di attività ricompresa nel procedimento di mediazione creditizia, potranno offrire al cliente consumatore con cui sono entrati in contatto per la mediazione immobiliare anche la possibilità di usufruire di un servizio di mediazione integrativo, avente ad oggetto cioè la messa in relazione con una banca per finanziare l'operazione immobiliare considerata.

Tanto nell'uno che nell'altro caso, tuttavia, l'agente immobiliare rimane autonomo, indipendente ed imparziale secondo il canone generale dell'art. 1754 c.c. sia rispetto alle banche ai fini dello svolgimento delle funzioni di collaboratore di un mediatore creditizio nei limiti consentiti dall'art. 128-octies del TUB, sia rispetto al proprietario dell'immobile ai fini

dello svolgimento della mediazione immobiliare nel rispetto delle incompatibilità oggi previste dall'art. 5 co. 3 della L. 39/89.

L'attività di collaboratore del mediatore creditizio, del resto, non può in alcun modo essere confusa con quella invece propria degli agenti in attività finanziaria ai sensi dell'art.128-quater del TUB, i quali, come già chiarito nel precedente punto 3, sono invece (essi sì) legati da un rapporto diretto con le banche per le quali promuovono e concludono i relativi finanziamenti.

Non è invece ravvisabile alcuna posizione astratta e preventiva di conflitto di interesse in capo agli agenti immobiliari che sono nel contempo anche collaboratori dei mediatori creditizi in quanto in entrambe le due posizioni essi svolgono comunque una attività di mediazione e poiché essi, sia nell'esercizio dell'attività di mediazione immobiliare (come agente immobiliare) che in quella di mediazione creditizia alla stessa associata (come collaboratore di una società di mediazione creditizia), rimangono imparziali, autonomi ed indipendenti, con la conseguenza che la posizione del cliente consumatore rimane a priori garantita da comportamenti devianti o potenzialmente pregiudizievoli.

Anzi la possibilità per il mediatore immobiliare di offrire al Cliente interessato anche l'opportunità di avvalersi dei servizi di aggiuntivi rispetto alla mera mediazione immobiliare, nel caso di specie in virtù dello svolgimento anche delle funzioni di collaboratore di un mediatore creditizio, non potrà che ampliare, a vantaggio e nell'interesse del consumatore, la platea di servizi di cui lo stesso potrà godere (ove voluto), con un intuibile beneficio anche in termini di tempo, proprio in aderenza alla *ratio* europea di cui alle Direttive citate e con la garanzia della assoluta imparzialità ed indipendenza rispetto alle Banche.

Del resto, se fosse stata effettivamente ravvisabile una presunzione assoluta di incompatibilità delle funzioni svolte dai collaboratori dei mediatori creditizi con altra attività (nel caso di specie quella di mediatore immobiliare) essa sarebbe già stata sanzionata "a monte" dagli artt. 128-*octies* e 128-*nonies* del TUB (come introdotti dal D. Lgs. n. 141/2010), che sono stati formulati in attuazione della Direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori.

Non è dunque a nostro avviso possibile presumere a priori ed in via assoluta (in capo all'agente immobiliare) una situazione di conflitto di interessi che possa giustificare l'introduzione di un divieto generalizzato tra le due attività, in quanto una simile previsione sembrerebbe

ingiustificata e rischierebbe di porsi seriamente in contrasto con il principio di liberalizzazione cui all'art. 59, paragrafo 3, della Direttiva 2005/36/CE (come modificata dalla Direttiva 2013/55/CE) e all'art. 25 della Direttiva 2006/123/CE, dando luogo quindi ad una potenziale procedura di infrazione da parte della Commissione.

É semmai solo attraverso la verifica caso per caso di eventuali situazioni specifiche di incompatibilità che lo Stato può prevenire la violazione dei principi generali di imparzialità, in aderenza al principio di proporzionalità e minimizzazione delle limitazioni dello svolgimento delle attività multidisciplinari.

Tale opzione sembra tuttavia essere già contenuta nell'attuale previsione dell'art. 5 comma 3, L. n. 39/89, nella quale il Legislatore, proprio al fine di far fronte ad una procedura di infrazione europea che era nata da un divieto assoluto (recato dalla precedente versione del medesimo art. 5 comma 3), ha tra l'altro introdotto una previsione più elastica di quella pregressa, finalizzata a rendere incompatibili con la mediazione immobiliare solo quelle particolari situazioni che risultino in concreto (e quindi con un'analisi postuma da effettuarsi caso per caso) ricadenti in una situazione di conflitto di interesse, in armonia con il principio di proporzionalità imposto dal diritto europeo.

Si resta a disposizione per eventuali chiarimenti e si porgono cordiali saluti.

Avv. Andrea Reggio d'Acì

Avv. Prof. Angelo Clarizia



Giurisprudenza

conflitto di interessi



Ric

Risultati

Cronologia

4 di 87



Trova nel testo

Corte giustizia UE sez. IV, 27/02/2020, n.384

Somma

Massime

Documenti correlati

Intestazione

Fatto

P.Q.M.

Intestazione

Nella causa C-384/18,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'[articolo 258 TFUE](#), proposto l'8 giugno 2018,

Commissione europea, rappresentata da H. Tserepa-Lacombe e L. Malferrari, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato da L. Van den Broeck, M. Jacobs e C. Pochet, in qualità di agenti, assistite da C. Smits e D. Grisay, *avocats*, da M. Vossen, G. Lievens e F. Haemers,

convenuto,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, S. Rodin (relatore), D. Šváby, K. Jürimäe e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: V. Giacobbo-Peyronnel, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 23 maggio 2019,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 ottobre 2019,

ha pronunciato la seguente

Fatto

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di accertare che il Regno del Belgio, vietando l'esercizio congiunto dell'attività di contabile con quella di intermediario, agente assicurativo, agente immobiliare o qualsivoglia attività bancaria o di intermediazione finanziaria, e consentendo alle Chambres de l'Institut professionnel des comptables et fiscalistes agréés (Camere dell'Istituto professionale dei commercialisti ed esperti contabili abilitati; in prosieguo: l'«IPC») di vietare l'esercizio congiunto delle attività di contabile con qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36) e dell'articolo 49 TFUE.

