



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
MICHAL BOBEK  
presentate il 2 aprile 2020<sup>1</sup>

**Cause riunite C-724/18 e C-727/18**

**Cali Apartments SCI (C-724/18)  
HX (C-727/18)  
contro  
Procureur général près la cour d'appel de Paris,  
Ville de Paris**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia)]

«Rinvio pregiudiziale – Libertà di stabilimento – Direttiva 2006/123/CE – Portata – Locazione reiterata di alloggi ammobiliati ad uso abitativo per brevi periodi ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio – Normativa nazionale e normativa comunale che subordina tale locazione ad un'autorizzazione preventiva e ad una compensazione – Giustificazione – Obiettivo di garantire la locazione a lungo termine di alloggi sufficienti ed economicamente accessibili – Proporzionalità»

### I. Introduzione

1. Alla Cali Apartments e alla HX (in prosieguo: le «ricorrenti») è stata inflitta un'ammenda per locazione non autorizzata dei rispettivi monolocali a Parigi (Francia). Nel diritto francese, la reiterata concessione in locazione di alloggi ammobiliati, per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio è soggetta ad autorizzazione. Le ricorrenti hanno contestato tale obbligo di autorizzazione dinanzi ai giudici nazionali in quanto incompatibile con la libera prestazione dei servizi ai sensi del diritto dell'Unione.

2. Nel caso di specie, la Corte è nuovamente invitata ad esaminare in quale misura la normativa dell'Unione in materia di servizi debba essere applicata a diverse attività dell'economia collaborativa (peer-to-peer) svolte attraverso piattaforme digitali. Tuttavia, contrariamente alle cause precedenti, incentrate principalmente sulla natura delle attività offerte a monte dalle piattaforme stesse<sup>2</sup>, la causa in esame verte sugli effetti sociali e societari di tali servizi a valle nei rispettivi «mercati», come il mercato immobiliare di Parigi.

3. Le presenti cause sollevano tre ampie questioni di principio. La risposta alle prime due questioni non è, a mio avviso, eccessivamente difficile: la normativa nazionale che assoggetta la locazione di alloggi ammobiliati per brevi soggiorni a un'autorizzazione rilasciata dal sindaco competente rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno<sup>3</sup> (in

1 Lingua originale: l'inglese.

2 V, in particolare, sentenza del 19 dicembre 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112), riguardante Airbnb; e sentenze del 20 dicembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), e del 10 aprile 2018, Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221), riguardante Uber.

3 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 (GU 2006, L 376, pag. 36).

prosieguo: la «direttiva sui servizi»)? In caso di risposta affermativa, l'istituzione di un regime di autorizzazione per questo tipo di servizio può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, in particolare garantire la prestazione di alloggi a lungo termine economicamente accessibili e la tutela dell'ambiente urbano?

4. La risposta affermativa che propongo alla Corte di fornire a entrambe le questioni fa sorgere tuttavia la terza questione, davvero spinosa, sollevata dal giudice del rinvio: quali criteri o misure sarebbero proporzionati agli obiettivi di interesse generale perseguiti? Per quanto riguarda la normativa comunale della Ville de Paris (città di Parigi), in che misura il rilascio di tale autorizzazione può essere subordinato ad un obbligo di compensazione sotto forma di trasformazione concomitante di locali non residenziali in abitazioni?

## **II. Contesto normativo**

### ***A. Diritto dell'Unione***

5. Nel considerando 9 della direttiva sui servizi si dichiara quanto segue:

«La presente direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Pertanto essa non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato».

6. Il considerando 27 così recita:

«La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi (...) tali servizi (...) sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale».

7. L'articolo 2 definisce il campo di applicazione della direttiva sui servizi. Esso dispone quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

2. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

a) i servizi non economici d'interesse generale;

(...)

j) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato;

(...)».

8. L'articolo 4 definisce diversi termini utilizzati nella direttiva sui servizi:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- 1) “servizio”: qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione;
- 2) “prestatore”: qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio;
- (...)
- 6) “regime di autorizzazione”: qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio;
- 7) “requisito”: qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica; le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti ai sensi della presente direttiva;
- 8) “motivi imperativi d'interesse generale”: motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale;

(...)».

9. L'articolo 9, che apre il capo III della direttiva sui servizi, dedicato alla libertà di stabilimento dei prestatori, stabilisce norme relative ai regimi di autorizzazione:

«1. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

- a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;
- b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

(...)».

10. L'articolo 10 della direttiva sui servizi stabilisce le condizioni di rilascio dell'autorizzazione:

«1. I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario.

2. I criteri di cui al paragrafo 1 devono essere:

- a) non discriminatori;
- b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) commisurati all'obiettivo di interesse generale;
- d) chiari e inequivocabili;
- e) oggettivi;
- f) resi pubblici preventivamente;
- g) trasparenti e accessibili.

(...)

7. Il presente articolo non mette in discussione la ripartizione di competenze, a livello locale o regionale, delle autorità degli Stati membri che concedono tale autorizzazione».

11. L'articolo 11 della direttiva sui servizi riguarda la durata di validità dell'autorizzazione.

«1. L'autorizzazione rilasciata al prestatore non ha durata limitata, ad eccezione dei casi seguenti:

- a) l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico o è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti;
- b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale;
  - o
- c) una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

(...».

12. L'articolo 12 della direttiva sui servizi, intitolato «Selezione tra diversi candidati» riguarda situazioni in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività è limitato. L'articolo 13 stabilisce norme relative alle procedure di autorizzazione. A loro volta, gli articoli 14 e 15 della direttiva sui servizi stabiliscono rispettivamente i requisiti vietati e quelli soggetti a valutazione.

## ***B. Diritto francese***

### *1. Codice del turismo*

13. L'articolo L. 324-1-1 del Code du tourisme (codice del turismo) prevede quanto segue:

«Chiunque offre in locazione un appartamento ammobiliato per uso turistico, sia esso classificato o meno ai sensi del presente codice, deve averne precedentemente fatto dichiarazione presso il sindaco del comune nel quale lo stesso è situato».

### *2. Codice dell'edilizia e degli alloggi*

14. L'articolo L. 631-7 del Code de la construction et de l'habitation (codice dell'edilizia e degli alloggi) prevede che, nei comuni con più di 200 000 abitanti, il cambio d'uso dei locali destinati ad abitazione è soggetto ad autorizzazione preventiva, alle condizioni dettate dall'articolo L. 631-7-1 del medesimo codice.

15. La legge n. 2014-366 del 24 marzo 2004 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (legge n. 2014-366, del 24 marzo 2014, per l'accesso all'alloggio e per una nuova urbanistica) ha aggiunto un ultimo, sesto comma, all'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi. Tale disposizione stabilisce che «il fatto di concedere in locazione un alloggio ammobiliato destinato ad abitazione, in maniera reiterata, per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, costituisce un cambio d'uso ai sensi di tale norma».

16. L'articolo L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi stabilisce le modalità per l'ottenimento dell'autorizzazione prevista dall'articolo L. 631-7:

«L'autorizzazione preventiva al cambio d'uso è rilasciata dal sindaco del comune in cui è situato l'immobile (...) Essa può essere subordinata a compensazione, sotto forma di concomitante trasformazione in abitazione di locali aventi un altro uso.

L'autorizzazione al cambio d'uso è concessa a titolo personale. Essa cessa di produrre effetti nel momento in cui si mette fine, in via definitiva, per qualsiasi ragione, all'esercizio dell'attività professionale da parte del beneficiario. Tuttavia, allorché l'autorizzazione è subordinata a compensazione, il titolo è collegato al locale e non alla persona. I locali offerti in compensazione sono menzionati nell'autorizzazione, che è pubblicata nella conservatoria immobiliare o iscritta al catasto.

(...)

Ai fini dell'applicazione dell'articolo L. 631-7, con deliberazione del consiglio comunale sono fissate le condizioni di rilascio delle autorizzazioni e determinate le compensazioni per quartieri, e, eventualmente, per arrondissement, con riferimento agli obiettivi di varietà sociale, in particolare in funzione delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi. (...».

17. Può essere altresì definito dal consiglio comunale un regime di autorizzazione temporanea in applicazione dell'articolo L. 631-7-1-A del medesimo codice, che prevede che una delibera del consiglio comunale possa definire un regime di autorizzazione temporanea al cambio d'uso, consentendo a una persona fisica di concedere in locazione, per brevi periodi, locali destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio. La delibera fissa le condizioni di rilascio di tale autorizzazione temporanea da parte del sindaco del comune nel quale è situato l'immobile. Essa determina altresì i criteri della stessa autorizzazione temporanea, che possono basarsi

sulla durata dei contratti di locazione, sulle caratteristiche fisiche del locale, nonché sulla sua ubicazione, in particolare in funzione delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi. Tali criteri possono essere modulati in relazione al numero di autorizzazioni concesse a uno stesso proprietario.

18. Ai sensi dell'articolo L. 631-7-1-A del codice dell'edilizia e degli alloggi, non occorre alcuna autorizzazione al cambio d'uso quando il locale costituisce la residenza principale del locatore ai sensi dell'articolo 2 della legge del 6 luglio 1989, vale a dire quando l'abitazione è occupata almeno otto mesi all'anno, fatti salvi impegni professionali, ragioni di salute o in caso di forza maggiore, dal locatore, dal suo coniuge, o da una persona a carico.

19. L'articolo L. 651-2 del codice dell'edilizia e degli alloggi contempla le sanzioni e le misure applicabili in caso di inosservanza:

«Chiunque viola le disposizioni dell'articolo L. 631-7 o non si conforma alle condizioni o agli obblighi imposti in applicazione del suddetto articolo è condannato ad una ammenda di EUR 25 000».

3. *Regolamento comunale della città di Parigi che stabilisce le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni e determina i requisiti di compensazione*

20. L'articolo 2 del Règlement municipal de la Ville de Paris fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre IV du Code de la construction et de l'habitation (regolamento comunale della città di Parigi che stabilisce le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di cambio d'uso degli immobili destinati ad abitazione e determina i requisiti di compensazione) prevede quanto segue:

«I – La compensazione consiste nella trasformazione in alloggi di locali aventi un utilizzo diverso al 1<sup>o</sup> gennaio 1970 o che sono stati oggetto di un'autorizzazione urbanistica volta a modificarne la destinazione dopo il 1<sup>o</sup> gennaio 1970 e che non sono stati precedentemente utilizzati per una compensazione.

I locali offerti in compensazione devono, cumulativamente:

- a) consistere in unità abitative ed essere di una qualità e di una superficie equivalenti a quelle di locali oggetto di cambio d'uso; i casi vengono considerati in base all'idoneità dei locali a fini abitativi. I locali offerti in compensazione devono soddisfare i criteri previsti dal decreto del 30 gennaio 2002 riguardante le caratteristiche di adeguatezza degli alloggi;
- b) essere situati nello stesso arrondissement dei locali residenziali oggetto di cambio d'uso.

Le superfici sono calcolate conformemente all'articolo R 111-2 del codice dell'edilizia e delle abitazioni.

II – Nelle aree oggetto di compensazione rafforzata di cui all'allegato n. 1, in deroga al paragrafo I, lettera a), i locali offerti in compensazione devono avere una superficie doppia rispetto a quelli oggetto di una domanda di cambio d'uso, salvo che tali locali siano trasformati in alloggi popolari destinati a locazione, oggetto di un accordo concluso ai sensi dell'articolo L 351-2 del codice dell'edilizia e delle abitazioni per una durata minima di 20 anni.

