



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

1° ottobre 2015*

«Rinvio pregiudiziale — Direttiva 2006/123/CE — Servizi nel mercato interno — Navigazione di diporto — Centri di prostituzione in vetrina — Articolo 2, paragrafo 2, lettera d) — Sfera di applicazione — Esclusione — Servizi nel settore dei trasporti — Libertà di stabilimento — Regime di autorizzazione — Articolo 10, paragrafo 2, lettera c) — Requisiti per il rilascio dell'autorizzazione — Proporzionalità — Requisito linguistico — Articolo 11, paragrafo 1, lettera b) — Durata dell'autorizzazione — Limitazione del numero di autorizzazioni disponibili — Motivo imperativo di interesse generale»

Nelle cause riunite C-340/14 e C-341/14,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte, a norma dell'articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Paesi Bassi), con decisioni del 9 luglio 2014, pervenute in cancelleria il 14 luglio 2014, nei procedimenti

R.L. Trijber, agente sotto la ditta Amstelboats (C-340/14)

contro

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

e

J. Harmsen (C-341/14)

contro

Burgemeester van Amsterdam,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Ó Caoimh (relatore), C. Toader, E. Jarašiūnas e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

considerate le osservazioni presentate:

— per R.L. Trijber, agente sotto la ditta Amstelboats, da E. Steyger, advocaat;

* Lingua processuale: il neerlandese.

- per J. Harmsen, da D. op de Hoek, advocaat;
- per il governo dei Paesi Bassi, da K. Bulterman, M. Gijzen e J. Langer, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe e F. Wilman, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 luglio 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 2, paragrafo 2, lettera d), 10, paragrafo 2, lettera c), e 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36).
- 2 Tali domande sono state proposte nell'ambito di controversie che vedono opposti, rispettivamente, il sig. Trijber al College van burgemeester en wethouders van Amsterdam [giunta del sindaco e degli assessori comunali di Amsterdam (Paesi Bassi), in prosieguo: la «giunta»] e il sig. Harmsen al Burgemeester van Amsterdam (sindaco di Amsterdam; in prosieguo: il «sindaco»), in merito al diniego del rilascio di concessioni all'esercizio di impresa.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 A termini del considerando 2 della direttiva 2006/123:

«Una maggiore competitività del mercato e dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea. [...] Un libero mercato che induca gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla circolazione transfrontaliera dei servizi, incrementando al tempo stesso la trasparenza e l'informazione dei consumatori, consentirebbe agli stessi una più ampia facoltà di scelta e migliori servizi a prezzi inferiori».

- 4 Il successivo considerando 5 così recita:

«È necessario quindi eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato. Poiché gli ostacoli al mercato interno dei servizi riguardano tanto gli operatori che intendono stabilirsi in altri Stati membri quanto quelli che prestano un servizio in un altro Stato membro senza stabilirvisi, occorre permettere ai prestatori di sviluppare le proprie attività nel mercato interno stabilendosi in uno Stato membro o avvalendosi della libera circolazione dei servizi. I prestatori devono poter scegliere tra queste due libertà, in funzione della loro strategia di sviluppo in ciascuno Stato membro».

5 A termini del successivo considerando 7:

«La presente direttiva istituisce un quadro giuridico generale a vantaggio di un'ampia varietà di servizi pur tenendo conto nel contempo delle specificità di ogni tipo d'attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione. [...] La presente direttiva prende altresì in considerazione altri obiettivi d'interesse generale, compresa la protezione dell'ambiente, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica nonché la necessità di rispettare il diritto del lavoro».

6 Ai sensi del successivo considerando 21:

«I servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali, sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva».

7 Il considerando 33 della direttiva medesima così recita:

«Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione (...). Nell'ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento (...). Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet».

8 L'articolo 2 della direttiva, intitolato «Campo di applicazione», così dispone:

«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:

(...)

d) i servizi nel settore dei trasporti (...) che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V [capo 3] del Trattato CE [divenuto titolo VI della parte terza del Trattato FUE].

(...)».

9 Il successivo articolo 4, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) “servizio”: qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo [57 TFUE] fornita normalmente dietro retribuzione;

(...)

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;

(...)».

10 Il capo III della direttiva, intitolato «Libertà di stabilimento dei prestatori», contiene, nella sezione I, a sua volta intitolata «Autorizzazioni», gli articoli da 9 a 11.

11 A termini dell'articolo 9 della direttiva, intitolato «Regime 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.

(...».

12 Il successivo articolo 10, intitolato «Condizioni di rilascio dell'autorizzazione», così recita:

«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 sono:

- 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».

13 Ai sensi del successivo articolo 11, intitolato «Durata di validità dell'autorizzazione»:

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

(...)

- b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale;

(...».