Appunta

Stampa

Scarica

Mo

LIVE CHAT

Aggi

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

2 I considerando 97 e 101 della direttiva 2006/123 così recitano:

«(97) Occorre prevedere nella presente direttiva delle norme relative all'alta qualità dei servizi, che soddisfino in particolare requisiti di informazione e trasparenza. Tali norme dovrebbero applicarsi sia nel caso di prestazioni di servizi transfrontalieri tra Stati membri, sia nel caso di servizi offerti da un prestatore all'interno dello Stato membro in cui egli è stabilito senza imporre inutili oneri alle piccole e medie imprese. Esse non dovrebbero impedire in nessun caso agli Stati membri di applicare, conformemente alla presente direttiva e ad altre norme comunitarie, requisiti di qualità supplementari o diversi.

(...)

(101) È necessario ed è nell'interesse dei destinatari, in particolare dei consumatori, assicurare che i prestatori abbiano la possibilità di fornire servizi multidisciplinari e che le restrizioni a questo riguardo siano limitate a quanto necessario per assicurare l'imparzialità nonché l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate. Ciò lascia impregiudicati le restrizioni o i divieti relativi all'esercizio di particolari attività intesi ad assicurare l'indipendenza nei casi in cui uno Stato membro affida ad un prestatore un particolare compito, segnatamente nel settore dello sviluppo urbano e non dovrebbe incidere sull'applicazione delle norme in materia di concorrenza».

3 L'articolo 25 di detta direttiva, intitolato «Attività multidisciplinari», così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse.

Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti:

- a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità;
- b) i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità.

2. Quando le attività multidisciplinari tra i prestatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) sono autorizzate, gli Stati membri provvedono affinché:

- a) siano evitati i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività;
- b) siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono;
- c) le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale.

3. Nella relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano i prestatori soggetti ai requisiti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, il contenuto dei requisiti e le ragioni per le quali li ritengono giustificati».

4 Ai sensi del considerando 10 della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73):

«I servizi direttamente comparabili dovrebbero essere trattati allo stesso modo quando vengono forniti da professionisti soggetti alla presente direttiva. Al fine di assicurare il rispetto dei diritti garantiti dalla [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) ("Carta"), nel caso di revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari che, in alcuni Stati membri, sono abilitati a difendere o rappresentare un cliente nell'ambito di procedimenti giudiziari o a esaminare la posizione giuridica di un cliente, le informazioni che questi ottengono nell'espletamento di tali compiti non dovrebbero essere soggette agli obblighi di segnalazione previsti dalla presente direttiva».

B. Diritto belga

5 L'articolo 21 del codice deontologico dell'IPCF, nella versione approvata con regio decreto del 22 ottobre 2013 (*Moniteur belge* del 21 novembre 2013, pag. 86547; in prosieguo: il «vecchio codice deontologico IPCF»), era così formulato:

«1. La professione di contabile IPCF esterno è incompatibile con qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale, che sia esercitata direttamente o indirettamente, individualmente o in associazione oppure in società, come lavoratore autonomo, in qualità di gestore, amministratore, dirigente d'impresa o socio attivo.

2. Fatta eccezione per le attività menzionate al paragrafo 3, le [Camere professionali dell'IPCF], previa richiesta scritta di un contabile IPCF esterno, possono derogare a tale norma a condizione che non siano pregiudicate l'indipendenza e l'imparzialità del membro e che l'attività sia accessoria. Tale decisione è sempre revocabile dalle Camere.

Il Consiglio, inoltre, può sempre prevedere deroghe tramite direttive generali per talune attività del settore artigianale, agricolo o commerciale, diverse da quelle indicate al paragrafo 3. Il Consiglio può parimenti stabilire direttive in forza delle quali le incompatibilità non sono temporaneamente applicabili in caso di successione. Il contabile IPCF esterno, che

rientra nell'ambito di applicazione delle direttive fissate dal Consiglio, deve comunicarlo alle Camere per iscritto.

3. Si considerano sempre pregiudizievoli per l'indipendenza e l'imparzialità del contabile esterno le seguenti attività professionali: le attività di intermediario o di agente assicurativo, di agente immobiliare, eccettuata l'attività di amministratore, e tutte le attività bancarie o di intermediazione finanziaria per le quali sia richiesta l'iscrizione presso l'Autorità dei servizi e dei mercati finanziari (FSMA)».

6 L'articolo 21 del codice deontologico dell'IPCF, nella versione adottata con regio decreto del 18 luglio 2017 (*Moniteur belge* del 14 agosto 2017, pag. 79692; in prosieguo: il «nuovo codice deontologico IPCF»), è così formulato:

«1. Fatte salve le attività di cui al paragrafo 2, l'esercizio di attività multidisciplinari, in qualità di persona fisica o giuridica, è autorizzato dalle Camere su richiesta scritta di un contabile IPCF esterno, purché non siano pregiudicate l'indipendenza e l'imparzialità del membro.

2. Si considerano sempre pregiudizievoli per l'indipendenza e l'imparzialità del contabile IPCF esterno le seguenti attività professionali, esercitate in qualità di persona fisica o giuridica: l'attività di intermediario o di agente assicurativo, di agente immobiliare, eccettuata l'attività di amministratore, nonché tutte le attività bancarie o di intermediazione finanziaria per le quali sia richiesta l'iscrizione presso l'Autorità dei servizi e dei mercati finanziari».