In deroga al paragrafo I, lettera b), gli alloggi popolari destinati a locazione che compensano locali trasformati nell'area oggetto di compensazione rafforzata possono essere situati in una qualsiasi parte di tali aree. Tuttavia, se i locali trasformati sono situati nel 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, e, 8° o 9° arrondissement, in cui la scarsità di alloggi, rispetto al livello di attività, è particolarmente grave, non oltre il 50% della superficie trasformata può essere compensato al di fuori dell'arrondissement in cui la trasformazione deve aver luogo.

Tali arrondissement sono caratterizzati da un rapporto tra il numero di posti di lavoro dipendente e il numero di lavoratori residenti, come calcolato dall'INSEE [Istituto nazionale francese di statistica e di studi economici], più elevato della media di Parigi.

Quando la totalità delle unità offerte a titolo di compensazione può essere ubicata al di fuori dell'arrondissement in cui la trasformazione deve aver luogo, il numero di unità abitative offerte a titolo di compensazione deve, quanto meno, essere identico a quello delle unità abitative rimosse.

In caso di trasformazione e di compensazione di locali da parte di un unico e medesimo proprietario all'interno di una singola unità immobiliare, nell'ambito di una razionalizzazione dello spazio abitativo all'interno di tale unità immobiliare, la superficie minima richiesta ai fini della compensazione è la superficie dei locali trasformati».

### **III. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali**

21. Le ricorrenti sono proprietarie ciascuna di un monolocale situato a Parigi.

22. Nel 2015 i servizi comunali della città di Parigi hanno condotto un'indagine al fine di stabilire se le ricorrenti stessero concedendo in locazione i loro monolocali come alloggi ammobiliati per brevi soggiorni sulla piattaforma Airbnb, senza autorizzazione in tal senso. A seguito di detta indagine, il Procureur de la République (procuratore della Repubblica) ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori nei confronti delle ricorrenti. Il Tribunal de grande instance de Paris (Tribunale di primo grado di Parigi, Francia) ha condannato le ricorrenti al pagamento di un'ammenda e al cambio d'uso dell'immobile, destinandolo nuovamente ad uso abitativo. La città di Parigi è intervenuta nel procedimento.

23. In appello, con due sentenze del 19 maggio 2017 e del 15 giugno 2017, riguardanti ciascuna delle ricorrenti, la Cour d'appel (Corte d'appello di Parigi, Francia) ha confermato che i monolocali in questione, offerti in locazione attraverso la piattaforma Airbnb, erano stati concessi in locazione senza previa autorizzazione del sindaco di Parigi per brevi periodi ad una clientela di passaggio, il che è contrario alle disposizioni dell'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi. La Cour d'appel (Corte d'appello) ha condannato le ricorrenti, la Cali Apartments e la HX, a pagare sanzioni pecuniarie rispettivamente pari a EUR 15 000 e EUR 25 000. Il ricavato delle sanzioni doveva essere versato alla città di Parigi.

24. Le ricorrenti hanno proposto ricorsi per cassazione dinanzi alla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia), il giudice del rinvio. Secondo le ricorrenti, le sentenze pronunciate in appello violano il principio del primato del diritto dell'Unione, in quanto la Cour d'appel (Corte d'appello) non aveva dimostrato che un motivo imperativo di interesse generale potesse giustificare la restrizione alla libera prestazione dei servizi costituita dalla normativa in questione. La Cour d'appel (Corte d'appello) non ha neppure dimostrato che l'obiettivo perseguito da tale normativa non potesse essere conseguito mediante una misura meno restrittiva, come richiesto dall'articolo 9, lettere b) e c), della direttiva sui servizi.

25. È in tale contesto di fatto e di diritto che il giudice del rinvio sottopone alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la [direttiva sui servizi], avuto riguardo alla definizione del suo oggetto e del suo campo di applicazione ad opera degli articoli 1 e 2, si applichi alla concessione in locazione a titolo oneroso, anche a titolo non professionale, in maniera reiterata e per brevi periodi, di un alloggio ammobiliato ad uso abitativo che non costituisce la residenza principale del locatore, a una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, in particolare con riferimento alle nozioni di “prestatore” e di “servizi”.

2) In caso di risposta affermativa alla questione precedente, se una regolamentazione nazionale quale quella prevista dall'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi costituisca un regime di autorizzazione dell'attività sopra citata ai sensi degli articoli da 9 a 13 della [direttiva sui servizi] o costituisca solamente un requisito sottoposto alle disposizioni degli articoli 14 e 15.

Nell'ipotesi in cui siano applicabili gli articoli da 9 a 13 della [direttiva sui servizi]:

3) Se l'articolo 9, lettera b), di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che l'obiettivo relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione costituisce un motivo imperativo di interesse generale tale da consentire di giustificare una misura nazionale che, in alcune aree geografiche, assoggetta ad autorizzazione la concessione in locazione di un alloggio ammobiliato destinato ad abitazione, in maniera reiterata, per brevi periodi, a una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio.

4) In caso di risposta affermativa, se una siffatta misura sia proporzionata all'obiettivo perseguito.

5) Se l'articolo 10, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva osti a una misura nazionale che subordina ad autorizzazione il fatto di concedere in locazione un alloggio ammobiliato destinato ad abitazione “in maniera reiterata”, per “brevi periodi”, a una “clientela di passaggio che non vi elegge domicilio”.

6) Se l'articolo 10, paragrafo 2, lettere da d) a g), della direttiva osti a un regime di autorizzazione che prevede che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione siano stabilite, con delibera del consiglio comunale, con riferimento agli obiettivi di varietà sociale, in particolare in funzione delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi».

26. Con ordinanza del presidente della Corte del 18 dicembre 2018, le cause C-724/18 (riguardante la Cali Apartments) e C-727/18 (riguardante la HX) sono state riunite ai fini della fase scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

27. Hanno presentato osservazioni scritte le ricorrenti, la città di Parigi, i governi ceco e tedesco, l'Irlanda, i governi ellenico, spagnolo, francese, dei Paesi Bassi e polacco, nonché la Commissione europea. Tutti, ad eccezione del governo polacco, sono comparsi all'udienza che si è tenuta il 19 novembre 2019.

#### IV. Valutazione

28. Le questioni prima e seconda sollevano il problema dell'applicabilità della direttiva sui servizi alle cause in esame. Mentre la prima questione verte sull'ambito di applicazione di tale direttiva, la seconda questione mira a determinare quali disposizioni specifiche della direttiva siano applicabili alle cause in esame tra quelle relative ai «regimi di autorizzazione» e quelle relative ai «requisiti» rientranti nel capo III della direttiva sui servizi.

29. Considerando che le norme di autorizzazione per la locazione di alloggi ammobiliati, per brevi periodi ad una clientela di passaggio, costituiscono un «regime di autorizzazione», il giudice del rinvio chiede successivamente, con le questioni dalla terza alla sesta, se tale regime sia conforme alle disposizioni dedicate ai predetti regimi, previste agli articoli 9 e 10 della direttiva sui servizi. In particolare, le questioni terza e quarta riguardano la giustificazione e la proporzionalità delle norme di cui trattasi. Con le questioni quinta e sesta il giudice del rinvio chiede se tali norme soddisfino le altre condizioni per il rilascio dell'autorizzazione previste all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi.

30. La struttura delle presenti conclusioni segue la logica dei problemi giuridici individuati dal giudice del rinvio. Esaminerò anzitutto se la direttiva sui servizi sia applicabile alle cause in esame (A) e individuerò le disposizioni pertinenti (B). Passerò poi alla questione della compatibilità del regime di autorizzazione controverso, per quanto riguarda sia la sua istituzione sia le condizioni specifiche ivi stabilite, con le diverse condizioni derivanti dall'articolo 9, paragrafo 1, e dall'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi (C).

31. Prima di iniziare tale analisi, occorre chiarire l'oggetto dell'analisi nel suo complesso. L'analisi deve essere effettuata alla luce delle disposizioni nazionali (riportate ai precedenti paragrafi da 13 a 19 delle presenti conclusioni), delle disposizioni comunali della città di Parigi (v. supra, paragrafo 20), o di entrambi i gruppi di disposizioni lette in combinato disposto?

32. È vero che il giudice del rinvio solleva le sue questioni solo per quanto riguarda le disposizioni nazionali che subordinano all'autorizzazione dell'autorità/sindaco competente la locazione reiterata di alloggi ammobiliati ad uso abitativo per brevi soggiorni<sup>4</sup>. Tuttavia, le disposizioni nazionali fissano soltanto il quadro generale di tali autorizzazioni. Esse autorizzano i consigli comunali ad adottare norme al fine di ampliare tale quadro<sup>5</sup>.

33. Nell'esercizio di tali poteri, la città di Parigi ha adottato norme specifiche, previste dal regolamento comunale, che stabiliscono le condizioni per il rilascio di autorizzazioni e determinano i requisiti di compensazione. In una certa misura, è la normativa comunale ad attribuire un contenuto concreto al quadro nazionale generale. La normativa comunale è anche sostanzialmente pertinente nel contesto francese, poiché il denaro generato dalle sanzioni per la locazione non autorizzata di alloggi ammobiliati per soggiorni di breve durata sembra rientrare, nella sua totalità, nel bilancio del comune in cui i locali sono situati.

34. Con la direttiva sui servizi il legislatore dell'Unione ha riconosciuto l'importanza della presa in considerazione del regime *locale*, per quanto riguarda le autorità competenti che rilasciano autorizzazioni, almeno in due modi. In primo luogo, lo stesso quadro di analisi derivante dall'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi richiede l'esame di regimi di autorizzazione *specifici*, pertanto, a seconda dei casi, di regimi come integrati da disposizioni locali e nazionali<sup>6</sup>. In secondo luogo, l'articolo 10, paragrafo 7, della direttiva sui servizi chiarisce che le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione non devono mettere in discussione la ripartizione delle competenze, a livello locale e regionale, delle autorità degli Stati membri che concedono le autorizzazioni.

4 Articoli L. 631-7 e L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi.

5 Mentre la normativa nazionale pone la condizione generale di una previa autorizzazione a concedere in locazione alloggi ammobiliati per soggiorni di breve durata, la normativa comunale deve integrarla conformemente all'articolo L. 631-7-1, quarto comma, del codice dell'edilizia e degli alloggi. Tale articolo autorizza il consiglio comunale a fissare le condizioni per il rilascio di autorizzazioni e per la determinazione dei requisiti della compensazione per quartiere e, se del caso, per arrondissement.

6 V. infra, paragrafi da 81 a 85 delle presenti conclusioni.

35. In definitiva, il regime di autorizzazione di cui trattasi nel caso di specie è un pacchetto di norme nazionali e comunali. Nel valutare la compatibilità di un tale pacchetto legislativo con il diritto dell'Unione, occorre esaminare l'integralità del suo contenuto, e non semplicemente i singoli livelli. Dopotutto, qualsiasi potenziale prestatore di servizi a Parigi lo considererebbe da tale punto di vista dato che sarebbe logicamente soggetto a entrambi i livelli normativi, e non solo a quello nazionale. Questo è anche l'approccio seguito nelle presenti conclusioni.

#### ***A. Applicabilità della direttiva sui servizi***

36. La direttiva sui servizi si applica alla concessione in locazione a titolo oneroso, anche a titolo non professionale, in maniera reiterata e per brevi periodi, di un alloggio ammobiliato ad uso abitativo che non costituisce la residenza principale del locatore, a una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio?

37. Tutti i partecipanti al procedimento hanno ritenuto che la direttiva sui servizi fosse applicabile nelle cause in esame, ad eccezione del governo tedesco e dell'Irlanda.

