

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

22 settembre 2020(*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2006/123/CE – Ambito di applicazione – Locazione di locali ammobiliati ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitata in maniera reiterata e per brevi periodi – Normativa nazionale che prevede un regime di autorizzazione preventiva per determinati comuni e che incarica detti comuni di definire le condizioni di rilascio delle autorizzazioni previste da tale regime – Articolo 4, paragrafo 6 – Nozione di “regime di autorizzazione” – Articolo 9 – Giustificazione – Offerta insufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili – Proporzionalità – Articolo 10 – Requisiti relativi alle condizioni di rilascio delle autorizzazioni»

Nelle cause riunite C-724/18 e C-727/18,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia), con decisioni del 15 novembre 2018, pervenute in cancelleria rispettivamente il 21 e il 22 novembre 2018, nei procedimenti

Cali Apartments SCI (C-724/18),

HX (C-727/18)

contro

Procureur général près la cour d'appel de Paris,

Ville de Paris,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, L.S. Rossi e I. Jarukaitis, presidenti di sezione, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby (relatore) e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: V. Giacobbo, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 novembre 2019, considerate le osservazioni presentate:

- per la Cali Apartments SCI e HX, da P. Spinosi e V. Steinberg, avocats;
- per la ville de Paris, da G. Parleani, D. Rooz e D. Foussard, avocats;
- per il governo francese, da E. de Moustier e R. Coesme, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller e T. Machovičová, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, da J. Möller e S. Eisenberg, in qualità di agenti;
- per l'Irlanda, da M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, in qualità di agenti, assistiti da D. Fennelly, BL, et da N. Butler, SC;
- per il governo ellenico, da S. Charitaki, S. Papaioannou e M. Michelogiannaki, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, da S. Jiménez García e M.J. García-Valdecasas Dorrego, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K Bulterman e J.M. Hoogveld, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da É. Gippini Fournier, L. Malferrari e L. Armati, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 aprile 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 1, 2, nonché da 9 a 15 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie che vedono contrapposti la Cali Apartments SCI e HX al Procureur général près la cour d'appel de Paris (Procuratore generale presso la Corte d'appello di Parigi) e alla ville de Paris (città di Parigi), in merito alla violazione, da parte di tali soggetti, di una normativa nazionale che impone un'autorizzazione preventiva per l'esercizio di attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una

clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 1, 7, 9, 27, 33, 59 e 60 della direttiva 2006/123 sono così formulati:

«(1) La Comunità mira a stabilire legami sempre più stretti tra gli Stati ed i popoli europei e a garantire il progresso economico e sociale. Conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del trattato il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei servizi. A norma dell'articolo 43 del trattato è assicurata la libertà di stabilimento. L'articolo 49 sancisce il diritto di prestare servizi all'interno della Comunità. L'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo. Nell'eliminazione di questi ostacoli è essenziale garantire che lo sviluppo del settore dei servizi contribuisca all'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 2 del trattato di promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

(...)

(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. Tale quadro giuridico si basa su un approccio dinamico e selettivo che consiste nell'eliminare in via prioritaria gli ostacoli che possono essere rimossi rapidamente e, per quanto riguarda gli altri ostacoli, nell'avviare un processo di valutazione, consultazione e armonizzazione complementare in merito a questioni specifiche grazie al quale sarà possibile modernizzare progressivamente ed in maniera coordinata i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi, operazione indispensabile per realizzare un vero mercato interno dei servizi entro il 2010. È opportuno prevedere una combinazione equilibrata di misure che riguardano l'armonizzazione mirata, la cooperazione amministrativa, la disposizione sulla libera prestazione di servizi e che promuovono l'elaborazione di codici di condotta su determinate questioni. Questo coordinamento delle legislazioni nazionali dovrebbe garantire un grado

elevato d'integrazione giuridica comunitaria ed un livello elevato di tutela degli obiettivi d'interesse generale, in particolare la tutela dei consumatori, che è fondamentale per stabilire la fiducia reciproca tra Stati membri. 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.

(...)

- (9) 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.

(...)

- (27) La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. È opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale.

(...)

- (33) Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione, fra le quali figurano: i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali. Sono oggetto della presente direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi. Nell'ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo (...).

(...)