7 L'articolo 458 del code pénal, dell'8 giugno 1867 (*Moniteur belge* del 9 giugno 1867, pag. 3133), nella versione in vigore all'epoca dei fatti (in prosieguo: il «codice penale belga»), prevede quanto segue:

«I medici, i chirurghi, gli ufficiali sanitari, i farmacisti, le ostetriche e tutti coloro ai quali, per il loro stato o per la loro professione, vengono confidati dei segreti, sono puniti, qualora li rendano noti, con pena detentiva da otto giorni a sei mesi e con un'ammenda da EUR cento a EUR cinquecento, salvo che siano stati chiamati a testimoniare in giudizio (o dinanzi ad una commissione parlamentare d'inchiesta) o che la legge li obblighi a rendere noti i segreti di cui sono a conoscenza».

II. Procedimento precontenzioso

8 Il 17 marzo 2015, la Commissione avviava il procedimento EU-Pilot-7402/15/GROW chiedendo alle autorità belghe di fornirle informazioni in merito al divieto, per i contabili abilitati, di conciliare le loro attività con talune altre attività nonché le ragioni per cui le attività del settore artigianale, agricolo o commerciale potevano considerarsi incompatibili con la professione di contabile.

9 Il Regno del Belgio rispondeva alle domande della Commissione con lettera del 29 maggio 2015.

10 Ritenendo che le giustificazioni addotte per le restrizioni previste dalla normativa nazionale fossero insufficienti, l'11 dicembre 2015 la Commissione inviava al Regno del Belgio una lettera di diffida con cui sosteneva che l'articolo 21 del vecchio codice deontologico IPCF non era conforme con l'articolo 25 della direttiva 2006/123 e con l'articolo 49 **TFUE**.

11 Con lettere del 12 aprile e del 6 luglio 2016, il Regno del Belgio contestava l'infrazione addebitatagli e illustrava le ragioni per cui riteneva la normativa nazionale conforme al diritto dell'Unione.

12 Il 18 novembre 2016, la Commissione inviava un parere motivato al Regno del Belgio, il quale rispondeva il 12 gennaio e il 13 febbraio 2017.

13 Non soddisfatta di tale risposta, il 13 luglio 2017, la Commissione decideva di presentare un ricorso per inadempimento.

14 Il 4 agosto 2017, il Regno del Belgio notificava alla Commissione il nuovo codice deontologico IPCF, indicando che esso era conforme al diritto dell'Unione.

15 Non condividendo la tesi del Regno del Belgio, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

III. Sul ricorso

A. Sulla portata del ricorso

1. Argomenti delle parti

16 La Commissione fa valere che l'adozione del nuovo codice deontologico IPCF, dopo la scadenza del termine stabilito nel parere motivato, non ha eliminato la restrizione contenuta nell'articolo 21 del vecchio codice deontologico IPCF e quindi non ha posto fine alla violazione contestata. Infatti, secondo tale istituzione, non solo l'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF è identico all'articolo 21, paragrafo 3, del vecchio codice deontologico IPCF, ma, inoltre, l'articolo 21, paragrafo 1, del nuovo codice deontologico IPCF ha aggravato l'inadempimento contestato, generalizzando l'obbligo di disporre di un'autorizzazione per l'esercizio di attività multidisciplinari.

17 Il Regno del Belgio non contesta il fatto che l'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF è sostanzialmente identico all'articolo 21, paragrafo 3, del vecchio codice deontologico IPCF. Per contro, per quanto riguarda l'articolo 21, paragrafo 1, del nuovo codice deontologico IPCF, tale Stato membro sostiene che detta disposizione non ha aggravato l'inadempimento addebitatogli, in quanto il sistema istituito dalla disposizione suddetta si basa ormai sul principio dell'autorizzazione e tale autorizzazione viene negata solo in via eccezionale.

2. Giudizio della Corte

18 Per determinare la portata del presente ricorso per inadempimento, occorre rilevare che l'esistenza dell'inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, e che la Corte non può tener conto degli eventuali mutamenti successivi (sentenza del 26 giugno 2019, Commissione/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

19 In caso di modifica successiva della normativa nazionale messa in discussione nell'ambito di un procedimento per inadempimento, la Commissione non modifica l'oggetto del suo ricorso imputando le censure formulate nei confronti della normativa anteriore a quella risultante dalla modifica adottata, quando le due versioni della normativa nazionale hanno contenuto identico (sentenza del 26 giugno 2019, Commissione/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

20 Per contro, l'oggetto della controversia non può essere esteso ad obblighi derivanti da nuove disposizioni che non trovino equivalenti nella versione iniziale dell'atto di cui trattasi, salvo incorrere nella violazione delle forme sostanziali della regolarità del procedimento con cui si constata l'inadempimento (sentenza del 26 giugno 2019, Commissione/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

21 Poiché la Commissione, nel suo ricorso e nella sua replica, ha imputato le censure inizialmente dedotte nel suo parere motivato anche al nuovo codice deontologico IPCF, occorre determinare se tale imputazione implica una modifica dell'oggetto del ricorso.

22 Nel caso di specie, in primo luogo, va rilevato, e ciò non è contestato dalle parti, che l'ambito di applicazione dell'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF è identico a quello dell'articolo 21, paragrafo 3, del vecchio codice deontologico IPCF. Infatti, queste due disposizioni prevedono, in sostanza, che le attività di intermediario o di agente assicurativo, di agente immobiliare, eccettuata l'attività di amministratore, e tutte le attività bancarie o di intermediazione finanziaria per le quali sia richiesta l'iscrizione presso l'Autorità dei servizi e dei mercati finanziari, si considerano sempre pregiudizievoli per l'indipendenza e l'imparzialità del contabile IPCF esterno.