38. Secondo il governo tedesco, l'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi non disciplina un servizio, ma il cambio d'uso di locali residenziali. Tale disposizione si applica non solo ai prestatori che intendano concedere in locazione i loro locali per brevi soggiorni ad una clientela di passaggio, ma a qualsiasi privato che cerchi di modificare la destinazione di un immobile residenziale. Siffatto cambio d'uso potrebbe consistere, ad esempio, nell'utilizzo dei locali come alloggio per senzatetto o per rifugiati. Tali attività sono espressamente escluse dall'ambito di applicazione della direttiva dai considerando 9 e 27 nonché dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera j). Lo stesso dovrebbe valere per le norme relative ai cambi d'uso volti a garantire la disponibilità di alloggi sufficienti ed economicamente accessibili.

39. Secondo l'Irlanda, il codice dell'edilizia e degli alloggi contiene norme che disciplinano lo sviluppo e l'utilizzo delle terre, in particolare degli immobili residenziali. L'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi stabilisce norme dettagliate riguardanti il cambio di destinazione e l'uso misto degli immobili residenziali. Alla luce del considerando 9 della direttiva sui servizi, in cui si afferma che la direttiva non si applica alle « norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, [o] le regolamentazioni edilizie», tale direttiva non si applica all'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi. L'obiettivo della normativa francese è quello di contrastare la scarsità di alloggi destinati alla locazione, un obiettivo di politica sociale importante, perseguito attraverso la regolamentazione efficace dell'uso delle terre e la pianificazione urbanistica, e non già di influenzare l'accesso a una determinata attività o il suo esercizio.

40. A mio avviso, la prestazione di servizi di locazione a breve termine dietro corrispettivo è un servizio di natura nettamente economica. Ottenere un cambio d'uso di immobili residenziali è semplicemente una condizione che incide sull'accesso alla prestazione di tale particolare servizio.

41. È abbastanza chiaro che, tenuto conto dell'attività di cui trattasi, non trova applicazione nessuna delle esenzioni previste dall'articolo 2, paragrafi 2 e 3, della direttiva sui servizi.

42. L'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva sui servizi, che esclude i servizi sociali relativi agli alloggi popolari, cui fa riferimento il governo tedesco, non è manifestamente applicabile nel caso di specie. L'argomento basato sul fatto che le stesse norme, alle quali il proprietario è tenuto a conformarsi per utilizzare l'immobile a fini economici, potrebbero potenzialmente applicarsi a cambi d'uso di un bene per altri fini, non economici, come l'edilizia popolare, è, alla luce dei fatti evidenti del caso di specie, altamente speculativo e non necessita di essere approfondito.

43. Analogamente, tenuto conto del carattere redditizio del corrispettivo del servizio<sup>7</sup>, l'attività di cui trattasi non può essere chiaramente qualificata come servizio non economico d'interesse generale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sui servizi. Pertanto, neppure tale esenzione è applicabile.

44. Sembrerebbe piuttosto che la locazione di alloggi, come qualsiasi altro servizio nel settore turistico, fosse destinata a rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva. Sebbene non vi sia un esplicito riferimento in tal senso nella direttiva sui servizi, il considerando 33 precisa che anche i *servizi collegati con il settore immobiliare* e i servizi ai consumatori, come quelli nel *settore del turismo*, sono oggetto della direttiva. Inoltre, pur non essendo certamente vincolante<sup>8</sup>, il *Manuale della Commissione europea per l'attuazione della direttiva servizi* conferma altresì che le attività di locazione sono incluse fra le attività che possono essere considerate come servizi<sup>9</sup>.

45. L'altro argomento dedotto dal governo tedesco e soprattutto dall'Irlanda, che fa riferimento al considerando 9, merita una riflessione più approfondita. In tale considerando si afferma che «[l]a presente direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Pertanto essa non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato».

46. Ritengo utile riprodurre integralmente in tale sede il considerando 9. Emerge in modo chiaro da una lettura del considerando nella sua integralità, compresa la sua prima frase, nonché la seconda metà della seconda frase, perché gli argomenti dell'Irlanda e del governo tedesco non siano convincenti.

47. In primo luogo, occorre ricordare che il considerando 9 è solo un considerando<sup>10</sup>. Non esiste alcuna norma corrispondente nella parte dispositiva della direttiva sui servizi che preveda un'esenzione per categoria, analoga a quelle di cui all'articolo 2, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva. A mio avviso, un considerando non può creare, di per sé e senza una norma corrispondente nel testo, una nuova esenzione per categoria che non trovi alcun riscontro nel dispositivo dell'atto dell'Unione<sup>11</sup>.

48. In secondo luogo, anche se l'analisi non dovesse fermarsi a tale punto, ciò che, a mio avviso, potrebbe e dovrebbe avvenire, si potrebbe aggiungere che, in ogni caso, il considerando 9 riguarda un oggetto diverso da quello connesso all'aggiunta di un'esenzione per settore all'ambito di applicazione della direttiva.

49. Nella sua prima frase, il considerando 9 inizia confermando la regola generale secondo cui la direttiva si applica a requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi. Pertanto, la normativa di qualsiasi settore che stabilisca un presupposto per l'accesso a un servizio, compresi i requisiti relativi a un cambio d'uso di un bene immobile, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva. Tuttavia, è presente una limitazione: la direttiva si applica «unicamente» a tali requisiti.

7 Il governo francese ha osservato in udienza, senza essere contraddetto da nessuna delle altre parti su questo punto, che la locazione a breve termine di alloggi ammobiliati era in media 1,8 volte più redditizia della locazione a lungo termine di alloggi ammobiliati.

8 Esso ha tuttavia valore interpretativo. V., in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punto 32).

9 «[G]li Stati membri dovranno provvedere affinché le norme della direttiva servizi si applichino ad una vasta gamma di attività fornite tanto ad imprese quanto a consumatori (...) [quali] i servizi di noleggio (...) e leasing (...), ecc.». Commissione europea (Direzione generale per il mercato interno e i servizi), Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007, pag. 10.

10 V. conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nelle cause riunite X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2017:397, paragrafi da 130 a 139).

11 V., a tale scopo, sentenze del 12 luglio 2005, Alliance for Natural Health e a. (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, punto 59), e del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punti 42 e 43). Ma, per un approccio più favorevole al peso normativo di un considerando, v. sentenza del 25 luglio 2018, Confédération paysanne e a. (C-528/16, EU:C:2018:583, punti da 44 a 46 e 51).

50. È questa la ragione per cui la seconda frase si apre con un «pertanto», aggiungendo un elenco introdotto con il termine esemplificativo: «come». Tuttavia, lungi dall'aggiungere esenzioni per categoria relative a un settore all'ambito di applicazione della direttiva, tale parte della seconda frase si limita a confermare che i potenziali prestatori di servizi non possono opporsi a un regime normativo di applicazione generale con la motivazione che ciò ostacola la loro libera prestazione di servizi illimitata. Pertanto, tali prestatori non possono chiedere una normativa speciale, che differirebbe da quella applicabile ai «singoli che agiscono a titolo privato», come conclude il considerando.

51. In altri termini, il considerando 9 si limita a ribadire che le norme di applicazione generale che non disciplinano specificamente i servizi e che si applicano a tutti, sia ai singoli che ai prestatori di servizi, non vengono modificate dalla direttiva sui servizi. Tale rassicurazione si applica a qualsiasi settore del diritto (regolamentare). Questa è anche la ragione per cui, logicamente, l'elenco è solo esemplificativo e inizia con il termine «come», e potrebbe includere anche altri settori<sup>12</sup>, quali, ad esempio, norme ambientali o regole relative alla sicurezza alimentare. Infine, questa è anche la ragione per cui non vi sono norme corrispondenti in alcuno degli articoli della parte dispositiva della direttiva che riflettono il contenuto del considerando 9: tale considerando non ha mai inteso escludere un settore o settori specifici dall'ambito di applicazione della direttiva. Esso ha semplicemente inteso rassicurare sul fatto che le disposizioni della direttiva non possono essere utilizzate in modo da pregiudicare o privare di contenuto un regime normativo generalmente applicabile in uno Stato membro.

52. In udienza la Commissione europea ha menzionato, a titolo di esempio dello scopo del considerando 9, un'ipotetica contestazione che potrebbe essere effettuata da un conducente, proveniente da un paese in cui i veicoli circolano sul lato destro della strada, contro la norma nazionale del codice stradale di uno Stato membro in cui essi circolano a sinistra, come costituente un requisito che limita il suo accesso alla prestazione di servizi in un altro Stato membro. Senza voler entrare nel dibattito senza dubbio appassionato sulla misura in cui l'articolo 56 TFUE o la direttiva sui servizi potrebbe essere effettivamente applicabile ai servizi di trasporto, l'esempio fornito è abbastanza eloquente. Si può pensare a una serie di altri esempi: un potenziale prestatore di servizi che contesti i piani urbanistici o altre disposizioni in materia urbanistica; contestazioni contro le modalità di presentazione della dichiarazione fiscale, le modalità di amministrazione dei registri dei casellari giudiziari o di emanazione delle norme ambientali sulle emissioni e sull'inquinamento, ecc. Le norme nazionali contenute in uno qualsiasi di tali regimi regolamentari generalmente applicabili potrebbero essere sempre contestate in base allo stesso argomento, vale a dire che l'esistenza stessa di tali norme costituisce una limitazione dell'incondizionata libertà di prestare servizi.

53. Come indicato al considerando 9, è proprio questo che si intendeva escludere. I comuni denominatori di tutti questi esempi sono la lontananza e la strumentalità. Le norme che disciplinano il servizio (o l'accesso allo stesso) rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, mentre norme di applicazione generale che non fanno alcuna distinzione tra prestatori e altri privati non vi rientrano. Come confermato dalla prima frase del considerando 9, i requisiti costituenti le condizioni per l'accesso alla prestazione di un servizio sono chiaramente inclusi, *indipendentemente dal settore del diritto* dal quale possono derivare.

54. Tale logica si distingue nettamente dall'argomento dedotto dall'Irlanda e dal governo tedesco, che suggeriscono, in sostanza, di leggere l'espressione «norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale» come un'altra esenzione per categoria dall'ambito di applicazione della direttiva. Pertanto, le norme nazionali relative all'uso delle terre o alla pianificazione urbana e rurale non potrebbero mai rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva. Ciò non avviene e non può avvenire.

12 In caso contrario, si tratterebbe effettivamente di un approccio redazionale, a dir poco, piuttosto singolare, se tale elenco dovesse essere interpretato come un elenco di eccezioni (per categoria) all'ambito di applicazione della direttiva, che potrebbero essere aggiunte a piacimento e senza criteri indicativi generali riguardo alla loro natura.

55. In terzo luogo, analogamente, la distinzione tra le norme sugli immobili su cui si basa il considerando 9, a seconda che esse disciplinino o influenzino specificatamente l'accesso a un'attività di servizi, o il suo esercizio, è già stata esaminata dalla Corte nella sentenza Visser<sup>13</sup>.

56. La causa Visser riguardava norme contenute in un piano regolatore comunale che vietava l'attività di vendita al dettaglio di prodotti non voluminosi in aree geografiche situate al di fuori del centro cittadino di un comune olandese. In tale contesto, nella valutazione del piano regolatore, la Corte si è concentrata sull'attività economica in questione piuttosto che sulla natura del piano stesso quale misura di pianificazione urbana e di uso delle terre. La Corte ha osservato in particolare che «le norme di cui trattasi nel procedimento principale, pur mirando (...) a salvaguardare la vitalità del centro cittadino [di tale] comune (...) e ad evitare che vi siano locali vuoti in un'area urbana, nell'ambito di una politica di assetto del territorio, hanno tuttavia l'oggetto specifico di stabilire le aree geografiche in cui determinate attività di vendita al dettaglio possono stabilirsi»<sup>14</sup>. Su tale base, la Corte ha concluso che esse si applicavano esclusivamente alle persone che intendevano sviluppare tali attività in dette aree geografiche, ad esclusione dei singoli che agivano a titolo privato.