(59) L'autorizzazione dovrebbe di regola consentire al prestatore di avere accesso all'attività di servizio o di esercitare tale attività in tutto il territorio nazionale, a meno che un limite territoriale sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale. Ad esempio, la protezione dell'ambiente può giustificare la necessità di ottenere una singola autorizzazione per ciascuna installazione sul territorio nazionale. Tale disposizione non dovrebbe pregiudicare le competenze regionali o locali per la concessione di autorizzazioni all'interno degli Stati membri.

(60) La presente direttiva, e in particolare le disposizioni concernenti i regimi di autorizzazione e la portata territoriale di un'autorizzazione, non pregiudica la ripartizione delle competenze regionali o locali all'interno di uno Stato membro, compresa l'autonomia regionale e locale e l'impiego di lingue ufficiali».

4 L'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva prevede quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi».

5 Ai sensi dell'articolo 2 della direttiva in parola:

«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;

b) i servizi finanziari (...)

c) i servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati in relazione alle materie disciplinate dalle direttive [2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU 2002, L 108, pag. 7; 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU 2002, L 108, pag. 21), 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33; 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU 2002, L 108, pag. 51 e 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del

12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU 2002, L 201, pag. 37)];

- d) i servizi nel settore dei trasporti (...)
- e) i servizi delle agenzie di lavoro interinale;
- f) i servizi sanitari (...)
- g) i servizi audiovisivi (...)
- h) le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna (...)
- i) le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato;
- 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;
- k) i servizi privati di sicurezza;
- l) i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.

3. La presente direttiva non si applica al settore fiscale».

6 L'articolo 4 della direttiva 2006/123, intitolato «Definizioni», dispone quanto segue:

«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;

(...».

7 Gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 riguardano le «[a]utorizzazioni»

8 L’articolo 9, paragrafo 1, della medesima direttiva così prevede:

«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».

9 L’articolo 10, paragrafi 1, 2 e 7, della suddetta direttiva è così formulato:

«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».

10 L'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 così prevede:

«Le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità».

11 Gli articoli 14 e 15 della direttiva 2006/123 riguardano i «[r]equisiti vietati o soggetti a valutazione» L'articolo 14 di tale direttiva elenca i requisiti ai quali gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio. L'articolo 15 di detta direttiva obbliga in particolare gli Stati membri a esaminare se il loro ordinamento giuridico subordini l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto di uno o più requisiti elencati al paragrafo 2 di detto articolo e di provvedere, in tal caso, a che tali requisiti siano compatibili con le condizioni elencate al paragrafo 3 del medesimo articolo.

Diritto francese

Codice del turismo

12 L'articolo L. 324-1-1 del code du tourisme (codice del turismo), nella sua versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «codice del turismo»), così recita:

«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.

Tale previa dichiarazione non è obbligatoria se il locale ad uso abitativo costituisce la residenza principale del locatore, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 89-462 del 6 luglio 1989, intesa a migliorare i rapporti di locazione e recante modifica della legge n. 86-1290 del 23 dicembre 1986».

Codice dell'edilizia e degli alloggi

13 L'articolo L. 631-7 del code de la construction et de l'habitation (codice dell'edilizia e degli alloggi) prevede, in particolare, che nei comuni con più di 200 000 abitanti e in quelli dell'Hauts-de-Seine, del Seine-Saint-Denis e del Val-de-Marne, 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 e che il fatto di concedere in locazione un locale 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 articolo L. 631-7.

14 L'articolo L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi dispone quanto segue:

«L'autorizzazione preventiva al cambio d'uso è rilasciata dal sindaco del comune in cui è situato l'immobile, previo parere, [nel caso di] Parigi, Marsiglia e Lione, del sindaco d'arrondissement [distretto] interessato. 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.

L'uso dei locali definiti all'articolo L. 631-7 non è in alcun caso pregiudicato dalla prescrizione trentennale prevista dall'articolo 2227 del code civil [codice civile].

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. (...)».

15 Ai sensi dell'articolo L. 631-7-1 A del codice dell'edilizia e degli alloggi non occorre invece alcuna autorizzazione al cambio d'uso quando il locale costituisce la residenza principale del locatore ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 89-462, del 6 luglio 1989, intesa a migliorare i rapporti di locazione e recante modifica della legge n. 86-1290 del 23 dicembre 1986 (JORF dell'8 luglio 1989, pag. 8541), 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.

16 L'articolo L. 651-2 del codice dell'edilizia e degli alloggi, nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale, prevede quanto segue:

«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.

Tale ammenda è inflitta, su richiesta del pubblico ministero, dal presidente del tribunal de grande instance [tribunale di primo grado] del luogo in cui è ubicato l'immobile, che statuisce in sede di procedimento sommario; il ricavato è integralmente versato al comune in cui è situato l'immobile.