23 In secondo luogo, mentre l'articolo 21, paragrafo 2, del vecchio codice deontologico IPCF prevedeva che le camere esecutive dell'IPCF (in prosieguo: le «camere professionali») potessero derogare al divieto di esercizio congiunto della professione di contabile IPCF con attività artigianali, agricole e commerciali, mediante un'autorizzazione, purché tale deroga non pregiudicasse l'indipendenza e l'imparzialità del contabile IPCF e purché quest'ultima attività fosse accessoria, l'articolo 21, paragrafo 1, del nuovo codice deontologico IPCF prevede, in termini generali, che l'esercizio di attività multidisciplinari da parte di un contabile esterno IPCF sia autorizzato dalle camere professionali, purché non siano pregiudicate l'indipendenza e l'imparzialità di quest'ultimo.

24 Dalla formulazione di quest'ultima disposizione si evince che, rispetto all'articolo 21, paragrafo 2 del vecchio codice deontologico IPCF, essa non elenca più le attività professionali per le quali un contabile IPCF deve richiedere l'autorizzazione ai fini del loro esercizio congiunto con la professione di contabile IPCF, ampliando così l'ambito delle attività contemplate, e che essa non contiene più alcuna condizione relativa alla natura accessoria dell'esercizio di tale attività.

25 Dunque, nella misura in cui l'articolo 1, paragrafo 1, del nuovo codice deontologico IPCF ha modificato in modo significativo il sistema di autorizzazioni per l'esercizio congiunto della professione di contabile IPCF con altre attività professionali, il contenuto di questa disposizione non può essere considerato identico a quello dell'articolo 21, paragrafi 1 e 2, del vecchio codice deontologico IPCF.

26 Pertanto, poiché le censure della Commissione riguardano anche l'articolo 21, paragrafo 1, del nuovo codice deontologico IPCF, questo modifica l'oggetto della controversia, per cui è opportuno esaminarle senza tener conto dell'estensione di tali censure effettuata nel ricorso e nella replica con riferimento all'articolo 21, paragrafo 1, del nuovo codice deontologico IPCF.

27 Ciò premesso, occorre respingere in quanto irricevibili le censure relative alla violazione delle disposizioni dell'articolo 49 **TFUE** e dell'articolo 25 della direttiva 2006/123, nella misura in cui tali censure riguardano l'articolo 21, paragrafo 1, del nuovo codice deontologico IPCF, e limitarsi ad esaminare solo la compatibilità dell'articolo 21, paragrafi da 1 a 3, del vecchio codice deontologico IPCF e dell'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF con l'articolo 25 della direttiva 2006/123 e con l'articolo 49 **TFUE**.

B. Nel merito

1. Sulla prima censura, vertente sulla violazione dell'articolo 25 della direttiva 2006/123

28 La censura concernente la violazione dell'articolo 25 della direttiva 2006/123 si compone di due parti, la prima relativa all'articolo 21, paragrafo 3, del vecchio codice deontologico IPCF e all'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF, e la seconda relativa all'articolo 21, paragrafi 1 e 2, del vecchio codice deontologico IPCF.

a) Sulla prima parte della prima censura, relativa alla violazione dell'articolo 25 della direttiva 2006/123 da parte dell'articolo 21, paragrafo 3, del vecchio codice deontologico IPCF e dell'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF

1) *Argomenti delle parti*

29 La Commissione fa valere che l'articolo 25 della direttiva 2006/123 ha lo scopo di far sì che gli Stati membri non impediscano la prestazione di servizi multidisciplinari. Orbene, secondo tale istituzione, l'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF, che ha ripreso senza modifiche sostanziali il contenuto dell'articolo 21, paragrafo 3, del vecchio codice deontologico IPCF, vieta l'esercizio congiunto delle attività di contabile IPCF con le attività di intermediario o di agente assicurativo, di agente immobiliare o qualsivoglia attività bancaria o di intermediazione finanziaria.

30 La Commissione osserva che l'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123 sottopone a una valutazione i requisiti cui sono soggette le professioni regolamentate e che tali requisiti sono ammessi solo nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto delle norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione e della necessità di garantire l'indipendenza e l'imparzialità di tali professioni. Detta istituzione ritiene, tuttavia, che vi siano misure meno restrittive del divieto assoluto di attività multidisciplinari, cosicché tale divieto viola l'articolo 25 della direttiva 2006/123.

31 A tale riguardo, la Commissione sostiene che il divieto assoluto di esercitare in modo congiunto l'attività di contabile e l'attività di intermediario o agente assicurativo, agente immobiliare o qualsivoglia attività bancaria o di intermediazione finanziaria, per sua stessa natura, eccede quanto necessario per garantire il rispetto delle norme deontologiche della professione di contabile.

32 Secondo la Commissione, misure quali le procedure interne idonee a prevenire i conflitti d'interesse in materia di trasferimento delle informazioni e un'applicazione corretta delle norme sul segreto professionale costituirebbero misure meno restrittive che consentirebbero di raggiungere gli obiettivi di garanzia dell'indipendenza e dell'imparzialità della professione di contabile IPCF. La Commissione aggiunge che il divieto non è nemmeno necessario per evitare il rischio di riciclaggio di denaro e il rischio di **conflitto di interessi**, né per garantire una corretta valutazione dei prezzi dei servizi forniti e della qualità dei servizi.

33 Tale istituzione sostiene che gli Stati membri potrebbero obbligare le società che esercitano attività multidisciplinari a mettere in atto meccanismi interni di controllo della qualità e misure efficaci di valutazione del rischio per garantire che, all'interno di una stessa impresa, le attività generali non interferiscano con le attività alle quali si applicano le norme antiriciclaggio o per le quali devono essere rispettate le norme sul segreto professionale. Peraltro, sottolinea che la norma secondo cui i contabili sono tenuti ad osservare l'obbligo di segnalazione alle autorità nazionali in caso di sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo si applica soltanto ove il contabile stesso sia coinvolto in tali attività.

34 Per quanto riguarda la necessità di garantire la trasparenza dei prezzi dei servizi, la Commissione ritiene che un contabile sia in grado di dissociare le proprie attività e di presentare separatamente i calcoli che determinano il costo reale di ciascun servizio e quelli che ne determinano il costo totale.