57. Da tale sentenza risulta che, di fronte a norme in materia di immobili, quando gli immobili sono utilizzati per attività redditizie, la Corte opera una distinzione tra *l'oggetto specifico* e *l'obiettivo* generale della normativa di cui trattasi. Il fatto che l'obiettivo (principale) verta essenzialmente sulla pianificazione urbana non esclude che tali norme possano rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi se il loro oggetto specifico è un'attività economica. Conformemente al considerando 9, la direttiva sui servizi è applicabile a norme che disciplinano o influenzano specificamente l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio<sup>15</sup>.

58. Risulta quindi dalla sentenza Visser che le norme relative all'uso di immobili rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi nella misura in cui riguardano attività economiche, influendo in tal modo sull'accesso al mercato dei servizi o sull'esercizio di un'attività di servizi<sup>16</sup>.

59. Nelle cause in esame, come nella causa Visser, le norme in questione hanno anch'esse una duplice natura. Esse fanno parte di un insieme di norme che subordinano ad autorizzazione i «cambi d'uso» dei beni destinati ad alloggio, il che suggerisce una stretta connessione con l'uso delle terre o la pianificazione urbana. Tuttavia, tali norme sono altresì essenziali per l'accesso ad una determinata attività di servizi e per il suo esercizio.

60. In quarto e ultimo luogo, la causa in esame presenta tuttavia una particolarità che la rende diversa dalla causa Visser, e forse riflette, seppure in modo diverso, le riserve espresse dal governo tedesco e dall'Irlanda. Nella causa Visser, le norme, per quanto indistintamente applicabili, si potrebbero definire mirate, per loro natura, a un particolare gruppo di prestatori. Infatti, l'attività economica, obiettivo del piano regolatore in questione, avrebbe potuto essere ragionevolmente esercitata solo da un gruppo specifico e specializzato di prestatori di servizi.

61. Nella causa in esame, diversamente dalla causa Visser, non esiste un gruppo di prestatori di servizi individuabile (professionale). E non esiste neppure un gruppo chiaramente definibile di destinatari di servizi. Entrambi i gruppi sono costituiti da non professionisti.

13 Sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44) (in prosieguo: la «sentenza Visser»).

14 Ibid., punto 124.

15 Ibidem, punti da 123 a 124.

16 Oltre al considerando 9, prima frase, che insiste anche sull'accesso a un'attività di servizi o sul suo esercizio, v. articolo 4, paragrafo 6, e articolo 9, paragrafo 1, della direttiva sui servizi.

62. A tale riguardo, occorre concordare sul fatto che le norme sul cambio d'uso di un immobile sono, in un certo senso, indistintamente applicabili a qualsiasi cambio d'uso di un immobile, non limitato necessariamente alla locazione di breve durata di alloggi ammobiliati. Tuttavia, ciò è dovuto in parte alla natura stessa dell'economia collaborativa, in cui la linea di demarcazione tra prestatori professionisti e non professionisti è venuta meno<sup>17</sup>. In tali circostanze, spesso siffatta attività potrà essere effettivamente disciplinata soltanto da norme generalmente applicabili. In altri termini, se tutti sono prestatori di servizi, il criterio secondo cui le uniche norme contemplate sono quelle riguardanti specificamente un'attività di servizi (e non quelle applicabili a tutti gli altri soggetti che agiscono a titolo privato) perde gran parte della sua capacità distintiva.

63. In definitiva, è sufficiente che le norme generalmente applicabili, di qualsivoglia natura, disciplinino o influenzino l'accesso alla prestazione di un servizio, tornando quindi all'affermazione fondamentale contenuta nella prima frase del considerando 9. Ciò avviene chiaramente nel caso di specie, in cui il legislatore nazionale ha scelto di rendere l'approvazione del cambio d'uso dell'immobile la condizione fondamentale per l'accesso a un determinato tipo di servizio manifestamente economico: la locazione a breve termine di alloggi ammobiliati. Pertanto, a mio avviso, siffatta normativa nazionale rientra chiaramente nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi.

## ***B. Le disposizioni pertinenti della direttiva sui servizi***

### ***1. Regime di autorizzazione o requisito***

64. Con la seconda questione, il giudice del rinvio si chiede, in sostanza, quali disposizioni della direttiva sui servizi debbano applicarsi nel procedimento principale: all'interno del capo III, si tratta della sezione 1 (articoli da 9 a 13) sulle autorizzazioni, che tratta dei regimi di autorizzazione e delle relative condizioni, oppure della sezione 2 (articoli 14 e 15) sui requisiti vietati o su quelli soggetti a valutazione?

65. L'articolo 4, punto 6, della direttiva sui servizi definisce *regime di autorizzazione* «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio».

66. L'articolo 47, punto 7, definisce *requisito* «qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali».

67. I regimi di autorizzazione e i requisiti imposti dagli Stati membri hanno in comune il fatto che, in linea di principio, sono entrambi vietati dalla direttiva sui servizi – o dai Trattati<sup>18</sup> – in quanto si ritiene che tali regimi o requisiti limitino l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio. Tuttavia, essi differiscono, quanto alla loro natura, dalla restrizione di cui trattasi.

17 Sulle sfide poste dall'economia collaborativa alla regolamentazione giuridica in generale, v., ad esempio, Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'"ubérisation"*, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

18 Per quanto riguarda, in particolare, i regimi di autorizzazione previsti dalle disposizioni dei Trattati, v., ad esempio, sentenze del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna (C-400/08, EU:C:2011:172, punti da 65 a 70), e del 22 giugno 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

68. È possibile che un regime di autorizzazione comporti alla fine il rilascio al richiedente di una *decisione individuale* ex ante, sotto forma, come dichiarato dalla Corte nella sentenza Visser, di «un atto formale ottenuto in esito a una pratica che [i] prestatori [di servizi] sarebbero stati tenuti ad espletare» per lo sviluppo delle loro attività economiche<sup>19</sup>. Può trattarsi, ad esempio, di un'autorizzazione chiesta da un soggetto per esercitare il trasporto di passeggeri per vie d'acqua, o per gestire centri di prostituzione in vetrina<sup>20</sup>, di una concessione rilasciata dalle pubbliche autorità, riguardante beni immobili e finalizzata all'esercizio di attività turistico-ricreative<sup>21</sup>, un'autorizzazione per il deposito di articoli pirotecnicici destinati alla vendita al dettaglio<sup>22</sup>, o un'autorizzazione al conferimento di determinati titoli universitari<sup>23</sup>.

69. Per contro, l'esistenza di un *requisito* non necessita di una decisione individuale ex ante di concessione di un diritto soggettivo. Un requisito è una regola generale e impersonale che esiste e si applica a tutti i prestatori di servizi, indipendentemente da qualsiasi azione intrapresa o procedura seguita dai prestatori per ottenere il tipo di decisione individuale richiesta che autorizzi l'attività prevista. Ad esempio, può trattarsi, come nella causa Visser, di un divieto, contenuto in un piano regolatore approvato dal consiglio comunale di una città, di esercitare l'attività di vendita al dettaglio di prodotti in una determinata zona di tale città<sup>24</sup>, nonché di qualsiasi altra norma o limitazione generale applicabile ex lege a un determinato tipo di attività di servizi.

70. Passando alle cause in esame, occorre anzitutto sottolineare che il capo III della direttiva sui servizi, che contiene le disposizioni relative ai regimi di autorizzazione e ai requisiti pertinenti, è applicabile alle situazioni di fatto di cui trattasi nel procedimento principale nonostante la mancanza di elementi transfrontalieri. Infatti, secondo la Corte, le disposizioni del capo III si applicano anche alle situazioni puramente interne<sup>25</sup>.

71. Per quanto riguarda le disposizioni del capo III specificamente applicabili alle cause in esame, è abbastanza chiaro che la normativa in questione costituisce un regime di autorizzazione e non un requisito. I proprietari di beni che intendano concedere in locazione il loro alloggio ammobiliato per brevi soggiorni devono seguire un procedimento amministrativo per ottenere dal sindaco, fatto salvo il rispetto di condizioni, una formale autorizzazione amministrativa. Tale autorizzazione consente loro di offrire i propri locali in locazione sul mercato degli alloggi ammobiliati per brevi periodi, in altri termini, di esercitare attività di servizi.

72. Pertanto, la normativa nazionale, unitamente ai regolamenti comunali di attuazione di cui trattasi, costituisce un regime di autorizzazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, della direttiva sui servizi. Ne consegue che le presenti cause devono essere esaminate alla luce della sezione 1 del capo III, relativa alle autorizzazioni, in particolare gli articoli 9 e 10.

## 2. *Gli articoli 9 e 10 come quadro di analisi*

73. Le questioni terza e quarta riguardano l'articolo 9, paragrafo 1, mentre le questioni quinta e sesta sono incentrate sull'articolo 10, paragrafo 2. Per rispondere a tali questioni, è necessario determinare la portata degli articoli 9 e 10 nonché la relazione che intercorre tra gli stessi.

19 V. sentenza Visser, punto 115.

20 Sentenza del 1º ottobre 2015, Trijber e Harmsen (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641), in cui si dava per scontato che le due serie di norme in questione costituissero regimi di autorizzazione.

21 V. sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 41).

22 V. sentenza del 26 settembre 2018, Van Gennip e a. (C-137/17, EU:C:2018:771).

23 V. sentenza del 4 luglio 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punto 64).

24 V. sentenza Visser, punti da 119 a 120.

25 V. sentenza Visser, punto 110.

74. L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva sui servizi vieta agli Stati membri di subordinare l'accesso a un'attività di servizio o il suo esercizio ad un regime di autorizzazione, salvo che a) il regime di autorizzazione non sia discriminatorio nei confronti del prestatore in questione; b) la necessità di un regime di autorizzazione sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva.

75. Dal canto suo, l'articolo 10, paragrafo 2, precisa i criteri sui quali i regimi di autorizzazione devono essere basati, criteri che inquadrono l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario. I criteri devono essere a) non discriminatori; b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; c) commisurati all'obiettivo di interesse generale; d) chiari e inequivocabili; e) oggettivi; f) resi pubblici preventivamente; e g) trasparenti e accessibili.

76. Tra i partecipanti al procedimento dinanzi alla Corte che hanno espressamente preso posizione sulla portata dell'articolo 9, paragrafo 1, e dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi, i governi tedesco, spagnolo e francese affermano, in sostanza, che l'articolo 10 si applica a livello comunale (delibera del consiglio comunale), diversamente dalle disposizioni nazionali che autorizzano l'adozione di misure a livello comunale. Solo i primi devono essere quindi esaminati alla luce dei criteri di cui all'articolo 10, paragrafo 2.

77. Secondo l'Irlanda e la Commissione, mentre l'articolo 9 riguarda la legittimità di un regime di autorizzazione, l'articolo 10 fa riferimento alle condizioni che devono essere soddisfatte per ottenere siffatta autorizzazione nell'ambito di un regime di autorizzazione che è di per sé giustificato (e quindi, l'applicazione individuale di tale regime). Poiché le ricorrenti non hanno chiesto un'autorizzazione nell'ambito del procedimento principale, l'articolo 10 non è rilevante ai fini della definizione delle presenti controversie.