Il presidente del tribunale ordina di ripristinare l'uso abitativo dei locali trasformati senza autorizzazione entro un termine da egli stabilito. Alla scadenza di quest'ultimo, esso infligge un'ammenda dell'importo massimo di EUR 1 000 al giorno e per metro quadrato utile dei locali irregolarmente trasformati. Il ricavato è integralmente versato al comune in cui è situato l'immobile.

Trascorso tale termine, l'amministrazione può procedere d'ufficio, a spese del contravventore, all'espulsione degli occupanti e all'esecuzione dei lavori necessari».

Codice generale degli enti locali

- 17 L'articolo L. 2121-25 del code général des collectivités territoriales (codice generale degli enti locali) prevede che i verbali delle sedute del consiglio comunale sono affissi in municipio e pubblicati online sul sito Internet del comune.

Regolamento comunale adottato dal Consiglio di Parigi

- 18 L'articolo 2 del règlement municipal 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^{er} du titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitation, adopté par le conseil de Paris dans sa séance des 15, 16 et 17 décembre 2008 (regolamento comunale che stabilisce le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di cambio d'uso degli immobili destinati ad abitazione e determina i requisiti di compensazione ai sensi della sezione 2 del capo 1 del titolo III del libro VI del codice dell'edilizia e degli alloggi, adottato dal Consiglio di Parigi nella sua seduta del 15, 16 e 17 dicembre 2008), così recita:

«I - La compensazione consiste nella trasformazione in alloggi di locali aventi un utilizzo diverso al 1° gennaio 1970 o che sono stati oggetto di un'autorizzazione urbanistica volta a modificarne la destinazione dopo il 1° 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 degli alloggi.

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 degli alloggi 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°, 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».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 19 Il giudice dei procedimenti sommari del tribunal de grande instance de Paris (Tribunale di primo grado di Parigi, Francia), adito dal procureur de la République (procuratore della Repubblica) di tale organo giurisdizionale, sulla base dell'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi, ha condannato la Cali Apartments e HX, proprietari ciascuno di un monolocale situato a Parigi, al pagamento di un'ammenda, rispettivamente, di EUR 5 000 ed EUR 15 000, e ordinato il ripristino dell'uso abitativo per i beni di cui trattasi.

- 20 La città di Parigi è intervenuta volontariamente nella controversia.
- 21 Con due sentenze del 19 maggio e del 15 giugno 2017, la cour d'appel de Paris (Corte d'appello di Parigi, Francia), adita dalla Cali Apartments e da HX, ha ritenuto che fosse accertato che i monolocali di cui trattasi, che erano stati offerti in locazione su un sito Internet, erano stati oggetto, senza autorizzazione preventiva e in maniera reiterata, di locazioni per brevi periodi a beneficio di una clientela di passaggio, in violazione delle disposizioni dell'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi. Essa, sulla base dell'articolo L. 651-2 di tale codice, nella sua versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale, ha condannato, rispettivamente, la Cali Apartments e HX al pagamento di un'ammenda di EUR 15 000, dichiarato che il ricavato di tale ammenda fosse versato alla città di Parigi e ordinato il ripristino dell'uso abitativo per i locali.
- 22 La Cali Apartments e HX hanno proposto ricorso per cassazione avverso le suddette sentenze per il motivo che queste ultime hanno violato il principio del primato del diritto dell'Unione, nei limiti in cui non hanno dimostrato che la restrizione alla libera prestazione di servizi risultante dalla normativa nazionale di cui trattasi era giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, che l'obiettivo perseguito da tale normativa non poteva essere conseguito con una misura meno restrittiva come richiesto dall'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123, o che l'attuazione di tale restrizione non dipende da criteri che soddisfino i requisiti dell'articolo 10 di tale direttiva.
- 23 In tale contesto, la Cour de cassation (Corte di cassazione) nutre dubbi in ordine alla questione se l'attività di servizio di cui all'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi, nella sua versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale, le cui prescrizioni si aggiungono al regime dichiarativo disciplinato dall'articolo L. 324-1-1 del codice del turismo per la locazione di appartamenti ammobiliati per uso turistico, rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.
- 24 In caso affermativo, essa si chiede altresì se tale normativa rientri nella nozione di «regime di autorizzazione», ai sensi dell'articolo 4, punto 6, di tale direttiva, al quale si applica la sezione 1 del capo III della medesima, o in quella di «requisito», ai sensi dell'articolo 4, punto 7, di detta direttiva, cui si applica la sezione 2 del capo III della stessa.
- 25 Infine, nell'ipotesi in cui detta normativa rientri nella nozione di «regime di autorizzazione», ai sensi dell'articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123, essa si chiede se una siffatta normativa sia conforme a tale direttiva, alla luce del suo l'obiettivo, che è quello di rispondere al peggioramento delle condizioni di accesso agli alloggi e all'esacerbarsi delle tensioni nei mercati immobiliari, principalmente regolando i malfunzionamenti del mercato, di tutelare i proprietari ed i locatari e di permettere l'incremento dell'offerta di alloggi in condizioni di rispetto degli equilibri