35 Infine, per quanto riguarda la necessità di garantire la qualità dei servizi dei contabili, la Commissione ritiene che nessun argomento relativo alla professione di avvocato possa essere trasposto alla professione di contabile IPCF, poiché le due professioni non sono comparabili. Essa sostiene che il ragionamento sviluppato dalla Corte nella sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.* (C-309/99, EU:C:2002:98), non è trasponibile alla presente causa nella misura in cui la motivazione di tale sentenza, che riguarda, da un lato, l'indipendenza dell'avvocato e, dall'altro, il rispetto del segreto professionale e la necessità di evitare conflitti di interesse, si basa sulla particolare natura della professione di avvocato che la differenzia dalle altre professioni. Tale istituzione ritiene, quindi, che il **conflitto di interessi** tra, da un lato, l'attività di contabile IPCF e, dall'altro lato, le attività di intermediario o agente assicurativo e agente immobiliare nonché le attività bancarie o di intermediazione finanziaria non sia provato e, in ogni caso, che non possa essere più grave di quello preso in considerazione nella sentenza citata.

36 La Commissione conclude che un divieto assoluto, per quanto particolarmente efficace, viola apertamente il principio di proporzionalità sancito dall'articolo 25 della direttiva 2006/123 e che il governo belga non ha dimostrato che misure alternative, come l'introduzione di misure e procedure interne e di un controllo a posteriori, sarebbero inefficaci.

37 A propria difesa, il Regno del Belgio contesta l'inadempimento addebitatogli sostenendo, da un lato, che le restrizioni alle attività multidisciplinari devono essere limitate a quanto necessario per assicurare l'imparzialità nonché l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate e, dall'altro, che l'articolo 25 della direttiva 2006/123 non impedisce agli Stati membri di vietare, a determinate condizioni, l'esercizio congiunto delle professioni regolamentate.

38 Tale Stato membro sostiene, in particolare, che il divieto in questione è necessario per garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei contabili IPCF nonché per assicurare il rigoroso rispetto del segreto professionale, la cui violazione è punibile ai sensi dell'[articolo 458 del codice penale](#) belga. Nella misura in cui l'indipendenza implica l'obbligo di agire esclusivamente per conto del cliente, il Regno del Belgio ritiene che l'esercizio di altre attività da parte di un contabile IPCF potrebbe indurlo a tenere conto di considerazioni estranee all'interesse del proprio cliente. In proposito, detto Stato membro sottolinea che gli agenti immobiliari, gli intermediari assicurativi e gli agenti di borsa sono remunerati in base a una commissione, il cui importo può risultare più elevato rispetto agli onorari percepiti per l'attività di contabile, ragion per cui potrebbe sorgere un conflitto d'interessi se il contabile tenesse conto di considerazioni diverse da quelle esclusivamente legate all'interesse del proprio cliente.

39 Il Regno del Belgio ritiene che il ragionamento contenuto nella sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.* (C-309/99, EU:C:2002:98), secondo cui l'esistenza di una «certa incompatibilità» tra gli obblighi derivanti dalla professione di avvocato e quelli derivanti dalla professione di revisore dei conti basta a giustificare il divieto di esercizio congiunto di queste due professioni, sia trasponibile al caso di specie.

40 Tale Stato membro sostiene che i contabili IPCF svolgono un ruolo di pubblica utilità, in particolare per quanto riguarda la compilazione di conti affidabili per le piccole e medie imprese, che costituiscono il 99,3% delle imprese in Belgio, e l'elaborazione di piani finanziari al momento della costituzione di taluni tipi di società. Inoltre, tale Stato membro rileva che i contabili IPCF, i quali sono tenuti al rispetto del segreto professionale, che li esonera dall'obbligo di segnalazione in materia di riciclaggio di denaro, conformemente al considerando 10 della direttiva 2015/849, intervengono nella fase amministrativa delle controversie fiscali e, nella prassi, continuano a consigliare i loro clienti in qualità di esperti nella fase giudiziaria, sebbene la rappresentanza legale sia fornita da un avvocato.

41 Riguardo alla proporzionalità della restrizione di cui trattasi, il Regno del Belgio osserva che l'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123 non prevede alcun divieto da considerarsi, per sua stessa natura, non giustificato. Nel caso di specie, il divieto sarebbe proporzionato, in quanto non introdurrebbe un divieto di portata generale e assoluta relativo a tutte le attività multidisciplinari, ma concernerebbe esclusivamente attività rigorosamente individuate.

42 Infine, il Regno del Belgio ritiene che misure alternative, come quelle interne, non sarebbero altrettanto efficaci per salvaguardare l'indipendenza della professione di contabile IPCF e per garantire il rispetto dell'obbligo del segreto professionale che incombe a tale professione. Infatti, a prescindere dal fatto che la maggior parte degli uffici contabili in Belgio non conta più di quattro persone, tali misure interne sarebbero di difficile attuazione e non consentirebbero alle autorità nazionali di garantire un controllo efficace di tale attuazione.

2) Giudizio della Corte

43 Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2006/123, gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Tuttavia, l'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva precisa che tali requisiti possono essere imposti ai prestatori di cui alle lettere a) e b), secondo le condizioni ivi previste.

44 Nella fattispecie, al pari dell'articolo 21, paragrafo 3, del vecchio codice deontologico IPCF, anche l'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF vieta l'esercizio congiunto della professione di contabile IPCF con una serie di attività considerate, di per sé, pregiudizievoli per l'indipendenza e l'imparzialità del contabile IPCF, vale a dire le attività di intermediario o di agente assicurativo, di agente immobiliare, eccettuata l'attività di amministratore, e tutte le attività bancarie o di intermediazione finanziaria per le quali sia richiesta l'iscrizione presso l'Autorità dei servizi e dei mercati finanziari.

45 Ne consegue che tali disposizioni assoggettano i contabili IPCF a requisiti come quelli previsti dall'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2006/123. È pertanto necessario esaminare se tali requisiti possano essere ammessi sulla base dell'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123.