La normativa olandese

La normativa in materia di servizi

- 14 Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, lettere b) e c), della legge in materia dei servizi (Dienstenwet), legge recante parziale trasposizione delle disposizioni della direttiva 2006/123 nell'ordinamento interno olandese, un'autorità competente non pone limiti temporali alla durata di un'autorizzazione che possa concedere per un periodo indeterminato, ad eccezione dei casi in cui il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato da un motivo imperativo di interesse generale o una durata limitata sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

La normativa in materia di vie navigabili interne

- 15 L'articolo 2.4.5, paragrafo 1, del regolamento del 2010 sulle vie navigabili interne (Verordening op het binnenwater 2010), adottato dal Raad van de gemeente Amsterdam (consiglio comunale di Amsterdam), prevede il divieto di trasporto, in assenza di autorizzazione della giunta ovvero in violazione della medesima, di merci o di passeggeri mediante imbarcazioni destinate ad uso commerciale. A termini del paragrafo 5 di detto articolo, la giunta può negare il rilascio di un'autorizzazione al fine di limitare il numero delle imbarcazioni di passeggeri, tenuto conto degli interessi indicati all'articolo 2.3.1., paragrafo 2, del regolamento medesimo. Per effetto di quest'ultima disposizione, l'autorizzazione di ormeggio può essere negata nell'interesse del benessere generale, dell'assetto urbano, della sicurezza, dell'ambiente nonché della fluidità e della sicurezza del transito.
- 16 Ai sensi dell'articolo 2.1, paragrafo 1, del regolamento di Amsterdam sul regime del trasporto dei passeggeri per le vie navigabili (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam), quale vigente all'epoca dei fatti del procedimento principale, le autorizzazioni sono rilasciate ad intervalli periodici. A termini del successivo paragrafo 3, le domande presentate nel momento in cui non sia in corso un intervallo di rilascio sono respinte in base alla vigente politica di limitazione del volume delle autorizzazioni concesse. Ai sensi del paragrafo 4 dell'articolo medesimo, la giunta comunale, in deroga al precedente paragrafo 1, può rilasciare un'autorizzazione al di fuori del relativo intervallo per un'iniziativa specifica che preveda l'utilizzo di un'imbarcazione con propulsione ecologica ovvero per un sistema di trasporto innovativo.

La normativa in materia di prostituzione

- 17 Ai sensi dell'articolo 3.27, paragrafo 1, del regolamento generale di polizia di Amsterdam del 2008 (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam), è vietata la gestione di un centro di prostituzione in assenza di autorizzazione del sindaco. A termini del successivo articolo 3.30, paragrafo 2, lettera b), il sindaco può negare l'autorizzazione qualora, a suo avviso, non possa ritenersi con sufficiente attendibilità che l'operatore o il gestore rispetterà gli obblighi imposti dall'articolo 3.32 del regolamento medesimo.
- 18 Quest'ultima disposizione prevede, al paragrafo 1, che l'operatore e il gestore di un centro di prostituzione devono garantire che, nel centro stesso, non venga commesso, nei confronti delle prostitute, alcun reato ai sensi dell'articolo 273f del codice penale (Wetboek van Strafrecht), il quale punisce la tratta degli esseri umani, che vengano impiegate unicamente prostitute in possesso di un titolo di soggiorno valido o per le quali l'operatore disponga di un'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 3 della legge sul lavoro degli stranieri (Wet arbeid vreemdelingen), e che i clienti non possano essere vittime di reati quali furto, truffa o reati analoghi. Ai sensi del paragrafo 3 della disposizione medesima, l'operatore di un centro di prostituzione in vetrina deve peraltro provvedere affinché le prostitute impiegate nel proprio centro non causino gravi disturbi per l'area circostante e non turbino l'ordine pubblico.