dei territori, essendo l'alloggio un bene di prima necessità ed essendo il diritto ad un alloggio adeguato un obiettivo tutelato dalla Costituzione francese.

26 In tale contesto, la Cour de cassation (Corte di cassazione) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, che sono redatte in termini identici nelle cause C-724/18 e C-727/18:

«1) Se la direttiva 2006/123 [...] 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 locale 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 2006/123 [...] o costituisca solamente un requisito sottoposto alle disposizioni degli articoli 14 e 15 [di tale direttiva].

Nell'ipotesi in cui siano applicabili gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 [...]:

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 locale 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 è proporzionata all'obiettivo perseguito.

5) Se l'articolo 10, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva [2006/123] osti a una misura nazionale che subordina ad autorizzazione il fatto di concedere in locazione un locale 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 [2006/123] 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».

- 27 Con decisione del presidente della Corte del 18 dicembre 2018, le cause C-724/18 e C-727/18 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 28 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 1 e 2 della direttiva 2006/123 debbano essere interpretati nel senso che tale direttiva si applica alla normativa di uno Stato membro relativa ad attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, sia a titolo professionale che a titolo non professionale.
- 29 L'articolo 1 della direttiva 2006/123 dispone, in sostanza, al suo paragrafo 1, che tale direttiva mira ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.
- 30 A norma dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, essa si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro. L'articolo 2, paragrafo 2, di tale direttiva esclude tuttavia dal suo ambito di applicazione una serie di attività. L'articolo 2, paragrafo 3, della suddetta direttiva precisa che essa non si applica al settore fiscale.
- 31 L'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123 definisce la nozione di «servizio» ai fini di tale direttiva.
- 32 Occorre dunque stabilire se un'attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitata in maniera reiterata e per brevi periodi, sia a titolo professionale che a titolo non professionale, rientri nella nozione di «servizio», ai sensi dell'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123, e, in caso affermativo, se detto servizio non sia comunque escluso dall'ambito di applicazione di tale direttiva in forza dell'articolo 2 della stessa e se una normativa nazionale come quella descritta al punto 28 della presente sentenza non sia essa stessa esclusa da detto ambito di applicazione.
- 33 Per quanto riguarda, innanzitutto, la qualificazione dell'attività di cui trattasi, dall'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123 risulta che per «servizio», ai fini di tale direttiva, si intende qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 57 TFUE fornita normalmente dietro retribuzione.
- 34 Nel caso di specie, un'attività di locazione di un bene immobile, come descritta al punto 28 della presente sentenza, esercitata da una persona giuridica o da una persona

fisica a titolo individuale, rientra nella nozione di «servizio», ai sensi dell'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123.