46 A tale riguardo, l'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123 prevede che i requisiti relativi alle professioni regolamentate sono ammessi solo nella misura in cui siano giustificati per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità.

47 Nello specifico, il Regno del Belgio invoca la necessità di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei contabili IPCF e, in particolare, di assicurare il rigoroso rispetto, da parte di questi ultimi, del segreto professionale cui sono tenuti, obbligo che rientra nell'obiettivo più generale di assicurare il rispetto delle norme deontologiche della professione di contabile IPCF.

48 A tale riguardo, occorre ricordare che uno Stato membro che invochi un motivo imperativo di interesse generale o, come in questo caso, l'eccezione prevista dall'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123, per stabilire che il divieto di attività multidisciplinari da esso introdotto è necessario per garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei contabili PCF, deve presentare precisi elementi che consentano di avvalorare il suo ragionamento (v., in tal senso, sentenza del 4 luglio 2019, Commissione/Germania, C-377/17, EU:C:2019:562, punto 74 e la giurisprudenza ivi citata).

49 Nel caso di specie, per quanto riguarda, in primo luogo, la rilevanza della sentenza del 19 febbraio 2002, Wouters e a. (C-309/99, EU:C:2002:98), si deve osservare che il ragionamento sviluppato in tale sentenza non può essere trasposto alla presente causa. Come l'avvocato generale ha rilevato nei paragrafi da 56 a 58 delle proprie conclusioni, infatti, in tale sentenza la Corte si è pronunciata sulla professione di revisore dei conti nel quadro di un confronto tra la professione di avvocato e quella di revisore dei conti, distinguendo tra queste due professioni, e limitando il suo esame alla specifica situazione degli avvocati e dei revisori dei conti nei Paesi Bassi.

50 Inoltre, e come l'avvocato generale ha parimenti sottolineato nei paragrafi da 60 a 62 delle proprie conclusioni, la professione di contabile IPCF non può essere assimilata a quella di avvocato. Infatti, a differenza di quest'ultima professione, la professione di contabile IPCF non comprende la rappresentanza legale in giudizio, poiché, come ha ammesso il Regno del Belgio all'udienza, i contabili IPCF possono eventualmente agire come esperti nel campo della loro professione, ma non hanno un mandato legale per rappresentare i loro clienti in giudizio.

51 In tali circostanze, non è stato dimostrato che il divieto di attività multidisciplinari previsto dalla normativa belga possa essere paragonato al divieto oggetto della sentenza del 19 febbraio 2002, Wouters e a. (C-309/99, EU:C:2002:98).

52 In secondo luogo, deve essere respinta l'argomentazione del Regno del Belgio secondo cui, da un lato, il divieto in questione è proporzionato nella misura in cui riguarda solo attività rigorosamente individuate per le quali si presume che possa sorgere un **conflitto di interessi** e, dall'altro, misure alternative, data la struttura del mercato belga, non sarebbero altrettanto efficaci per raggiungere gli obiettivi perseguiti.

53 Innanzitutto, se è vero che il divieto in questione riguarda solo attività rigorosamente individuate, tuttavia il Regno del Belgio non avvalorava sufficientemente il suo ragionamento secondo cui dovrebbe presumersi l'esistenza di un **conflitto di interessi** laddove un contabile IPCF eserciti congiuntamente le attività di agente immobiliare, di intermediario assicurativo o un'attività bancaria o finanziaria. In particolare, se queste ultime attività sono remunerate sulla base di una commissione, il cui importo può essere superiore agli onorari derivanti dalla professione contabile, tale possibilità esiste anche nel caso di altre professioni che non sono soggette a un analogo divieto e che possono essere esercitate, previa autorizzazione, congiuntamente alla professione di contabile IPCF.

54 Va poi sottolineato che tale Stato membro non ha dimostrato, sostenendo la sua argomentazione con elementi precisi, per quale ragione il divieto in questione sarebbe l'unica misura idonea a permettere il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, di modo che nessuna delle misure meno pregiudizievoli per la libera prestazione di servizi, suggerite dalla Commissione, sarebbe sufficientemente efficace per raggiungere tali obiettivi.

55 Infatti, se è pur vero che, secondo giurisprudenza costante, l'onere della prova a carico dello Stato membro non può estendersi fino a pretendere che quest'ultimo dimostri, in positivo, che nessun altro possibile provvedimento permetta la realizzazione dello stesso obiettivo alle stesse condizioni (v., in tal senso, sentenza del 4 luglio 2019, Commissione/Germania, C-377/17, EU:C:2019:562, punto 64), resta tuttavia il fatto che spetta a detto Stato membro contestare in maniera sostanziale e dettagliata gli elementi in tal senso presentati e le conseguenze che ne derivano (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Commissione/Portogallo, C-398/14, EU:C:2016:61, punto 48, e del 24 gennaio 2018, Commissione/Italia, C-433/15, EU:C:2018:31, punto 44).

56 Orbene, nel caso di specie, si può certamente ammettere che, come sostiene il Regno del Belgio, le misure per l'organizzazione interna delle imprese dei contabili IPCF sarebbero particolarmente difficili da attuare a causa delle piccole dimensioni di tali imprese, rendendo così illusoria la tutela della garanzia dell'indipendenza e imparzialità richieste a tale professione.

57 Il Regno del Belgio non ha però messo in dubbio in modo convincente gli elementi adottati dalla Commissione, secondo cui il controllo a posteriori da parte delle camere professionali costituirebbe una misura meno restrittiva per raggiungere l'obiettivo di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei contabili IPCF, poiché gli argomenti esposti da detto Stato membro in merito alla minore efficacia di una misura siffatta non sono di per sé in grado di dimostrare che tale controllo non sarebbe idoneo a raggiungere l'obiettivo suddetto.