Le controversie principali e le questioni pregiudiziali

Causa C-340/14

- 19 Con domanda presentata alla giunta comunale, il sig. Trijber chiedeva il rilascio di un'autorizzazione all'esercizio per il trasporto di passeggeri per vie d'acqua, al fine di consentire, su richiesta e a titolo oneroso, la visita di Amsterdam su vie d'acqua, segnatamente, nell'ambito di escursioni organizzate da imprese ovvero al fine di celebrazione di ricorrenze, per mezzo di un'imbarcazione senza cabina con propulsione elettrica e adatta al trasporto di un massimo di 34 persone.
- 20 Con decisione del 22 novembre 2011, la giunta comunale negava l'autorizzazione in considerazione della politica seguita in materia di volume di autorizzazioni, ai sensi dell'articolo 2.1 del regolamento di Amsterdam sul trasporto di passeggeri per vie navigabili, in base al rilievo che la richiesta del sig. Trijber non sarebbe stata presentata nel corso di un intervallo di rilascio, che l'imbarcazione non rappresentava un'iniziativa particolare e che il sistema di trasporto non era innovativo.
- 21 Con decisione del 27 aprile 2012, la giunta comunale respingeva il reclamo proposto dal sig. Trijber.
- 22 Con decisione del 7 dicembre 2012, il Rechtbank Amsterdam (tribunale di Amsterdam) respingeva il ricorso proposto dal sig. Trijber avverso la menzionata decisione.
- 23 Contro tale sentenza il sig. Trijber proponeva appello dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato), sostenendo che la politica seguita dalla giunta comunale in materia di volume di autorizzazioni non sarebbe conforme alla direttiva 2006/123.
- 24 Secondo il giudice del rinvio, l'attività di trasporto prevista dal sig. Trijber ricade nella sfera di applicazione della menzionata direttiva. Infatti, tale attività sarebbe volta non al trasporto di passeggeri al solo scopo di condurli da un punto ad un altro, bensì a guidare i passeggeri lungo i canali di Amsterdam offrendo loro la possibilità di riunirsi sull'imbarcazione, attività in occasione della quale vengono forniti, su richiesta, cibi e bevande. Servizi di tal genere dovrebbero essere considerati quali servizi ai consumatori ricompresi nella sfera di applicazione della direttiva. Né le disposizioni della direttiva stessa né i relativi lavori preparatori fornirebbero tuttavia una risposta definitiva al riguardo.
- 25 Il giudice medesimo si chiede, nondimeno, se il sig. Trijber possa invocare direttamente la direttiva 2006/123 in una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale, atteso che le disposizioni del Trattato in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi non sono applicabili in situazioni puramente interne. A tal riguardo, sorgerebbe la questione, più in particolare, se l'applicazione delle disposizioni del capo III riguardanti la libertà di stabilimento esiga la sussistenza di un elemento transfrontaliero e, in caso di risposta affermativa, quale sia il criterio pertinente per determinare se una fattispecie ricada nella sfera di applicazione della direttiva ovvero rivesta carattere puramente interno.
- 26 Laddove il sig. Trijber possa invocare le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123, il giudice a quo ritiene che il regime di autorizzazione di cui trattasi, nella parte in cui persegue obiettivi di tutela dell'ambiente e di sicurezza, risulti giustificato da un motivo imperativo di interesse generale. Non potendo tale obiettivo essere realizzato mediante misure meno vincolanti, il regime di autorizzazione di cui trattasi sarebbe pertanto conforme all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva stessa.
- 27 Tuttavia il Raad van State ritiene che tale regime, sebbene appaia contrario all'articolo 10, paragrafi 1 e 2, lettere d) e g), della direttiva 2006/123, in quanto la giunta comunale sarebbe praticamente indotta ad applicare arbitrariamente il margine di discrezionalità di cui dispone nell'attribuire autorizzazioni al di fuori degli intervalli di rilascio, possa parimenti risultare in contrasto con

l'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva medesima. Infatti, in considerazione dell'effetto combinato del numero limitato di autorizzazioni e della durata illimitata per la quale le autorizzazioni stesse vengono concesse, l'accesso al mercato non sarebbe più garantito a tutti i prestatori. Ci si chiederebbe, quindi, in qual misura le autorità competenti siano libere, in tal caso alla luce dell'obiettivo perseguito dalla direttiva 2006/123, di stabilire la durata dell'autorizzazione in questione.

28 Ciò premesso il Raad van State ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il trasporto di passeggeri con un'imbarcazione a motore senza cabina per le vie navigabili di Amsterdam, con l'obiettivo principale di offrire, a titolo oneroso, escursioni in barca e il noleggio della stessa per feste, come nella specie, configuri un servizio al quale si applichino le disposizioni della direttiva 2006/123, in considerazione della deroga prevista all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della suddetta direttiva, con riferimento ai servizi nel settore dei trasporti.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione:

Se il capo III della direttiva 2006/123 sia applicabile a situazioni puramente interne [e] se, al fine di rispondere alla questione se detto capo sia applicabile, sia rilevante la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni del Trattato sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi in situazioni puramente interne.

3) Qualora la seconda questione dovesse essere risolta nel senso che la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni del Trattato sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi in una situazione puramente interna risulti applicabile al fine di valutare l'applicabilità del capo III della direttiva 2006/123:

a) Se il giudice nazionale debba applicare le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 in una fattispecie come quella in esame, in cui il prestatore non si sia stabilito a livello transfrontaliero, né offra servizi transfrontalieri, e ciononostante invochi dette disposizioni.

b) Se, ai fini della risposta a detta questione, sia rilevante il fatto che i servizi saranno presumibilmente prestati principalmente a residenti nei Paesi Bassi.

c) Se, ai fini della risposta a detta questione, occorra accertare se imprese stabilite in altri Stati membri abbiano effettivamente mostrato o mostreranno interesse a prestare i medesimi servizi o servizi analoghi.

4) Se dall'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123 discenda che, laddove il numero delle autorizzazioni sia limitato per motivi imperativi di interesse generale, debba essere parimenti limitata la durata delle autorizzazioni, anche in considerazione della finalità della suddetta direttiva di realizzare il libero accesso al mercato dei servizi, oppure se detta valutazione spetti all'autorità competente dello Stato membro».

Causa C-341/14

29 Con domanda rivolta al sindaco, il sig. Harmsen, gestore in Amsterdam di un centro di prostituzione in vetrina, chiedeva nuove autorizzazioni ai fini della gestione di due altri centri di prostituzione in vetrina nella stessa città di Amsterdam.