- 35 Inoltre, a tal riguardo, il considerando 33 di tale direttiva enuncia che quest'ultima si applica a numerose attività in costante evoluzione, tra le quali figurano i servizi collegati con il settore immobiliare, nonché quelli nel settore del turismo. Orbene, come indicato dal giudice del rinvio, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale integra una normativa preesistente contenuta nell'articolo L. 324-1-1 del codice del turismo, nella sua versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale.
- 36 Per quanto riguarda, poi, la questione se un servizio siffatto sia comunque escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della stessa, si deve rilevare che nessun elemento del fascicolo a disposizione della Corte consente di ritenere che tale servizio possa rientrare nell'una o nell'altra attività esclusa da tale disposizione, circostanza che, peraltro, lo stesso giudice del rinvio non contempla. Del resto, la situazione all'origine delle presenti cause non rientra nel settore fiscale, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, di tale direttiva.
- 37 Il governo tedesco fa nondimeno valere che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non disciplina un servizio, bensì il cambio d'uso di locali destinati ad abitazione e che, di conseguenza, essa può essere applicata in particolare a siffatti cambi ai fini dell'alloggio dei senzatetto o dei rifugiati, anche se queste ultime attività, di carattere non economico, sono espressamente escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 in forza del suo articolo 2, paragrafo 2, lettera j), in combinato disposto con il considerando 27 della medesima.
- 38 Tuttavia, una siffatta possibilità, che non è stata né evocata né confermata dal giudice del rinvio o dal governo francese, risulta non soltanto ipotetica, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, ma è altresì inidonea, in quanto tale, ad escludere dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale che si applica ad attività la cui qualificazione come «servizio», ai sensi dell'articolo 4, punto 1, di tale direttiva, è dimostrata, come rilevato al punto 34 della presente sentenza.
- 39 Infatti, il solo fatto che una normativa nazionale sia applicabile all'accesso o all'esercizio di un'attività, esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123, come quelle di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della medesima, non può implicare che la stessa normativa sia esclusa dall'ambito di applicazione di tale direttiva, anche nel caso in cui essa disciplini altre attività che, dal canto loro, non sono soggette ad una delle esclusioni di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della suddetta direttiva, a pena di compromettere l'effetto utile di quest'ultima e di rimettere in discussione l'obiettivo, di cui ai suoi considerando 1 e 7, di istituire uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione di un'ampia varietà di servizi.

- 40 Infine, per quanto riguarda la questione se una siffatta normativa risulti comunque esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 letta alla luce del considerando 9 della stessa, la Corte ha avuto modo di precisare che, conformemente a tale considerando, ai sensi del quale sono esclusi da detto ambito di applicazione, in particolare, «i requisiti come (...) le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre [e] la pianificazione urbana e rurale», la suddetta direttiva non è destinata ad essere applicata a requisiti che non possono essere considerati costitutivi di restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra questi ultimi, dal momento che essi non disciplinano o influenzano specificamente l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio, ma devono essere rispettati dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, così come da persone che agiscono a titolo privato (v., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 123).
- 41 Ne consegue che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 solo le formalità amministrative, i requisiti e, pertanto, le normative degli Stati membri che disciplinano specificamente l'accesso ad un'attività di servizio o ad una categoria particolare di servizi, e l'esercizio di quest'ultima, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva, in combinato disposto con l'articolo 4, punto 1, di detta direttiva.
- 42 Nel caso di specie, occorre rilevare che, sebbene la normativa di cui trattasi nel procedimento principale sia destinata a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili e possa, in quanto tale, essere considerata come rientrante nell'ambito dello sviluppo o dell'uso delle terre e, in particolare, della pianificazione urbana, resta il fatto che essa non si applica ad ogni persona indistintamente, ma, più specificamente, a coloro che intendono fornire determinati tipi di servizi, come quelli relativi alla locazione di beni immobili ammobiliati ad uso abitativo ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitata in maniera reiterata e per brevi periodi (v., per analogia, sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 124).
- 43 Come risulta dalle decisioni di rinvio e dagli articoli L. 631-7 e L. 631-7-1 A del codice dell'edilizia e degli alloggi, la locazione dietro corrispettivo di un bene immobile non ammobiliato così come quella, per un periodo complessivo di meno di 4 mesi all'anno, di un bene immobile ammobiliato che costituisce la residenza principale del locatore, in particolare, non sono soggette a tale normativa.
- 44 Pertanto, poiché detta normativa disciplina l'accesso a talune forme specifiche di attività di locazione di beni immobili e l'esercizio di tali attività, essa non costituisce una normativa applicabile indistintamente in materia di sviluppo e uso delle terre o di pianificazione urbana e rurale e, pertanto, non può esulare dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.

45 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che gli articoli 1 e 2 della direttiva 2006/123 devono essere interpretati nel senso che tale direttiva si applica alla normativa di uno Stato membro relativa ad attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, sia a titolo professionale che a titolo non professionale.

Sulla seconda questione

46 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4 della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che assoggetta ad autorizzazione preventiva l'esercizio di talune attività di locazione di locali destinati ad abitazione rientra nella nozione di «regime di autorizzazione», ai sensi del punto 6 di tale articolo, o in quella di «requisito», ai sensi del punto 7 del medesimo articolo.

47 In forza dell'articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123, un «regime di autorizzazione» è definito come 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.

48 Dal canto suo, l'articolo 4, punto 7, di tale direttiva definisce la nozione di «requisito» come 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.