58 Infine, in merito alle difficoltà pratiche invocate dal Regno del Belgio nell'attuazione di misure alternative di natura simile a quelle proposte dalla Commissione, secondo giurisprudenza consolidata, uno Stato membro non può eccepire difficoltà pratiche, amministrative o finanziarie per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2014, Commissione/Grecia, C-600/12, non pubblicata, EU:C:2014:2086, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

59 In tali circostanze, si deve accogliere la prima parte della prima censura, relativa alla violazione dell'articolo 25 della direttiva 2006/123, da parte dell'articolo 21, paragrafo 3, del vecchio codice deontologico IPCF e dell'articolo 21, paragrafo 2, del nuovo codice deontologico IPCF.

b) Sulla seconda parte della prima censura, relativa alla violazione dell'articolo 25 della direttiva 2006/123 da parte dell'articolo 21, paragrafi 1 e 2, del vecchio codice deontologico IPCF

1) Argomenti delle parti

60 La Commissione sostiene che l'articolo 21, paragrafi 1 e 2, del vecchio codice deontologico IPCF, nella parte in cui prevedeva un regime di incompatibilità tra la professione di contabile IPCF e qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale, era in contrasto con l'articolo 25 della direttiva 2006/123, anche se era possibile, su richiesta del contabile IPCF interessato, derogare a tale norma mediante una decisione delle camere professionali.

61 Per quanto riguarda la necessità e la proporzionalità di un siffatto divieto assoluto, la Commissione sostiene che non si può affermare che l'esercizio congiunto, da parte di un contabile IPCF, di qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale porti sempre a conflitti di interesse e svantaggi a danno dei clienti, degli altri prestatori di servizi e della società nel suo complesso. Anche se così fosse, tale istituzione ritiene, per le stesse ragioni addotte nella prima parte della prima censura, che una tale restrizione non sia ammissibile.

62 A sua difesa, il Regno del Belgio sostiene che il divieto assoluto contenuto nell'articolo 21, paragrafo 1, del vecchio codice deontologico IPCF riguardava un numero limitato di attività, elencate in modo esaustivo, potenzialmente pregiudizievoli per l'indipendenza e l'imparzialità dei contabili IPCF, cosicché esso non eccedeva quanto necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti.

63 Tale Stato membro aggiunge che l'articolo 21, paragrafo 2, del vecchio codice deontologico IPCF prevedeva la possibilità di derogare a tale divieto su autorizzazione concessa dalle camere professionali, purché non fossero pregiudicate l'indipendenza e l'imparzialità del contabile interessato e l'attività svolta congiuntamente alla professione di contabile fosse accessoria.

64 Detto Stato membro sostiene che, in pratica, l'autorizzazione veniva sempre concessa e che lo scopo di tale procedura era quello di verificare se l'indipendenza e l'imparzialità dei contabili fosse salvaguardata nonché di tutelare i consumatori.

2) Giudizio della Corte

65 In primo luogo, va rilevato che l'articolo 21, paragrafi 1 e 2, del vecchio codice deontologico IPCF, nella misura in cui vietava l'esercizio congiunto della professione di contabile IPCF con qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale, a meno che non fosse concessa una deroga dalle camere professionali, assoggettava i prestatori da esso designati a requisiti analoghi a quelli di cui all'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123.

66 È pertanto necessario esaminare se tali requisiti possano essere giustificati sulla base dell'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123.

67 Nella fattispecie, l'articolo 21, paragrafo 2, del vecchio codice deontologico IPCF prevedeva che le camere professionali potessero concedere l'autorizzazione ad esercitare, insieme alla professione di contabile IPCF, un'attività di cui all'articolo 21, paragrafo 1, di tale codice, a condizione che non fossero pregiudicate l'indipendenza e l'imparzialità del contabile IPCF e che l'attività fosse accessoria.

68 Occorre, innanzitutto, rilevare che l'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123 non prevede la possibilità di subordinare l'esercizio congiunto di una professione regolamentata con un'altra attività alla condizione che quest'ultima sia accessoria. Inoltre, sebbene il Regno del Belgio sostenga che le autorizzazioni richieste per l'esercizio congiunto venivano, in pratica, sempre concesse, risulta dalla formulazione stessa dell'articolo 21, paragrafo 2, del vecchio codice deontologico IPCF che le camere professionali disponevano di un potere discrezionale al riguardo che non era delimitato da alcun criterio, il che dava loro un potere discrezionale molto ampio di rifiutare una domanda di autorizzazione o di revocare un'autorizzazione precedentemente concessa.

69 Si deve, pertanto, ritenere che l'articolo 21, paragrafo 2, del vecchio codice deontologico IPCF non rispettasse i limiti fissati dall'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), agli Stati membri allorché intendono assoggettare i prestatori di servizi a requisiti relativi alle attività multidisciplinari.

70 In tali circostanze, si deve accogliere la seconda parte della prima censura, relativa all'articolo 21, paragrafi 1 e 2, del vecchio codice deontologico IPCF e, di conseguenza, la prima censura nel suo insieme.

2. Sulla seconda censura, relativa alla violazione dell'articolo 49 **TFUE**

1) Argomenti delle parti

71 La Commissione sostiene che gli argomenti sviluppati in relazione all'articolo 25 della direttiva 2006/123 consentono, nel loro complesso, di dimostrare che le restrizioni alla possibilità di svolgere attività multidisciplinari impediscono ai prestatori stabiliti in Stati membri diversi dal Regno del Belgio di stabilirsi per la prima volta in tale Stato membro. Inoltre, ritiene che tali restrizioni costituiscano un ostacolo al loro stabilimento secondario sotto forma di succursale, filiale o agenzia. Di conseguenza, tale istituzione ritiene che debba essere accertata anche la violazione dell'articolo 49 **TFUE**.

72 Il Regno del Belgio replica che l'articolo 49 **TFUE** non si applica al caso di specie, in quanto la Commissione non ha dimostrato l'esistenza di un elemento transfrontaliero. In ogni caso, anche ove tale articolo fosse applicabile, la violazione contestata dalla Commissione non sarebbe stata accertata, per gli stessi motivi esposti in relazione alla prima censura.