30 Con decisione del 28 luglio 2011, il sindaco negava il rilascio di tali autorizzazioni richiamandosi a fatti accertati in nove rapporti redatti da agenti di sorveglianza del comune di Amsterdam nonché in due verbali redatti dalla polizia, tutti attinenti alla gestione del centro di prostituzione in vetrina esistente.

- 31 Da tali rapporti e da detti verbali emergerebbe che il sig. Harmsen ha ceduto in locazione, in violazione del piano aziendale da questi allegato alla propria richiesta di autorizzazione all'esercizio e approvato dal sindaco, camere ad ore a prostitute ungheresi e bulgare, non in grado di comunicare, nel corso della procedura di ammissione degli immigrati, in una lingua comprensibile per il sig. Harmsen. La gestione del centro di prostituzione in vetrina esistente non sarebbe stata organizzata in modo da prevenire tali irregolarità. Per questo motivo, non potrebbe presumersi che il sig. Harmsen munirà la gestione dei due nuovi centri di prostituzione in vetrina auspicati di garanzie tali da evitare che non vengano commessi reati nei confronti delle prostitute ivi attive. Non si potrebbe quindi ritenere con sufficiente attendibilità che il sig. Harmsen osserverà gli obblighi di cui all'articolo 3.32, paragrafo 1, lettera a), del regolamento generale di polizia di Amsterdam del 2008.
- 32 Con decisione del 23 dicembre 2011, il sindaco respingeva il reclamo introdotto dal sig. Harmsen.
- 33 Con sentenza dell'11 luglio 2012, il Rechtbank Amsterdam (tribunale di Amsterdam) respingeva il ricorso proposto dal sig. Harmsen avverso la menzionata decisione.
- 34 Il giudice a quo, dopo aver esposto le stesse considerazioni richiamate supra al punto 25 nell'ambito della causa C-340/14, relative all'applicazione della direttiva 2006/123 a fattispecie puramente interne, fa presente, nell'assunto che il sig. Harmsen possa invocare le disposizioni del capitolo III della direttiva 2006/123, che il regime di autorizzazione di cui trattasi, essendo privo di effetti discriminatori ed essendo stato istituito al solo fine di garantire l'ordine pubblico per prevenire reati quali la prostituzione forzata e la tratta di esseri umani, risulta giustificato da un motivo imperativo di interesse generale. Considerato che tale obiettivo non potrebbe essere realizzato mediante strumenti meno vincolanti, detto regime di autorizzazione risulterebbe quindi conforme all'articolo 9, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva.
- 35 Per contro, il giudice medesimo si chiede se l'impegno assunto dal sig. Harmsen nel proprio piano aziendale approvato dal sindaco, poi ripreso in una direttiva comunale, consistente nel cedere in locazione camere unicamente a prostitute in grado di farsi comprendere in una lingua conosciuta dal gestore, sia «proporzionale», ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva medesima, al motivo di interesse generale perseguito.
- 36 A tal riguardo, il giudice del rinvio osserva che, a parere del sindaco, tale requisito consente al gestore di farsi un'opinione diretta ed affidabile quanto al contesto e alla motivazione della prostituta, al di là della presenza di terzi che possano influenzare quanto da questa dichiarato. A parere del sig. Harmsen, la misura sarebbe, per contro, eccessiva, potendo il gestore farsi assistere da interpreti o ricorrere a siti Internet di traduzioni. Inoltre, sarebbero ipotizzabili strumenti meno vincolanti, considerato che la lingua non costituirebbe l'unico mezzo per raccogliere indizi di prostituzione forzata o di tratta di essere umani. In tal senso, il centro di prostituzione esistente si troverebbe sotto sorveglianza video. Il sig. Harmsen provvederebbe, inoltre, ad essere presente in loco, al fine di poter raccogliere eventuali indizi di tal genere e, se necessario, avvertire le autorità di polizia.
- 37 Ciò premesso, il Raad van State ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se il capo III della direttiva 2006/123 sia applicabile a situazioni puramente interne [e] se, al fine di rispondere alla questione se detto capo sia applicabile, sia rilevante la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni del Trattato sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi in situazioni puramente interne.