49 Un «regime di autorizzazione», ai sensi dell'articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123, si distingue pertanto da un «requisito», ai sensi dell'articolo 4, punto 7, di tale direttiva, in quanto implica una pratica da parte del prestatore di servizi nonché un atto formale mediante il quale le autorità competenti autorizzano l'attività di tale prestatore (v., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 115).

50 Nel caso di specie, dagli articoli L. 631-7 e L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi, letti in combinato disposto, risulta che i soggetti che sono proprietari di locali situati in un comune con più di 200 000 abitanti e che desiderino concederli in locazione ammobiliati in maniera reiterata e per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, in via di principio e a pena delle sanzioni previste dall'articolo L. 651-2 di tale codice, sono tenuti ad ottenere un'autorizzazione preventiva al cambio d'uso rilasciata dal sindaco del comune in cui sono situati detti locali, e tale autorizzazione può essere subordinata a

compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni.

- 51 Una normativa del genere impone dunque ai soggetti che intendano fornire un siffatto servizio di locazione immobiliare di sottoporsi ad una procedura che ha l'effetto di obbligarli a espletare una pratica presso un'autorità competente al fine di ottenere da quest'ultima un atto formale che consenta loro di accedere a tale attività di servizio e di esercitarla.
- 52 Pertanto, essa deve essere considerata come istitutiva di un «regime di autorizzazione», ai sensi dell'articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123, il quale deve essere conforme ai requisiti di cui alla sezione 1 del capo III di tale direttiva (v., per analogia, sentenza del 4 luglio 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, punto 64), e non come un «requisito», ai sensi dell'articolo 4, punto 7, di detta direttiva.
- 53 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 4 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che assoggetta ad autorizzazione preventiva l'esercizio di talune attività di locazione di locali destinati ad abitazione rientra nella nozione di «regime di autorizzazione», ai sensi del punto 6 di tale articolo.

Sulle questioni dalla terza alla sesta

Osservazioni preliminari

- 54 Con le questioni dalla terza alla sesta, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la sezione 1 del capo III della direttiva 2006/123, e più nello specifico l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), nonché l'articolo 10, paragrafo 2, lettere da d) a g), di tale direttiva, debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni le cui autorità locali determinano, nell'ambito stabilito da tale normativa, le condizioni di rilascio delle autorizzazioni previste da tale regime, combinandole, se necessario, con un obbligo di compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni.
- 55 A tal riguardo, occorre, da un lato, rilevare, al pari del giudice del rinvio nonché dell'avvocato generale al paragrafo 70 delle sue conclusioni, che il capo III della direttiva 2006/123, e in particolare la sezione 1 di quest'ultimo, è applicabile ai fatti di cui al procedimento principale.

- 56 Infatti, secondo costante giurisprudenza, tale capo si applica anche alle situazioni puramente interne, ossia quelle i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (sentenze del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 110; del 4 luglio 2019, Commissione/Germania, C-377/17, EU:C:2019:562, punto 58, nonché del 4 luglio 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, punto 24).
- 57 Dall'altro lato, dalla sezione 1 del capo III della direttiva 2006/123 risulta che la conformità di un regime nazionale di autorizzazione ai requisiti stabiliti dalla stessa presuppone, in particolare, che un siffatto regime, per sua natura restrittivo della libera prestazione del servizio di cui trattasi, soddisfi le condizioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva, vale a dire che sia non discriminatorio, giustificato da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionato, ma anche che i criteri per il rilascio delle autorizzazioni previste da tale regime siano conformi all'articolo 10, paragrafo 2, della suddetta direttiva, vale a dire che siano non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, commisurati all'obiettivo di interesse generale, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, nonché trasparenti e accessibili.
- 58 Ne consegue che la valutazione della conformità di una normativa di uno Stato membro che istituisce un siffatto regime di autorizzazione ai due articoli menzionati al punto precedente, i quali enunciano obblighi chiari, precisi e incondizionati che conferiscono loro un effetto diretto (v. per analogia, per quanto riguarda l'articolo 15 della direttiva 2006/123, sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 130), presuppone che siano valutati separatamente e in successione, anzitutto, il carattere giustificato del principio stesso dell'istituzione di tale regime, poi i criteri per il rilascio delle autorizzazioni previste da quest'ultimo.
- 59 Con riferimento a una normativa di uno Stato membro mediante la quale il legislatore nazionale incarica talune autorità locali di attuare un «regime di autorizzazione», ai sensi dell'articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123, fissando le condizioni alle quali sono rilasciate le autorizzazioni previste da tale regime, spetta ai giudici nazionali, da un lato, valutare la conformità all'articolo 9 di tale direttiva del ricorso da parte del legislatore nazionale a un siffatto meccanismo e, dall'altro, verificare se i criteri enunciati da tale legislatore e che disciplinano la concessione di dette autorizzazioni da parte delle autorità locali, nonché l'effettiva attuazione degli stessi da parte delle autorità locali le cui misure sono contestate, siano conformi ai requisiti previsti all'articolo 10 di detta direttiva.
- 60 Nel caso di specie, il giudice del rinvio interroga la Corte sull'interpretazione dell'articolo 9 e dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 in relazione non alla normativa adottata dalla città di Parigi, ma solamente alla normativa nazionale, derivante dagli articoli L. 631-7 e L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi, che impone a determinate autorità locali di adottare un regime di autorizzazione per le attività di servizio di cui trattasi e che definisce le condizioni di rilascio, da parte di queste ultime, delle autorizzazioni previste da tale regime.