2) Giudizio della Corte

73 In primo luogo, va respinto l'argomento del Regno del Belgio secondo cui l'articolo 49 **TFUE** non si applica al caso di specie poiché la Commissione non avrebbe dimostrato l'esistenza di un elemento transfrontaliero.

74 Nell'ambito di un ricorso per inadempimento, la Corte è tenuta a verificare se la misura nazionale contestata dalla Commissione sia, in generale, idonea a dissuadere gli operatori di altri Stati membri dall'avvalersi della libertà fondamentale in parola, indipendentemente, a tale riguardo, dall'accertamento o meno dell'esistenza di un elemento transfrontaliero (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 49).

75 Per quanto riguarda la fondatezza di tale censura, occorre ricordare che l'articolo 49 **TFUE** osta a qualsiasi misura nazionale che, anche se applicabile senza discriminazioni fondate sulla nazionalità, sia tale da ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal trattato **TFUE** (sentenza dell'11 dicembre 2014, Commissione/Spagna, C-576/13, non pubblicata, EU:C:2014:2430, punto 36 e giurisprudenza citata).

76 Nel caso di specie, i requisiti imposti dalla normativa belga in questione, anche se si applicano allo stesso modo sia ai contabili stabiliti in Belgio sia a quelli di altri Stati membri, possono comportare l'impossibilità per quest'ultima categoria di stabilirsi in Belgio. In particolare, il divieto assoluto di esercizio congiunto dell'attività di contabile IPCF con talune attività e il regime di autorizzazione preventiva per l'esercizio congiunto di tale professione con qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale sono suscettibili di sottoporre i contabili stabiliti in altri Stati membri a vincoli che possono comportare conseguenze finanziarie e perturbazioni nell'esercizio della loro attività tali da dissuaderli dallo stabilirsi in Belgio.

77 Di conseguenza, i requisiti previsti dalla normativa belga di cui trattasi costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 **TFUE**.

78 In base a una giurisprudenza consolidata della Corte, risulta che i provvedimenti nazionali in grado di ostacolare o di rendere meno attraente l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato **FUE** possono nondimeno essere ammessi quando siano giustificati da ragioni imperative d'interesse generale, siano idonei a garantire la realizzazione dello scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per il raggiungimento di quest'ultimo (sentenza del 18 maggio 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

79 Per quanto riguarda la giustificazione di tali restrizioni, il Regno del Belgio fa riferimento alle argomentazioni sviluppate nell'ambito dell'esame della prima censura.

80 In tali circostanze, per le stesse ragioni esposte, rispettivamente, ai punti da 49 a 58, 67 e 68 della presente sentenza, le giustificazioni delle restrizioni alla libertà di stabilimento addotte dal Regno del Belgio devono essere respinte e, di conseguenza, la censura relativa all'articolo 49 **TFUE** deve essere ritenuta fondata.

81 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che il Regno del Belgio, vietando l'esercizio congiunto dell'attività di contabile con quella di intermediario o agente assicurativo, agente immobiliare o qualsiasi altra attività di servizi bancari o finanziari e consentendo alle Chambres de l'Institut professionnel des comptables et fiscalistes agréés (Camere dell'Istituto professionale dei commercialisti ed esperti contabili abilitati) di vietare l'esercizio congiunto dell'attività di contabile con qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 25 della direttiva 2006/123 e dell'articolo 49 **TFUE**.

IV. Sulle spese

82 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno del Belgio è rimasto soccombente e la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno del Belgio deve essere condannato a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione.

PQM

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il Regno del Belgio, vietando l'esercizio congiunto dell'attività di contabile con quella di intermediario o agente assicurativo, agente immobiliare o qualsiasi attività di servizi bancari o finanziari, e consentendo alle Chambres de l'Institut professionnel des comptables et fiscalistes agréés (Camere dell'Istituto professionale dei commercialisti ed esperti contabili abilitati) di vietare l'esercizio congiunto dell'attività di contabile con qualsiasi attività artigianale, agricola o commerciale, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno e dell'articolo 49 **TFUE.**

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

3) Il Regno del Belgio è condannato a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea.

Massime Correlate

Corte giustizia UE , sez. IV , 27/02/2020 , n. 384

Non è conforme alla normativa europea il divieto di esercizio congiunto di attività di contabile e intermediario o agente assicurativo imposto dal Belgio

Fonte: Diritto & Giustizia 2020

Documenti correlati



Fonti Normative

[DIRCE 12 dicembre 2006 n. 123/2006 \(/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=11&idDocMaster=202264&idUnitDoc=1128182&nVigUnitDoc=1&isCorrelazioniSearch=true\)](#)

[Tl 25 marzo 1957 n. 3, Art. 49 \(/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=11&idDocMaster=244551&idUnitDoc=1400151&nVigUnitDoc=1&isCorrelazioniSearch=true\)](#)

Mo... Agg...



Documenti stessa classificazione

[UNIONE EUROPEA - Circolazione dei servizi - - in genere](#)



Servizio clienti
Numero Verde 800 188 899

[NOTE LEGALI \(/REPOSITORY/LICENZAUSOGFL.PDF\)](#) | [GOVERNANCE \(HTTPS://SHOP.GIUFFRE.IT/GOVERNANCE\)](https://shop.giuffre.it/governance) | [PRIVACY \(/#/PRIVACY\)](#)

Dejure - periodico plurisettimanale - Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 46 del 18 febbraio 2016 - ISSN 2465-2571 - Direttore Responsabile Ani
© Giuffrè Francis Lefebvre S.p.a. - Capitale Sociale € 2.000.000 i.v. - Sede legale: via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano P.IVA 00829840156
Società a socio unico. Società soggetta alla direzione e coordinamento di Lefebvre Sarrut Société