- 2) Qualora la prima questione dovesse essere risolta nel senso che la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni del Trattato sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi in una situazione puramente interna risulti applicabile al fine di valutare l'applicabilità del capo III della direttiva 2006/123:
- a) Se il giudice nazionale debba applicare le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 in una fattispecie come quella in esame, in cui il prestatore non si sia stabilito a livello transfrontaliero, né offra servizi transfrontalieri, e ciononostante invochi dette disposizioni.
 - b) Se, ai fini della risposta a detta questione, sia rilevante la circostanza che l'operatore preli servizi principalmente a prostitute, che lavorano autonomamente, provenienti da Stati membri diversi dai Paesi Bassi.
 - c) Se, ai fini della risposta a detta questione, occorra accertare se imprese stabilite in altri Stati membri abbiano effettivamente mostrato o mostreranno interesse a stabilire un siffatto centro di prostituzione in vetrina ad Amsterdam.
- 3) Qualora il prestatore possa invocare le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123, se l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), di detta direttiva osti ad una misura come quella controversa, che consente al gestore di centri di prostituzione in vetrina di cedere in locazione camere ad ore soltanto a prostitute capaci di farsi comprendere dal gestore in una lingua comprensibile per il medesimo».
- 38 Con decisione del presidente della Corte del 16 settembre 2014, le cause C-340/14 e C-341/14 sono state riunite ai fini delle fasi scritta ed orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

- 39 Con le questioni pregiudiziali il giudice del rinvio s'interroga, rispettivamente, sull'applicazione della direttiva 2006/123 a situazioni puramente interne (seconda questione nella causa C-340/14 e prima questione nella causa C-341/14) e sui criteri pertinenti ai fini della sussistenza di una fattispecie di tal genere (terza questione nella causa C-340/14 e seconda questione nella causa C-341/14), sulla nozione di «servizi nel settore dei trasporti» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva medesima (prima questione nella causa C-340/14), sull'interpretazione del successivo articolo 11, paragrafo 1, lettera b), attinente alla durata delle autorizzazioni (quarta questione nella causa C-340/14) nonché sull'interpretazione dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva stessa, relativo ai requisiti necessari per la concessione delle autorizzazioni (terza questione nella causa C-341/14).

Sull'applicazione della direttiva 2006/123 a situazioni puramente interne e i criteri pertinenti ai fini della sussistenza di una fattispecie di tal genere

- 40 Con le questioni pregiudiziali seconda e terza nella causa C-340/14 e prima e seconda nella causa C-341/14, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se la direttiva 2006/123 debba essere interpretata nel senso che le disposizioni contenute nel capo III della medesima, relative alla libertà di stabilimento, si applichino a situazioni puramente interne e quali siano i criteri pertinenti ai fini dell'accertamento della sussistenza di una fattispecie di tal genere.
- 41 A tal riguardo, si deve rilevare che, nella causa C-340/14, se è pur vero che, alla luce del tenore stesso della terza questione sollevata, i servizi offerti dal sig. Trijber, oggetto della richiesta di autorizzazione di cui trattasi nel procedimento principale, sono essenzialmente destinati a residenti nei Paesi Bassi, resta il fatto che lo stesso giudice a quo rileva, nella decisione di rinvio, che di tali servizi possono

parimenti beneficiare cittadini di altri Stati membri e che il regime in discussione può pregiudicare l'accesso al mercato di tutti i prestatori, ivi compresi quelli originari di altri Stati membri che intendano stabilirsi nei Paesi Bassi al fini di offrire servizi di tal genere. Peraltro, per quanto attiene alla causa C-341/14, il giudice medesimo precisa espressamente che i beneficiari dei servizi offerti dal sig. Harmsen, oggetto della richiesta di autorizzazione sulla quale verte il procedimento principale, sono cittadini di Stati membri diversi dal Regno dei Paesi Bassi.

- 42 Ne consegue che le situazioni ipotizzate nelle questioni pregiudiziali non sono puramente interne, ragion per cui non occorre procedere all'esame delle questioni seconda e terza nella causa C-340/14 nonché prima e seconda nella causa C-341/14.

Sulla nozione di «servizi nel settore dei trasporti» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2006/123

- 43 Con la prima questione nella causa C-340/14, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che un'attività, come quella oggetto della richiesta di autorizzazione sulla quale verte il procedimento principale, consistente nel fornire, a titolo oneroso, servizi di accoglienza di passeggeri su un'imbarcazione per far loro visitare, nell'ambito di eventi o ricorrenze, la città utilizzando le vie d'acqua, costituisca un servizio nel «settore dei trasporti», ai sensi di detta disposizione, escluso dalla sfera di applicazione della direttiva medesima.
- 44 A tal riguardo, si deve rilevare che tale direttiva, come emerge dal suo articolo 1, nel combinato disposto con i considerando 2 e 5 della medesima, fissa disposizioni generali volte ad eliminare le restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra i medesimi, al fine di contribuire alla realizzazione di un mercato interno libero e concorrenziale (v. sentenza Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punto 31).
- 45 La direttiva 2006/123 si applica pertanto, ai sensi dei suoi articoli 2, paragrafo 1, e 4, a qualsiasi attività economica non salariata, fornita normalmente dietro retribuzione da un prestatore stabilito in uno Stato membro, che risieda o meno in modo stabile e continuativo nello Stato membro di destinazione, ad eccezione delle attività espressamente escluse, tra le quali figurano, segnatamente, quelle relative ai «servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del [titolo VI della parte terza del Trattato FUE]», di cui al medesimo articolo 2, paragrafo 2, lettera d).
- 46 Al fine di comprendere la portata dell'esclusione prevista dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, occorre interpretare la nozione di «servizi nel settore dei trasporti» facendo riferimento non solo al tenore di tale disposizione, bensì parimenti alla sua finalità e alla sua collocazione, nel contesto del sistema istituito dalla direttiva stessa (v., per analogia, sentenza Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punto 34).
- 47 Per quanto riguarda, anzitutto, il tenore dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), si deve rilevare che la nozione di «servizi nel settore dei trasporti» accolta dal legislatore dell'Unione nell'ambito della direttiva 2006/123 corrisponde ai servizi di cui al titolo VI della parte terza del Trattato FUE, contenente gli articoli da 90 a 100 del Trattato stesso, relativo alla politica comune dei trasporti, i quali sono esclusi, per effetto dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, dalle disposizioni del Trattato medesimo relative alla libera prestazione dei servizi.
- 48 Orbene, se è pur vero che le disposizioni di detto titolo VI non contengono definizione della nozione di «trasporto», dall'articolo 100, paragrafo 1, TFUE emerge che il trasporto «per vie navigabili» ricade nel titolo medesimo. In tal senso, vari servizi di trasporto marittimo hanno costituito oggetto di norme comuni specifiche adottate dal legislatore dell'Unione sulla base dell'articolo 100, paragrafo 2, TFUE,