78. Il governo dei Paesi Bassi sostiene, dal canto suo, che l'articolo 9 si applica al regime di autorizzazione in quanto tale, mentre l'articolo 10 riguarda le condizioni individuali, normalmente locali, di autorizzazione. Tuttavia, dal momento che fissano entrambi le condizioni per l'autorizzazione, la normativa nazionale e i regolamenti comunali devono essere valutati alla luce dell'articolo 10.

79. Suppongo che una parte dell'incertezza in merito a tali questioni sia dovuta al fatto che, come è già stato sottolineato in precedenza, l'origine delle norme è suddivisa in due livelli amministrativi, e il giudice del rinvio ha sollevato le sue questioni unicamente con riferimento al livello nazionale della normativa<sup>26</sup>, invocando nel contempo varie disposizioni della direttiva sui servizi.

80. Inoltre, esiste in effetti una certa sovrapposizione sostanziale tra l'articolo 9, paragrafo 1, e l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi. Ammetto che, sebbene sia possibile individuare una differenza astratta e concettuale tra i due articoli, concentrandosi sui dettagli, e soprattutto esaminando i criteri separatamente o le condizioni nell'ambito di un regime di autorizzazione, il confine tra gli stessi diviene alquanto sfocato.

81. Tuttavia, tenuto conto di quanto appena esposto, ritengo che l'articolo 9 si riferisca a una *diversa fase* del processo di autorizzazione rispetto all'articolo 10. L'articolo 9 riguarda la questione se possa di fatto esistere un regime di autorizzazione per un determinato tipo di servizio<sup>27</sup>. L'articolo 10 si spinge oltre. Una volta soddisfatto il criterio di cui all'articolo 9, e dimostrata la necessità di un regime di autorizzazione, l'articolo 10 si concentra sui criteri peculiari che devono essere soddisfatti dagli specifici regimi di autorizzazione. L'articolo 10 chiarisce che un regime di autorizzazione

26 V. supra, paragrafi da 31 a 35.

27 Riflettendo così anche il principio generale secondo cui, salvo casi di assoluta necessità, l'accesso alla prestazione di servizi non dovrebbe essere subordinato ad alcun regime di autorizzazione (v. supra, paragrafo 67).

dovrebbe essere concepito in modo da soddisfare tutti e sette i criteri stabiliti nel paragrafo 2 di tale disposizione<sup>28</sup>. Il fatto che «i regimi di autorizzazione devono *basarsi su criteri*» conferma che l'articolo 10 riguarda principalmente il modello specifico dei regimi di autorizzazione. Tali regimi devono essere predisposti a monte in modo tale che, quando si decide su domande individuali di autorizzazione a valle, le autorità competenti non possono esercitare il loro potere di valutazione in modo arbitrario, come richiesto dall'articolo 10, paragrafo 1.

82. In sintesi, la questione posta dall'articolo 9 è la seguente: «è necessario avere un regime di autorizzazione per questo tipo di attività di servizi?», mentre la questione posta dall'articolo 10 è «quali criteri e condizioni possono essere inclusi nel regime di autorizzazione?».

83. Tenuto conto di tale ripartizione dei compiti tra i due articoli, la questione dell'origine della normativa (nazionale, regionale o locale) è irrilevante. È probabile che, in pratica, per quanto riguarda le norme degli Stati membri, il livello amministrativo superiore fissi il quadro generale (compresa, anzitutto, la dichiarazione relativa alla necessità di un regime di autorizzazione), mentre i livelli amministrativi inferiori o locali sono incaricati di integrare o di adeguare i dettagli a livello locale (comprese le condizioni dettagliate o supplementari dei regimi di autorizzazione).

84. Tale ripartizione dei compiti è logica. Tuttavia, è anche del tutto circostanziale. Non si può completamente escludere che l'articolo 9 possa applicarsi alle norme di origine locale, mentre l'articolo 10 potrebbe applicarsi alle norme di origine nazionale<sup>29</sup>. La questione fondamentale è il contenuto della regolamentazione e non la sua origine.

85. Nel caso di specie, la questione se sia necessario un regime di autorizzazione deve essere esaminata, in primo luogo, alla luce delle tre condizioni elencate all'articolo 9, paragrafo 1. Tuttavia, le condizioni specifiche in base alle quali viene rilasciata siffatta autorizzazione, tra cui in particolare il requisito della compensazione come concepito dalla città di Parigi, devono essere valutate con riferimento alle condizioni di cui all'articolo 10, paragrafo 2.

### ***C. Sulla compatibilità del regime di autorizzazione con la direttiva sui servizi***

86. In questa parte delle conclusioni esaminerò i motivi imperativi di interesse generale addotti per giustificare il regime di autorizzazione 1), prima di passare alla questione fondamentale della proporzionalità 2). Concluderò con diverse osservazioni sulle altre condizioni cui devono rispondere i regimi di autorizzazione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi 3).

87. Prima di procedere in tal senso, occorre tuttavia ricordare il contesto generale in cui si inseriscono le cause in esame. In tale contesto sono particolarmente rilevanti due diritti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»): l'articolo 16 (libertà d'impresa) e l'articolo 17 (diritto di proprietà).

28 Alcuni di questi criteri sono stati anche menzionati dalla Corte nel contesto di disposizioni di diritto primario relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento. V., in tal senso, ad esempio, sentenze del 3 giugno 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punto 50 e giurisprudenza ivi citata), nonché del 13 febbraio 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, punto 27), in cui la Corte ha richiesto che i regimi di autorizzazione preventiva siano basati su criteri oggettivi, non discriminatori e previamente conoscibili da parte delle imprese interessate.

29 Come confermato anche dal *Manuale della Commissione per l'attuazione della direttiva servizi*, alla pag. 27: «I criteri di cui all'articolo 10, paragrafo 2, dovrebbero applicarsi ai regimi di autorizzazione che disciplinano l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio a tutti i livelli». Il corsivo è mio.

88. Secondo una giurisprudenza costante, la tutela conferita dall'articolo 16 della Carta implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale<sup>30</sup>. La libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società<sup>31</sup>. Pertanto, la libertà d'impresa può essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica. In generale, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, qualsiasi limitazione all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta deve essere prevista per legge, deve rispettarne il contenuto essenziale e deve, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui<sup>32</sup>.

89. L'articolo 17 della Carta è una norma preordinata a conferire diritti ai singoli<sup>33</sup>. Tuttavia, anche il diritto di proprietà sancito da tale articolo non è assoluto e il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione<sup>34</sup>.

90. Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, nell'interpretare l'articolo 17, deve essere presa in considerazione, quale livello minimo di protezione, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU»), relativa all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»)<sup>35</sup>.

91. A tale riguardo, l'articolo 1, paragrafo 2, del Protocollo n. 1 alla CEDU legittima gli Stati a *disciplinare l'uso dei beni* in modo conforme all'interesse generale. Ciò vale a maggior ragione nel settore degli alloggi, in quanto principale preoccupazione della politica sociale ed economica. Secondo la Corte EDU, per attuare tali politiche, il legislatore deve disporre di un ampio potere discrezionale sia per quanto riguarda l'esistenza di un problema di pubblico interesse che giustifica misure di controllo sia riguardo alla scelta delle norme dettagliate di attuazione di tali misure. Tuttavia, un'ingerenza deve pervenire ad un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e i requisiti di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. L'eventuale esistenza di soluzioni alternative non rende, di per sé, ingiustificata la normativa contestata. Tuttavia, tale normativa non deve imporre ai proprietari un onere sproporzionato ed eccessivo al punto da farle travalicare i limiti del potere discrezionale dello Stato<sup>36</sup>.

92. Intendo sottolineare tre punti che, a mio avviso, sono determinanti per l'intera analisi di compatibilità che segue, sia per quanto riguarda l'individuazione di un motivo imperativo di interesse generale sia (in particolare) per quanto riguarda l'esame della proporzionalità.

30 V., ad esempio, sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punto 42), del 17 ottobre 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punto 25), e del 4 maggio 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punto 155).

31 V. sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punto 45 e giurisprudenza ivi citata), del 17 ottobre 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punto 28), e del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punto 85).

32 V., ad esempio, sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punti da 46 a 48), e del 20 dicembre 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, punto 51).

33 V., ad esempio, sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutto su terreni agricoli) (C-235/17, EU:C:2019:432, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

34 V., ad esempio, sentenza del 13 giugno 2017, Florescu e a. (C-258/14, EU:C:2017:448, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

35 V., ad esempio, sentenze del 15 marzo 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punto 37), del 13 giugno 2017, Florescu e a. (C-258/14, EU:C:2017:448, punto 49), e del 12 febbraio 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punto 57).

36 V., ad esempio, Corte EDU, 19 dicembre 1989, Mellacher e a. c. Austria, (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, §§ 45, 48, 53 e 55), riguardante le riduzioni dei canoni imposte ai proprietari dallo Stato per fin sociali, che portavano a privarli di una parte del reddito derivante dai loro beni; Corte EDU, 19 giugno 2006, Hutten-Czapska c. Polonia (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497, §§ 167, 224 e 225), che considerava sproporzionato l'onere imposto ai proprietari di immobili da un regime di controllo dei canoni da parte dello Stato, diretto in particolare a combattere la scarsità di appartamenti in locazione a un livello di canone accessibile in Polonia; Corte EDU, 26 settembre 2006, Fleri Soler e Camilleri c. Malta, (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905, §§ 60, 68 e 75), riguardante una misura statale che assoggettava i beni dei ricorrenti a una locazione continuativa; Corte EDU, 12 giugno 2012, Lindheim e a. c. Norvegia, (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, §§ da 134 a 135), che constatava l'esistenza, in capo al locatore, di un onere sociale e finanziario sproporzionato per il fatto che il locatario poteva chiedere una proroga a tempo indeterminato di contratti di locazione di terreni a condizioni invariate anziché un riscatto.

93. In primo luogo, benché esse siano valutate, alla luce della struttura delle controversie sottoposte alla Corte, sotto il profilo della direttiva sui servizi e della libertà di stabilimento, né la libertà d'impresa né il diritto di proprietà hanno carattere assoluto. Anzi: entrambi possono essere limitati. In particolare, la giurisprudenza di Strasburgo già citata dimostra un elevato grado di saggezza nell'adottare un approccio particolarmente leggero riguardo alle misure nazionali concernenti unicamente la *disciplina dell'uso* di beni (immobili). In altri termini, purché la disciplina dell'uso non costituisca una limitazione così rigorosa da configurarsi de facto come un'espropriazione o un deprezzamento occulti dell'immobile, sono ammesse anche considerevoli limitazioni di tali diritti.

94. In secondo luogo, ciò si tradurrebbe nell'intensità del riesame. A mio avviso, in entrambe le fasi – l'individuazione di un motivo imperativo di interesse generale e, in particolare, la proporzionalità – sono possibili varie soluzioni. Non è detto necessariamente che l'unica soluzione proporzionata sia quella meno gravosa per il singolo proprietario del bene; ciò è solo uno dei fattori da prendere in considerazione in un'equazione piuttosto complessa. Più che un'unica soluzione, esiste una serie di possibili soluzioni che potrebbero superare la prova di proporzionalità: non già un solo risultato inevitabile, ma piuttosto un ventaglio, un'area di soluzioni possibili, che include una serie di risultati che possono essere tutti considerati proporzionati.