61 Alla luce di tali elementi, occorre dunque rispondere, in primo luogo, alla terza e alla quarta questione, relative alla conformità all'articolo 9 della direttiva 2006/123 di una normativa nazionale che incarica talune autorità locali di attuare un regime di autorizzazione preventiva per le attività di servizio di cui trattasi e, in secondo luogo, alla quinta e alla sesta questione, riguardanti la conformità all'articolo 10 di tale direttiva dei criteri enunciati da una normativa siffatta e che circoscrivono le condizioni di rilascio, da parte di tali autorità locali, delle autorizzazioni previste da detto regime.

Sulle questioni terza e quarta

62 Con le sue questioni terza e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione e proporzionata all'obiettivo perseguito.

63 In applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto a condizione che esso non sia discriminatorio nei confronti del prestatore interessato, ma anche che sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale e, infine, che l'obiettivo perseguito da tale regime non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

64 Anzitutto, occorre rilevare che la terza e la quarta questione vertono esclusivamente sulla seconda e sulla terza condizione previste all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123.

65 Per quanto riguarda, in primo luogo, la condizione prevista da detto articolo 9, paragrafo 1, lettera b), dalle domande di pronuncia pregiudiziale risulta che l'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi mira ad istituire un meccanismo per la lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione, con l'obiettivo di rispondere al peggioramento delle condizioni di accesso agli alloggi e all'esacerbarsi delle tensioni nei mercati immobiliari, principalmente regolando i malfunzionamenti del mercato, di tutelare i proprietari ed i locatari e di permettere l'incremento dell'offerta di alloggi in condizioni di rispetto degli equilibri dei territori, essendo l'alloggio un bene di prima necessità ed essendo il diritto ad un alloggio adeguato un obiettivo tutelato dalla Costituzione francese.

- 66 Orbene, un obiettivo come quello perseguito da tale normativa nazionale costituisce un motivo imperativo di interesse generale ai sensi del diritto dell'Unione e, in particolare, della direttiva 2006/123.
- 67 Infatti, l'articolo 4, punto 8, della direttiva 2006/123 prevede che i motivi imperativi di interesse generale di cui gli Stati membri possono legittimamente avvalersi siano motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte, i quali includono, in particolare, le giustificazioni relative alla protezione dell'ambiente urbano (sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 135), nonché obiettivi di politica sociale.
- 68 Inoltre, la Corte ha già riconosciuto che esigenze relative alla politica dell'edilizia popolare e dirette a lottare contro la pressione fondiaria, in particolare quando un mercato specifico è caratterizzato da una scarsità strutturale di alloggi e una densità di popolazione particolarmente elevata, possono costituire motivi imperativi di interesse generale (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 1° ottobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, punto 30, nonché dell'8 maggio 2013, *Libert e a.*, C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, punti da 50 a 52).
- 69 Di conseguenza, e tenuto conto degli elementi forniti dal giudice del rinvio, nonché dello studio trasmesso alla Corte dal governo francese e confermato dalla città di Parigi, che sottolinea il fatto che l'attività di locazione per brevi periodi di locali ammobiliati ha un significativo effetto inflazionistico sul livello dei canoni di locazione, in particolare a Parigi, ma anche in altre città francesi, soprattutto quando è esercitata da locatori che offrono in locazione due o più alloggi interi, oppure un intero alloggio per più di 120 giorni all'anno, una normativa come quella di cui trattasi nella procedura principale deve essere considerata giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.
- 70 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la condizione prevista all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2006/123, risulta, in sostanza, dagli articoli L. 631-7 e L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi, letti in combinato disposto, che, nei comuni francesi con più di 200 000 abitanti, nonché in quelli di tre dipartimenti limitrofi di Parigi, l'attività di locazione di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitata in maniera reiterata e per brevi periodi, richiede, salvo eccezioni, un'autorizzazione al cambio d'uso rilasciata dal sindaco del comune in cui è situato l'immobile interessato.
- 71 Una siffatta normativa nazionale risulta, innanzitutto, materialmente circoscritta ad un'attività specifica di locazione di beni immobili destinati ad abitazione.
- 72 Nello stesso senso, e in forza dell'articolo L. 631-7-1 A del codice dell'edilizia e degli alloggi, detta normativa esclude dal suo ambito di applicazione gli alloggi che costituiscono la residenza principale del locatore, dato che la locazione di questi ultimi non comporta conseguenze sul mercato locativo di lungo periodo, in assenza