segnatamente, i servizi ricompresi nella sfera del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU L 364, pag. 7).

- 49 Per quanto attiene, inoltre, alla finalità e alla ratio dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, si deve rilevare che, come affermato nel considerando 21 della medesima, l'esclusione dei servizi nel settore dei trasporti è intesa, segnatamente, a comprendere i servizi di trasporto urbano.
- 50 Da tale esclusione non discende, tuttavia, che qualsiasi servizio consistente nell'assicurare uno spostamento attraverso le vie navigabili debba essere automaticamente qualificato come «trasporto» o come «trasporto urbano» ai sensi della direttiva stessa.
- 51 Un servizio di tal genere potrebbe, infatti, comprendere, oltre allo spostamento, uno o più elementi ricompresi in un settore economico che il legislatore dell'Unione ha inteso includere nella sfera di applicazione della direttiva 2006/123. Ciò premesso, occorre esaminare quale sia l'oggetto principale dei servizi in questione.
- 52 Infine, per quanto attiene al sistema istituito dalla direttiva 2006/123, si deve rammentare che detta direttiva, come emerge dal suo considerando 7, istituisce un quadro giuridico generale a vantaggio di un'ampia varietà di servizi, pur tenendo conto, nel contempo, delle specificità dei singoli tipi di attività e del suo sistema di regolamentazione, nonché di altri obiettivi di interesse generale, ivi compresa la tutela dei consumatori. Ne deriva che il legislatore dell'Unione ha espressamente cercato di garantire il rispetto di un equilibrio tra, da un lato, lo scopo di eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori nonché alla libera circolazione dei servizi e, dall'altro, l'esigenza di tutelare le specificità di talune attività sensibili, in particolare di quelle legate alla protezione dei consumatori (v., in tal senso, sentenza Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punto 39).
- 53 A tal riguardo, si deve rilevare che dal considerando 33 della direttiva 2006/123 emerge che i servizi diretti ai consumatori ricadono nella sfera di applicazione di detta direttiva e includono, segnatamente, i servizi nel settore del turismo, ivi comprese le guide turistiche.
- 54 Alla luce di tali precisazioni, spetta al giudice nazionale verificare se l'attività oggetto della richiesta di autorizzazione di cui trattasi nel procedimento principale ricada nella nozione di «servizi nel settore dei trasporti», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, e se, conseguentemente, tale attività sia esclusa dalla sfera di applicazione della direttiva medesima (v., per analogia, sentenza Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punto 40).
- 55 Tuttavia, la Corte, chiamata a fornire al giudice nazionale una risposta utile, è competente a fornirgli indicazioni ricavate dagli atti del procedimento principale nonché dalle osservazioni scritte ed orali ad esso sottoposte, in modo da consentire al giudice medesimo di decidere (v., segnatamente, sentenza Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punto 40).
- 56 Nella specie, dagli elementi forniti dalla decisione di rinvio, che non sono stati contestati nelle osservazioni scritte sottoposte alla Corte, risulta che i servizi oggetto del procedimento principale, ancorché costituiscano, prima facie, una fattispecie di «navigazione interna» ai sensi dell'articolo 100, paragrafo 1, TFUE, sono piuttosto volti a far godere ai destinatari di tali servizi il contesto piacevole di un avvenimento festivo che non fornire il trasporto da un punto all'altro della città di Amsterdam.
- 57 A tal riguardo, è pacifico che tali servizi non ricadono in nessuna delle specifiche regole comuni adottate dal legislatore dell'Unione sulla base dell'articolo 100, paragrafo 2, TFUE.

58 Ne consegue che, come spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare, un'attività di tal genere non sembra avere ad oggetto principale la fornitura di servizi di trasporti ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 e che, pertanto, l'attività stessa ricade, in assenza di applicazione delle altre esclusioni previste al menzionato articolo 2, paragrafo 2, nella sfera di applicazione della direttiva stessa.