95. In terzo luogo, esiste un ulteriore grado di complessità in termini di equilibrio generale da raggiungere nei casi in cui la libertà d'impresa non sia limitata per tutti allo stesso modo, in nome di un interesse sociale o collettivo. In tale scenario, a taluni individui è consentito esercitare liberamente l'attività imprenditoriale prescelta, mentre non è permesso ad altri. I diritti e gli interessi dei potenziali prestatori di taluni servizi sono ponderati con (e potenzialmente limitati da) non solo gli interessi sociali della collettività, ma anche, orizzontalmente, proprio con gli stessi diritti di altri individui. La libera prestazione di servizi di una persona entra così in concorrenza con l'interesse di terzi che intendono fornire esattamente lo stesso servizio. In un mondo caratterizzato da scarsità di risorse, di capacità e di autorizzazioni, il prezzo della concessione di un accesso a una persona può spesso consistere nel diniego della stessa al suo vicino.

### *1. Motivo imperativo di interesse generale*

96. L'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva sui servizi impone che la necessità di un regime di autorizzazione sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale. L'articolo 10, paragrafo 2, lettera b), impone che i criteri sui quali si basano i regimi di autorizzazione siano essi stessi giustificati da un siffatto motivo imperativo. Tenuto conto del fatto che in entrambe le disposizioni sono utilizzati, a tale specifico riguardo, esattamente gli stessi termini, ritengo che l'esistenza di un interesse generale accettabile possa essere valutata congiuntamente per entrambe le finalità: la necessità di istituire un regime di autorizzazione ai sensi dell'articolo 9, nonché i criteri ivi contenuti ai sensi dell'articolo 10.

97. Le ricorrenti ritengono che non esistano motivi imperativi di interesse generale che possano giustificare le disposizioni di cui trattasi. Gli altri partecipanti al procedimento dinanzi alla Corte hanno addotto diverse possibili giustificazioni, vale a dire la lotta contro la scarsità di alloggi, l'offerta di alloggi economicamente accessibili e sufficienti, la politica dell'edilizia popolare, la tutela dell'ambiente urbano, la resistenza alle pressioni sulle terre; la tutela dei consumatori; l'efficacia dei controlli fiscali, la lealtà commerciale e la tutela dei destinatari dei servizi relativi agli alloggi.

98. Secondo la città di Parigi e il governo francese, lo scopo delle disposizioni in questione è costituito principalmente dalla lotta contro la scarsità di alloggi (e, pertanto, contro l'aumento dei prezzi) in taluni luoghi (solitamente le zone calde del turismo), che è dovuta, almeno in parte, al fatto che i proprietari preferiscono concedere in locazione gli immobili residenziali per soggiorni di breve durata

piuttosto che di lunga durata<sup>37</sup>.

99. Senza voler esprimere giudizi o sminuire in qualsiasi modo uno degli altri obiettivi suggeriti nel corso del presente procedimento, non ho esitazioni ad ammettere che la lotta contro la scarsità strutturale degli alloggi, da un lato, e la tutela dell'ambiente urbano, dall'altro, possano essere effettivamente addotte per giustificare, congiuntamente o separatamente, sia l'istituzione del regime di autorizzazione – di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b) – sia la sua forma concreta e le condizioni ivi contenute – ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera b).

100. L'articolo 4, punto 8, della direttiva sui servizi riconosce espressamente la tutela dell'ambiente urbano e gli obiettivi di politica sociale come motivi imperativi di interesse generale. Tali obiettivi sono già così ampiamente formulati da poter certamente comprendere obiettivi più specifici in essi rientranti.

101. Inoltre, il considerando 40 della direttiva sui servizi chiarisce che la nozione di «motivi imperativi di interesse generale» è stata elaborata dalla Corte e «potrebbe continuare ad evolvere». A tale riguardo, seppure nel contesto della libera circolazione dei capitali, la Corte ha ammesso diverse possibili giustificazioni, rilevanti ai fini delle presenti controversie. In particolare, essa ha ammesso espressamente le motivazioni connesse alla politica degli alloggi per lottare contro diversi tipi di pressione fondata<sup>38</sup>. La Corte ha inoltre ammesso i requisiti che garantiscono alloggi sufficienti per talune categorie di popolazione locale o di persone meno abbienti<sup>39</sup> e le disposizioni nazionali dirette a mantenere la vitalità del centro cittadino di un comune nell'interesse di un buon assetto del territorio<sup>40</sup>. Inoltre, la Corte ha già tenuto conto di «talune peculiarità che caratterizzano la situazione del mercato nazionale di cui trattasi nella causa principale, quali una penuria strutturale di alloggi e una densità di popolazione particolarmente elevata»<sup>41</sup>.

102. La circostanza che l'ammissione degli obiettivi di lotta contro la scarsità strutturale di alloggi e di tutela dell'ambiente urbano trovi già un sostegno sufficiente nella giurisprudenza della Corte, nulla toglie al fatto che entrambi siano parimenti giustificati indipendentemente dall'esistenza di siffatta giurisprudenza. Come già dichiarato, la categoria dei «motivi imperativi di interesse generale», come qualsiasi altra categoria di «obiettivi legittimi», non è un elenco statico e chiuso. Nella direttiva sui servizi l'articolo 4, punto 8, contiene chiaramente solo un'esemplificazione, preceduta dall'espressione «tra i quali».

103. In definitiva, la lotta contro la scarsità di alloggi e il tentativo di garantire la disponibilità di alloggi sufficienti ed economicamente accessibili (a lungo termine) (in particolare nelle grandi città), nonché la tutela dell'ambiente urbano, costituiscono valide giustificazioni per l'istituzione di regimi di autorizzazione basati, in generale, sulla politica sociale. Tali motivazioni possono essere invocate anche per giustificare i criteri di un regime di autorizzazione.

37 Occorre ricordare che il governo francese ha suggerito, in udienza, che la locazione a breve termine di locali ammobiliati era notevolmente più redditizia della locazione a lungo termine (v. supra, nota a piè di pagina n. 7).

38 V., ad esempio, sentenze del 23 settembre 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punto 39), in cui la Corte ha dichiarato in particolare che favorire un uso ragionevole delle terre disponibili lottando contro la pressione fondata costituisce un valido obiettivo sociale, e del 1º ottobre 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punti da 29 a 30 e giurisprudenza ivi citata), in cui la Corte ha ricordato che normative nazionali possono limitare la libera circolazione in nome di obiettivi legati alla lotta contro la pressione fondata o al mantenimento, in vista di un assetto del territorio, di una popolazione permanente in un ambiente rurale.

39 V., ad esempio, sentenza dell'8 maggio 2013, Libert e a. (C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punti da 49 a 52).

40 V. sentenza Visser, punti da 134 a 135.

41 V. sentenza del 1º ottobre 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punto 30), relativamente al requisito di una preventiva autorizzazione a investire in un progetto edilizio. V. anche, in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2009, Busley e Cibrian Fernandez (C-35/08, EU:C:2009:625, punto 32).

104. Tuttavia, dal momento che sia il governo francese sia la città di Parigi hanno invocato principalmente l'obiettivo di contrastare la scarsità di alloggi (a lungo termine) in taluni territori, sia per la necessità di introdurre il regime di autorizzazione in quanto tale, sia per le sue condizioni individuali, in particolare il requisito controverso della compensazione nella città di Parigi, passerò ora all'esame della proporzionalità dei mezzi scelti alla luce di tale specifico obiettivo.

## *2. Proporzionalità*

105. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sui servizi, l'istituzione di un regime di autorizzazione è legittima se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia. Conformemente all'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), le condizioni o i criteri per il rilascio dell'autorizzazione devono essere proporzionati all'obiettivo di interesse generale perseguito.

106. Le ricorrenti sostengono che il regime di autorizzazione di cui trattasi non è idoneo a conseguire l'obiettivo di contrastare la scarsità di alloggi in quanto non dissuade necessariamente i proprietari dall'offrire in locazione i loro locali ammobiliati a breve termine. Le ricorrenti ritengono che, a Parigi, il requisito della compensazione sia troppo restrittivo e che renda difficile, se non impossibile, concedere in locazione locali ammobiliati ai turisti. Avrebbero potuto essere previsti meccanismi giuridici meno restrittivi, come l'istituzione di un'imposta. La città di Parigi ritiene che nessuna misura meno onerosa possa conseguire l'obiettivo perseguito, che si tratti di un sistema dichiarativo o di una limitazione del numero di notti durante le quali i locali ammobiliati possono essere concessi in locazione per soggiorni di breve durata.

107. I governi degli Stati membri che hanno preso posizione sulla proporzionalità ritengono che le disposizioni di cui trattasi siano adeguate e proporzionate.

108. La Commissione ritiene che il giudice del rinvio non abbia fornito informazioni sufficienti per determinare la proporzionalità della normativa (nazionale) di cui trattasi. Tuttavia, alcuni elementi suggeriscono che tali disposizioni possono essere effettivamente proporzionate, come l'esclusione dal loro ambito di applicazione della residenza principale dei proprietari, il meccanismo di compensazione, l'attuazione a livello comunale e la possibilità di introdurre autorizzazioni temporanee.

109. La proporzionalità implica che le misure di cui trattasi devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito non dovendo eccedere quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, e non dovendo essere possibile sostituire tali misure con altre misure meno restrittive che permettano di conseguire lo stesso risultato<sup>42</sup>.

110. A mio avviso, mentre l'istituzione del regime di autorizzazione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva sui servizi è proporzionata, la proporzionalità del requisito della compensazione, che costituisce la condizione fondamentale per la concessione dell'autorizzazione, è un po' più discutibile alla luce dell'articolo 10, paragrafo 2.

*a) Proporzionalità della necessità di ottenere un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c)*

111. In primo luogo, come espressamente stabilito dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sui servizi, un regime di autorizzazione è generalmente proporzionato quando i controlli ex post non sono sufficienti per conseguire lo scopo perseguito.

42 V., per un esempio recente, sentenza del 7 novembre 2018, Commissione/Ungheria (C-171/17, EU:C:2018:881, punto 80).

112. In secondo luogo, per essere proporzionata, la determinazione della necessità di un regime di autorizzazione dovrebbe essere basata su dati specifici relativi al mercato degli alloggi nelle città in cui si prevede di istituire un siffatto regime di autorizzazione. La Commissione ha dichiarato, in udienza, che i regimi nazionali dovrebbero basarsi su elementi specifici concernenti la situazione del mercato degli alloggi. Condivido tale analisi. Tuttavia, senza voler sminuire la pertinenza di tali elementi per i regimi nazionali, questi ultimi sono fondamentali a livello locale, proprio al fine di individuare una soluzione proporzionata alla luce delle circostanze locali specifiche.

113. In terzo luogo, i regimi di autorizzazione devono essere equi e aperti a tutti in termini di accesso al mercato degli alloggi a breve termine. Come richiesto dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), i regimi di autorizzazione non possono essere discriminatori. La discriminazione effettuata in base alla nazionalità<sup>43</sup> non è l'unica forma di discriminazione ad essere esclusa. Il fatto che tale direttiva si applichi a situazioni puramente interne (nell'ambito del capo III) indica che i criteri di non discriminazione si applicano in senso più ampio ad altri motivi, come quelli menzionati all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta.

114. In tale contesto, non ravviso alcun elemento che possa sollevare dubbi sulla necessità di istituire un regime di autorizzazione in quanto tale, tenuto conto dell'obiettivo dichiarato di contrastare la scarsità di alloggi e di preservare il mercato degli alloggi a lungo termine.