59 Conseguentemente, si deve rispondere alla prima questione pregiudiziale nella causa C-340/14 dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 dev'essere interpretato nel senso che, fatte salve le verifiche incumbenti al giudice del rinvio, un'attività come quella oggetto della richiesta di autorizzazione di cui trattasi nel procedimento principale, consistente nel fornire, a titolo oneroso, servizi di accoglienza di passeggeri su un'imbarcazione al fine di far loro visitare, in occasione di eventi e ricorrenze, una città per le vie d'acqua, non costituisce un servizio nel «settore dei trasporti», ai sensi della menzionata disposizione, escluso dalla sfera di applicazione della direttiva stessa.

Sull'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/13 relativo alla durata delle autorizzazioni

60 Con la quarta questione pregiudiziale nella causa C-340/14, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che osti alla concessione, da parte delle autorità nazionali competenti, di autorizzazioni a durata illimitata ai fini dell'esercizio di un'attività come quella oggetto nel procedimento principale laddove il numero di autorizzazioni concesse a tal fine dalle autorità stesse sia limitato da motivi imperativi di interesse generale.

61 A tal riguardo, si deve rilevare che, alla luce dell'esplicito tenore dell'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, le autorizzazioni concesse ai prestatori dei servizi non devono avere durata limitata, ad eccezione delle ipotesi esaustivamente elencate al paragrafo medesimo, tra cui figura l'ipotesi in cui il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato da un motivo imperativo di interesse generale.

62 Ne consegue che, laddove il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato da un motivo imperativo di interesse generale, le autorizzazioni stesse devono, per contro, avere durata limitata.

63 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 68 delle conclusioni, nessun potere discrezionale può essere riconosciuto, a tal riguardo, alle autorità nazionali competenti, salvo compromettere l'obiettivo perseguito dall'articolo 11 della direttiva 2006/123, consistente nel garantire l'accesso dei prestatori di servizi al mercato di cui trattasi.

64 Nella specie, dal tenore stesso della questione posta emerge che il giudice del rinvio ha già rilevato che il requisito postulato dalla normativa nazionale oggetto del procedimento principale, secondo cui il numero di autorizzazioni concesse ai fini dell'esercizio di attività de qua è limitato, persegue obiettivi che rientrano in motivi imperativi di interesse generale, ai sensi dell'articolo 4, punto 8), della direttiva 2006/123, vale a dire la tutela dell'ambiente e la pubblica sicurezza.

65 Ne consegue che, nelle circostanze del procedimento principale, le autorizzazioni concesse dalle autorità competenti non possono avere durata illimitata.

66 Conseguentemente, si deve rispondere alla quarta questione nella causa C-340/14 dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che osta alla concessione, da parte delle competenti autorità nazionali, di autorizzazioni a durata illimitata

per l'esercizio di un'attività come quella oggetto del procedimento principale, laddove il numero di autorizzazioni concesse a tal fine dalle autorità stesse sia limitato da motivi imperativi di interesse generale.

Sull'interpretazione dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123 relativo ai requisiti ai fini della concessione delle autorizzazioni

- 67 Con la terza questione nella causa C-341/14, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che osti ad una misura, come quella oggetto del procedimento principale, che subordini la concessione di un'autorizzazione ai fini dell'esercizio di un'attività consistente nella gestione di un centro di prostituzione in vetrina, con locazione di camere ad ore, al requisito che il prestatore di tali servizi sia in grado di comunicare in una lingua compresa dai beneficiari dei servizi stessi, nell'occorrenza, prostitute.
- 68 A tal riguardo, si deve sottolineare, in limine, che il giudice del rinvio ha già rilevato nella propria decisione che tale requisito persegue un obiettivo che ricade in «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi dell'articolo 4, punto 8), della direttiva 2006/123, vale a dire l'ordine pubblico e, più in particolare, nella specie, la prevenzione del compimento di reati nei confronti delle prostitute, in particolare, la tratta di esseri umani, la prostituzione forzata e la prostituzione minorile e che, conseguentemente, tale requisito risulta giustificato da un «motivo imperativo di interesse generale» ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera b), della direttiva.
- 69 Ciò premesso, al fine di rispondere alla questione sottoposta, occorre esaminare, come dedotto dal governo olandese e dalla Commissione europea, se un requisito di tal genere sia proporzionale all'«obiettivo di interesse generale» perseguito ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123.
- 70 A tal riguardo, si deve ricordare che, secondo consolidata giurisprudenza, una misura nazionale restrittiva di libera prestazione dei servizi che persegua un obiettivo di interesse generale è ammissibile unicamente a condizione di essere idonea a garantire il perseguimento dell'obiettivo stesso e non vada al di là di quanto necessario per il suo raggiungimento (v., in tal senso, segnatamente, sentenza Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 23 e la giurisprudenza ivi citata).
- 71 Spetta, in ultima analisi, al giudice nazionale, unico competente nell'accertamento dei fatti della controversia principale, verificare se una misura risponda a tali requisiti. Tuttavia, conformemente alla giurisprudenza richiamata supra al punto 55, la Corte, chiamata a fornire al giudice del rinvio una risposta utile, è competente a dare indicazioni attinenti agli atti del procedimento principale nonché alle osservazioni scritte ed orali sottoposte, in modo da consentire al giudice nazionale di decidere la controversia.
- 72 Nella specie, per quanto attiene, in primo luogo, all'idoneità della misura oggetto del procedimento principale al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, si deve rilevare che dagli elementi forniti alla Corte emerge che il requisito linguistico de quo è sostanzialmente volto a rafforzare la vigilanza sulle attività criminali connesse alla prostituzione, delegando parzialmente tale vigilanza ai gestori dei centri di prostituzione, fornendo loro strumenti di individuazione preventiva di indizi dell'esistenza di attività criminali di tal genere.
- 73 Una siffatta misura risulta idonea al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, considerato che, consentendo alle prostitute di informare direttamente ed a viva voce il gestore dei centri di prostituzione in merito a qualsiasi elemento idoneo ad accertare la sussistenza di reati connessi alla