115. In primo luogo, se l'obiettivo è quello di mantenere la disponibilità di taluni beni o servizi in un determinato mercato (quello degli alloggi a lungo termine), i controlli ex post, al termine dei quali si sarà inevitabilmente constatato che tali beni o servizi hanno abbandonato tale mercato per spostarsi su un altro mercato apparentemente più redditizio (quello degli alloggi a breve termine), sarebbero tutt'altro che efficaci. Pertanto, se l'obiettivo è quello di disciplinare o di impedire l'uscita dal mercato, le autorizzazioni ex ante all'uscita sono inevitabili.

116. In secondo luogo, per quanto vi possa essere disaccordo sulle conseguenze da trarre dai dati raccolti dal governo francese e dalla città di Parigi, non si può negare che esiste un problema. La Repubblica francese ha concepito una soluzione a tale problema che, per quanto riguarda la necessità di assoggettare i proprietari di beni ad un regime di autorizzazione, ha incluso la proporzionalità nella sua concezione. Essa contiene diversi meccanismi di flessibilità. In particolare, il suo ambito territoriale è limitato alle città con più di 200 000 abitanti<sup>44</sup> e un'autorizzazione non è necessaria per la locazione della residenza principale<sup>45</sup>. Inoltre, sembrerebbe che le città possano anche istituire un regime di autorizzazione temporaneo, che non può essere soggetto a compensazione, consentendo alle persone fisiche di concedere in locazione locali residenziali per brevi periodi a una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio.

117. In terzo luogo, non è stato affatto suggerito che solo taluni proprietari di beni sarebbero soggetti al regime di autorizzazione, rendendo così discriminatorio il regime di autorizzazione in quanto tale. Il regime di autorizzazione è applicabile a chiunque intenda concedere in locazione a breve termine a Parigi.

43 Quindi, tra prestatori di servizi nazionali ed esteri. V., ad esempio, sentenza del 20 febbraio 2001, Analir e a. (C-205/99, EU:C:2001:107, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

44 Articolo L. 631-7, primo comma, del codice dell'edilizia e degli alloggi. Mentre l'ottenimento di un'autorizzazione in tali città è un obbligo, sembrerebbe che la normativa non impedisca alle città più piccole di adottare un regime di autorizzazione qualora le caratteristiche del loro mercato degli alloggi lo richiedano.

45 Articolo L. 631-7-1-A, quinto comma, del codice dell'edilizia e degli alloggi. Per essere qualificata come residenza principale del locatore, l'abitazione deve essere occupata per almeno otto mesi all'anno, fatti salvi impegni professionali, ragioni di salute o in caso di forza maggiore, dal locatore, dal suo coniuge, o da una persona a carico.

118. È vero che, oltre all'istituzione di un regime di autorizzazione, anche una serie di altre misure potrebbe certamente contribuire al conseguimento dell'obiettivo perseguito dalla normativa nazionale. Una città, di fronte alla scarsità di alloggi a lungo termine dovuta alla locazione di locali ammobiliati per soggiorni di breve durata, potrebbe decidere di imporre un'imposta ai proprietari o ai locatari per immobili concessi in locazione per alcuni giorni o settimane; un massimale sul numero annuale di soggiorni notturni; o una percentuale massima di locali che possono essere concessi in locazione per soggiorni di breve durata, e così via.

119. Tuttavia, non sono sicuro che una di queste soluzioni sarebbe, per definizione, più efficace della pura semplicità di un regime di autorizzazione ex ante. Se l'obiettivo è effettivamente quello di limitare (o di reindirizzare) l'offerta e, negando autorizzazioni alla locazione a breve termine, di conservare un determinato numero critico di alloggi per il mercato della locazione a lungo termine, cosa potrebbe risultare più efficace di un regime di autorizzazione? Assoggettare a imposizione (presumibilmente in modo considerevole) il servizio indesiderato? Siffatta imposta rischierebbe di essere immediatamente contestata come una restrizione (sproporzionata) in quanto tale. Inoltre, essa potrebbe falsare anche altri mercati, pur non risolvendo il problema iniziale: un'immediata scarsità di alloggi a lungo termine.

120. In definitiva, i regimi di autorizzazione sono ovviamente un mezzo consentito dalla direttiva sui servizi<sup>46</sup>. Nel contesto specifico delle cause in esame, non rilevo alcun elemento che possa rendere un regime di autorizzazione di per sé sproporzionato. Infine, in generale, a meno che non sia semplicemente impossibile spiegare in termini razionali perché un regime di autorizzazione sia stato istituito, o non sia chiaramente discriminatorio, tali regimi, in particolare nello specifico settore delle scelte sociali relative alla politica degli alloggi, potrebbero rientrare decisamente nell'ammissibile ventaglio dei risultati proporzionati<sup>47</sup>.

*b) Sulla proporzionalità del requisito della compensazione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2*

121. Occorre rilevare anzitutto che, sul piano strutturale, le disposizioni nazionali relative ai regimi di autorizzazione consentono l'istituzione di regimi di autorizzazione proporzionati da parte delle grandi città francesi. Il fatto che «le condizioni di rilascio dell'autorizzazione siano stabilite, con delibera del consiglio comunale, con riferimento agli obiettivi di varietà sociale, in particolare in funzione delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi»<sup>48</sup> sottolinea la concessione di poteri al livello locale. Il requisito della presa in considerazione delle specificità del mercato degli alloggi locali potrebbe garantire l'adeguamento di ciascun regime di autorizzazione alle circostanze locali, di modo che, in teoria, esso non andrebbe al di là di quanto necessario per contrastare la scarsità di alloggi.

122. Ciò premesso, è difficile valutare l'effettiva proporzionalità del regime di autorizzazione specifico di cui trattasi, e in particolare dei criteri e delle condizioni su cui tale regime si fonda in forza dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi.

123. Nella decisione di rinvio, il giudice del rinvio si concentra sulle disposizioni nazionali, lasciando il livello comunale al di fuori del quadro delineato. Inoltre, la decisione di rinvio complessivamente considerata è piuttosto laconica quanto al numero di informazioni e al livello di dettagli forniti. La Corte dispone di poche informazioni sul funzionamento delle norme specifiche della città di Parigi. Di conseguenza, essa non dispone degli strumenti per stabilire se i criteri previsti dall'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi siano soddisfatti.

46 V. gli esempi forniti al paragrafo 68 delle presenti conclusioni.

47 V. supra, paragrafi da 92 a 95.

48 Articolo L. 631-7-1, quarto comma, del codice dell'edilizia e degli alloggi.

124. Spetta quindi principalmente al giudice del rinvio, alla luce della ripartizione delle funzioni tra la Corte e i giudici nazionali, valutare la compatibilità delle condizioni di autorizzazione ai sensi del diritto nazionale con l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi<sup>49</sup>. Le indicazioni generali che la Corte può fornire per assistere il giudice del rinvio, in base ai documenti relativi al procedimento principale e alle osservazioni scritte e orali presentate alla Corte<sup>50</sup>, saranno necessariamente commisurate al livello di informazione fornita dal giudice del rinvio.

125. Tra le condizioni e i criteri del regime di autorizzazione eventualmente pertinenti, ve ne era uno che emergeva in modo relativamente chiaro dalla normativa comunale di Parigi: il requisito della compensazione. La compatibilità di tale requisito con la direttiva sui servizi, nel modo specifico in cui è stato adottato dalla città di Parigi, dovrà essere valutata dal giudice del rinvio. In base agli argomenti presentati alla Corte, sembra che si debba prestare particolare attenzione alla conformità del requisito della compensazione all'articolo 10, paragrafo 2, lettera c) (proporzionalità), ma anche all'articolo 10, paragrafo 2, lettera a) (divioto di discriminazione).

126. Dalle osservazioni scritte delle ricorrenti e della città di Parigi, nonché dalle discussioni svoltesi in udienza, risulterebbe che, a Parigi, la compensazione è *obbligatoria* per ottenere l'autorizzazione a concedere in locazione alloggi ammobiliati per brevi soggiorni. Fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, in pratica, una persona che intenda concedere in locazione il proprio appartamento ammobiliato per un breve periodo, ad esempio, a un americano a Parigi, deve acquistare locali commerciali (non solo in qualsiasi zona di Parigi, ma nello stesso arrondissement o addirittura nello stesso vicinato) delle stesse dimensioni dell'appartamento (o anche di dimensioni doppie in talune zone sotto pressione abitativa) e trasformarli in strutture abitative.

127. A prima vista, il modo in cui tale compensazione obbligatoria è concepita è assai efficace per conseguire lo scopo perseguito: mantenere all'incirca la stessa superficie abitativa per il mercato degli alloggi a lungo termine. Ma forse è così efficace da iniziare, in qualche modo, a vanificare completamente, in primo luogo, l'obiettivo di chiedere un'autorizzazione. Qualora un proprietario debba sostituire l'appartamento che intende sottrarre al mercato residenziale a lungo termine, fornendo lo stesso numero di metri quadri, o apparentemente un numero ancor più elevato, e mettendolo a disposizione dello stesso mercato, perché preoccuparsi anzitutto di sottrarre il primo appartamento a tale mercato? Siffatta condizione può essere considerata proporzionata?

128. Come sottolineato dalla città di Parigi in udienza, il proprietario di una serie di immobili o un promotore immobiliare non dovrebbe trovare troppo difficile soddisfare il requisito della compensazione. Pertanto, per quanto riguarda tali soggetti, è probabile che siffatto requisito non renda sproporzionato il regime di autorizzazione della città di Parigi.

129. Tuttavia, tale osservazione solleva un'altra questione: il requisito della compensazione concepito dalla città di Parigi è proporzionato anche con riferimento ai «proprietari non professionisti», normalmente persone fisiche che possiedono solo un appartamento in più, e alle loro condizioni di accesso al mercato della locazione a breve termine di alloggi ammobiliati?

130. L'esempio che viene in mente è quello di un locatore non professionista che risulti possedere un monolocale di 20 m<sup>2</sup> al centro di Parigi, che non costituisce la sua residenza principale, in quanto tale persona abita nella periferia della città. Dal momento che il regime di autorizzazione e la sua condizione fondamentale della compensazione si applicano a tutti i proprietari, tali locatori devono

49 V., ad esempio, sentenza del 4 luglio 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punti da 66 a 82).

50 V., ad esempio, sentenza del 26 settembre 2018, Van Gennip e a. (C-137/17, EU:C:2018:771, punti da 79 a 81 e giurisprudenza ivi citata).

anche acquistare un locale commerciale situato nello stesso quartiere, delle stesse dimensioni o di dimensioni doppie, e trasformarlo in un alloggio residenziale (a lungo termine) per concedere in locazione il piccolo monolocale nel mercato di sua scelta. Detto requisito è proporzionato anche nei confronti di tali proprietari di beni?

131. Quest'ultima questione allude al vero problema che sembra derivare dalle condizioni proprie del regime di autorizzazione. Tale problema può essere formulato in termini di proporzionalità del requisito della compensazione previsto per taluni gruppi sociali [a norma dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera c)], oppure come un problema di discriminazione [a norma dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera a)]. Come è già stato suggerito in precedenza<sup>51</sup>, non vi è alcun motivo per interpretare il divieto di discriminazione di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettera a), nel senso che comporta una discriminazione in base alla sola nazionalità del prestatore di servizi. Esso può altresì comportare discriminazioni fondate su altri motivi, in particolare quelli già elencati all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta. La proprietà è uno dei motivi già elencati.