prostituzione, essa è tale da facilitare il compimento, da parte delle competenti autorità nazionali, dei controlli necessari per garantire il rispetto della normativa penale nazionale (v. per analogia, sentenza Commissione/Germania, C-490/04, EU:C:2007:430, punto 71).

- 74 Per quanto attiene, in secondo luogo, alla questione se la misura di cui trattasi vada al di là di quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, occorre anzitutto rilevare che detta misura si limita ad imporre il ricorso a qualsiasi lingua comprensibile per le parti interessate, il che pregiudica la libera prestazione di servizi in misura minore rispetto ad una misura che imponga l'uso esclusivo di una lingua ufficiale dello Stato membro de quo o di un'altra lingua determinata (v., per analogia, sentenza Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 32).
- 75 Inoltre, non risulta che la misura oggetto del procedimento principale imponga un elevato livello di conoscenze linguistiche, dato che tale misura si limita ad esigere che le parti possano comprendersi.
- 76 Infine, non sembrano sussistere misure meno vincolanti che consentano di assicurare l'obiettivo di interesse generale perseguito. In particolare, come sostenuto dal governo olandese, l'intervento di un terzo, proposto dal sig. Harmsen, potrebbe essere, tenuto conto delle specificità del genere di attività di cui trattasi, fonte di interferenze nocive nei rapporti tra il gestore e le prostitute, cosa che spetta al giudice del rinvio verificare. Quanto al controllo mediante videocamera, non consente necessariamente l'individuazione preventiva di reati.
- 77 Conseguentemente, si deve rispondere alla terza questione pregiudiziale nella causa C-341/14 dichiarando che l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123 dev'essere interpretato nel senso che non osta ad una misura come quella oggetto del procedimento principale, che subordini la concessione di un'autorizzazione ai fini dell'esercizio di un'attività come quella di cui trattasi nella specie, consistente nella gestione di centri di prostitute in vetrina, con locazione di camere ad ore, al requisito che il prestatore di tali servizi sia in grado di comunicare in una lingua compresa dai beneficiari dei servizi medesimi, nella specie, prostitute, qualora tale requisito sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo di interesse generale perseguito, vale a dire la prevenzione di reati connessi alla prostituzione, e non vada al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

- 78 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, dev'essere interpretato nel senso che, fatte salve le verifiche incombenti al giudice del rinvio, un'attività come quella oggetto della richiesta di autorizzazione di cui trattasi nel procedimento principale, consistente nel fornire, a titolo oneroso, servizi di accoglienza di passeggeri su un'imbarcazione al fine di far loro visitare, in occasione di eventi e ricorrenze, una città per le vie d'acqua, non costituisce un servizio nel «settore dei trasporti», ai sensi della menzionata disposizione, escluso dalla sfera di applicazione della direttiva stessa.**

- 2) L'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123 dev'essere interpretato nel senso che osta alla concessione, da parte delle competenti autorità nazionali, di autorizzazioni a durata illimitata per l'esercizio di un'attività come quella oggetto del procedimento principale, laddove il numero di autorizzazioni concesse a tal fine dalle autorità stesse sia limitato da motivi imperativi di interesse generale.
- 3) L'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123 dev'essere interpretato nel senso che non osta ad una misura come quella oggetto del procedimento principale, che subordini la concessione di un'autorizzazione ai fini dell'esercizio di un'attività come quella di cui trattasi nella causa C-341/14, consistente nella gestione di centri di prostitute in vetrina, con locazione di camere ad ore, al requisito che il prestatore di tali servizi sia in grado di comunicare in una lingua compresa dai beneficiari dei servizi medesimi, nella specie, prostitute, qualora tale requisito sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo di interesse generale perseguito, vale a dire la prevenzione di reati connessi alla prostituzione, e non vada al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Firme