132. Spetterà al giudice del rinvio verificare tutte queste circostanze, compreso l'effettivo funzionamento del requisito della compensazione. Tuttavia, a mio avviso, sarebbe piuttosto difficile spiegare perché l'accesso ad un mercato in apparenza alquanto redditizio per un determinato tipo di servizio debba essere in realtà riservato solo ai più abbienti, che possono soddisfare il requisito della compensazione, e che sarebbero normalmente le persone giuridiche o promotori immobiliari, come suggerito dalla città di Parigi. A meno che ciò non fosse, in realtà, l'intento che si cela dietro la redazione di tali norme<sup>52</sup>, perché l'accesso effettivo a tali servizi<sup>53</sup> dovrebbe essere riservato, metaforicamente parlando, a coloro che già giocano a Monopoli (a grandezza naturale)?

133. L'esame di tutti questi elementi spetta, in definitiva, al giudice del rinvio ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi. Tuttavia, nel concludere la presente sezione, desidero formulare un'osservazione generale. Sebbene le ricorrenti abbiano sostenuto in udienza che il requisito della compensazione potrebbe essere superato e inadeguato in un'economia digitale, non condivido tale punto di vista. In generale e di per sé, il requisito della compensazione potrebbe essere effettivamente un modo per affrontare il problema della scarsità degli alloggi. Non si può affermare che tale requisito sia, in quanto tale, incompatibile con l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sui servizi.

134. È possibile immaginare una serie di scenari in cui tale requisito può essere proporzionato in un contesto comunale, in particolare avvalendosi di alcune eccezioni, quali la limitazione del requisito della compensazione ai locali che superano una certa dimensione; o la sua limitazione ai proprietari che abbiano più immobili residenziali; oppure il rilascio di autorizzazioni temporanee non soggette a compensazione, che sarebbero riesaminate periodicamente e potenzialmente ridistribuite.

135. Infine, la logica complessiva di un ventaglio di risultati proporzionati<sup>54</sup> dovrebbe trovare applicazione anche in questa sede, in particolare al momento di valutare la proporzionalità delle condizioni individuali. Se non fosse consentito un margine di manovra sufficiente per le scelte adattate localmente, ciascuna di tali condizioni potrebbe infine essere rimessa in discussione, poiché le stesse inevitabilmente avranno l'effetto di confriggere con gli interessi di qualcuno. Il risultato finale è l'equità sociale generale e l'adozione di misure non discriminatorie in seguito a decisioni basate su prove e a processi legislativi e deliberativi trasparenti condotti in seno alla collettività interessata.

51 V. supra, paragrafo 113 delle presenti conclusioni.

52 In uno scenario così improbabile, benché si suggerisca in effetti, con un certo cinismo, che siffatta condizione è in realtà proporzionata a tale specifico obiettivo, detta affermazione rischierebbe di suggerire una valanga di ulteriori quesiti.

53 Quando non esistono requisiti ragionevoli relativi al capitale o alla proprietà di beni inerenti alla natura del servizio da autorizzare, si potrebbe aggiungere. Beninteso, esistono altri tipi di attività di servizio per i quali i requisiti relativi al capitale, allo status o alla proprietà di beni sarebbero del tutto adeguati.

54 V. supra, paragrafi da 92 a 95.

136. In tale contesto, la diversità locale per quanto riguarda le condizioni di autorizzazione specifiche è non solo ammissibile, ma anche auspicabile. Se è ammesso che il livello locale sia autorizzato ad adottare norme e a integrare le condizioni dei regimi di autorizzazione<sup>55</sup>, la proporzionalità di tali norme dipenderà probabilmente dalla presa in considerazione delle circostanze e delle specificità locali. È certamente vero che tali divergenze locali creano differenze all'interno di uno Stato membro in termini di accesso e dei regimi applicabili a livello locale, un'idea nei cui confronti la Commissione, in particolare, ha mostrato un certo disagio intellettuale in udienza<sup>56</sup>. Tuttavia, questo è il prezzo necessario da pagare per avere un'Unione che rispetti l'autogoverno regionale e locale nei suoi Stati membri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

### *3. Sulla conformità ad altri criteri previsti all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi*

137. Con le questioni quinta e sesta, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le due disposizioni nazionali relative ai regimi di autorizzazione di cui trattasi siano conformi agli obblighi *specifici* di cui all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sui servizi.

138. In particolare, nella quinta questione, il giudice del rinvio chiede se la nozione di locazione reiterata di un alloggio ammobiliato ad uso abitativo per brevi periodi a una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio<sup>57</sup> sia basata su criteri chiari, inequivocabili e oggettivi [articolo 10, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva sui servizi]. Oltre all'aspetto della proporzionalità che è stato appena esaminato, desumo dalla sesta questione che il giudice del rinvio intende stabilire se la disposizione nazionale che abilita i consigli comunali a fissare le condizioni specifiche per il rilascio di un'autorizzazione<sup>58</sup> sia basata su criteri a loro volta chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, trasparenti e accessibili [articolo 10, paragrafo 2, lettere da d) a g), della direttiva sui servizi].

139. Le ricorrenti sostengono che i termini utilizzati dalla normativa di cui trattasi sono troppo imprecisi, come la nozione di «breve periodo» e quella di «clientela di passaggio che non elegge domicilio». Inoltre, le condizioni per ottenere l'autorizzazione non sono sufficientemente chiare. Basandosi sull'obiettivo della diversità sociale o sulla necessità di non aggravare la scarsità di alloggi, la normativa di cui trattasi consente ai comuni di decidere discrezionalmente le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni. Le ricorrenti fanno altresì valere che è difficile in pratica accedere alle delibere del consiglio comunale anche se sono pubblicate nel Comune e on line. La prima ipotesi implica il recarsi in Comune, mentre la seconda non è sufficiente, in quanto il sito Internet non è sempre aggiornato e non è facile da usare.

140. Secondo la città di Parigi e il governo francese, tali condizioni sono oggettive, previamente note e del tutto accessibili con diversi mezzi. Il governo francese accenna in particolare al fatto che, all'epoca dei fatti di cui trattasi, la nozione di «clientela di passaggio che non elegge domicilio» era definita dall'articolo D. 324-1 del *Code du tourisme* (codice del turismo) come clientela che prende in locazione un alloggio per un giorno, una settimana o un mese.

141. La Commissione ritiene che le nozioni utilizzate dalla normativa francese non siano sufficientemente precise e trasparenti per quanto riguarda la procedura amministrativa farraginosa ivi prevista.

55 V. articolo 10, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 7.

56 Sebbene non sia del tutto chiaro se ciò avvenga sotto il titolo della proporzionalità, o piuttosto sotto il titolo della chiarezza e della inequivocabilità di tale normativa locale.

57 Articolo L. 631-7, sesto comma, del codice dell'edilizia e degli alloggi.

58 Articolo L. 631-7-1, quarto comma, del codice dell'edilizia e degli alloggi.

142. Se è vero che sono scarse le informazioni e le precisazioni fornite dal giudice del rinvio riguardo ai punti esaminati in precedenza nelle presenti conclusioni, devo ammettere che, per quanto riguarda tali particolari questioni del giudice del rinvio, non vi è praticamente nulla su cui basarsi nella decisione di rinvio. Risulta altresì dagli argomenti delle varie parti del presente procedimento che hanno sottoposto osservazioni su tali punti che esse dissentono riguardo alle norme (nazionali o comunali) che sono rilevanti per la valutazione della conformità agli obblighi specifici previsti dall'articolo 10, paragrafo 2, lettere da d) a g), della direttiva sui servizi. Mentre alcune di esse considerano l'asserita vaghezza delle nozioni contenute nella normativa nazionale, altre discutono sul modo in cui le ordinanze locali sono pubblicate.

143. In tali circostanze, non posso che formulare alcune osservazioni relativamente vaghe e astratte. Intendo, con la nozione di *chiarezza* contenuta all'articolo 10, paragrafo 2, la necessità di rendere i criteri facilmente comprensibili per tutti evitando un linguaggio ambiguo. I criteri *oggettivi* mirano a garantire che tutti gli operatori siano trattati in modo equo e imparziale e che le domande siano valutate in base ai loro meriti. La *trasparenza*, l'*accessibilità* e la *pubblicità* garantiscono che il regime di autorizzazione sia comprensibile per tutti i potenziali richiedenti e che le varie fasi della procedura siano note preventivamente<sup>59</sup>.

144. È vero che l'articolo L. 631-7, sesto comma, del codice dell'edilizia e degli alloggi (la locazione «reiterata» di un alloggio ammobiliato ad uso abitativo per «brevi periodi» ad una «clientela di passaggio che non vi elegge domicilio») contiene nozioni non del tutto definite. Ma ciò è del tutto comprensibile tenuto conto del fatto che si presume che esso lasci un certo margine di manovra ai consigli comunali al fine di precisare ulteriormente il significato di tali nozioni.

145. Non ritengo che la Corte debba impegnarsi in saggi astratti su ciò che potrebbe ragionevolmente rientrare nella nozione di «brevi periodi»<sup>60</sup>, che costituisce l'elemento fondamentale per le cause riguardanti la locazione *a breve termine* di alloggi ammobiliati. Si può solo suggerire che, se è vero che alcuni giorni o alcune settimane rientrano manifestamente nel significato naturale di «brevi periodi», ciò non varrebbe probabilmente per periodi che si estendono oltre vari mesi, né, a fortiori, per un intero anno. Si presume che più è lungo il periodo, meno è adatto il regime di autorizzazione. Al di là di un certo periodo, è dubbio che siffatto regime permanga idoneo a conseguire l'obiettivo di contrastare la scarsità di alloggi *a lungo termine*. Tuttavia, numerose soluzioni (diverse) sono del tutto ammissibili nei limiti del ragionevole e dunque proporzionate.

146. Infine, per quanto riguarda l'*accessibilità* e la *pubblicità*, non riesco a comprendere la posizione delle ricorrenti sui motivi per i quali non è sufficiente far pubblicare la normativa comunale nel Comune e on line sul sito Internet della città di Parigi. Al di là di tale affermazione generale, non spetta alla Corte diventare un web-master sostitutivo (o un arbiter webelegantiae) per il sito Internet della città di Parigi, impegnandosi in una discussione sulla questione se tale interfaccia sia o meno sufficientemente aggiornata e accessibile a tutti, in particolare ai potenziali richiedenti l'autorizzazione.

59 V. anche, in tal senso, il *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi* della Commissione europea, pag. 27.

60 In udienza le ricorrenti hanno suggerito che l'espressione «brevi periodi» è stata definita in modi diversi dalle città francesi, variando apparentemente da tre o otto mesi consecutivi fino a quasi un anno.

## V. Conclusioni

147. Propongo alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia) nei seguenti termini:

- La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, è applicabile alle disposizioni nazionali e comunali che disciplinano l'accesso al servizio consistente nella locazione reiterata, per brevi periodi, a titolo oneroso, anche a titolo non professionale, di un alloggio ad uso abitativo a una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio;
- Se tali disposizioni nazionali e comunali istituiscono una procedura per l'ottenimento di una decisione che consente l'accesso alla prestazione di tali servizi, dette disposizioni costituiscono un regime di autorizzazione conformemente agli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123;
- L'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123, deve essere interpretato nel senso che l'obiettivo relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi a lungo termine costituisce un motivo imperativo di interesse generale tale da giustificare una misura nazionale che, in talune aree geografiche, assoggetta ad autorizzazione la locazione di un alloggio ad uso abitativo, in maniera reiterata, per brevi periodi, a una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio;
- La direttiva 2006/123 deve essere interpretata nel senso che essa consente disposizioni nazionali e comunali che assoggettano a un'autorizzazione la locazione reiterata di un alloggio ammobiliato ad uso abitativo per brevi periodi ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, a condizione che tali disposizioni rispettino i requisiti previsti dall'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123, in particolare le condizioni di proporzionalità e di non discriminazione, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.