di necessità per detto locatore di stabilire la propria residenza principale in un'altra abitazione.

- 73 Poi, questa stessa normativa procede all'istituzione di un regime di autorizzazione che non è di applicazione generale, ma di portata geografica limitata, che riguarda un numero ristretto di comuni densamente popolati interessati, come risulta da vari documenti forniti alla Corte dal governo francese, tra cui lo studio di cui al punto 69 della presente sentenza, da tensioni sul mercato della locazione di locali ad uso abitativo a seguito dello sviluppo della locazione di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitata in maniera reiterata e per brevi periodi.
- 74 Infine, e come fatto valere dalla città di Parigi nelle sue osservazioni scritte, il ricorso a un sistema dichiarativo accompagnato da sanzioni non sarebbe idoneo a perseguire efficacemente l'obiettivo della lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine. Infatti, autorizzando le autorità locali ad intervenire solo a posteriori, un sistema del genere non consentirebbe di frenare immediatamente ed efficacemente la prosecuzione del movimento di rapida trasformazione generato da tale scarsità.
- 75 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni terza e quarta dichiarando che l'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione e proporzionata all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

Sulle questioni quinta e sesta

- 76 Con le sue questioni quinta e sesta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che istituisce un regime che subordina ad un'autorizzazione preventiva l'esercizio di talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione, che è fondata su criteri relativi al fatto di concedere in locazione il locale di cui trattasi «in maniera reiterata, per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio» e che conferisce alle autorità locali il potere di precisare, nell'ambito stabilito da tale normativa, le condizioni di rilascio delle autorizzazioni

previste da detto regime alla luce di obiettivi di varietà sociale e in funzione delle caratteristiche dei mercati locali delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi, combinandole, se necessario, con un obbligo di compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni.

- 77 Conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, i regimi di autorizzazione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva devono basarsi su criteri che delimitino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché esso non sia utilizzato in modo arbitrario. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, di detta direttiva, tali criteri devono essere, in particolare, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, commisurati all'obiettivo di interesse generale, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente e, infine, trasparenti e accessibili.
- 78 A tal riguardo, occorre ricordare che, sebbene spetti al giudice nazionale, che è il solo competente a valutare i fatti e ad interpretare il diritto nazionale, stabilire se, nel caso di specie, tali requisiti siano stati soddisfatti, la Corte, chiamata a fornire ad esso risposte utili nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, è competente a dare indicazioni, sulla base degli atti della causa principale nonché delle osservazioni scritte e orali sottoposte, idonee a consentire al giudice nazionale di pronunciarsi (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2018, SEGRO e Horváth, C-52/16 e C-113/16, EU:C:2018:157, punto 79).
- 79 In tale prospettiva e per quanto riguarda, in primo luogo, il requisito, di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123, relativo al carattere giustificato da un motivo imperativo di interesse generale dei criteri di autorizzazione, si deve rilevare che, nei limiti in cui essi disciplinano le modalità di determinazione, a livello locale, delle condizioni di rilascio delle autorizzazioni previste da un regime adottato a livello nazionale che risulta giustificato da un siffatto motivo, come emerge dai punti da 65 a 69 della presente sentenza, i criteri stabiliti da una normativa come quella di cui al punto 76 di tale sentenza devono, in via di principio, ritenersi giustificati da questo stesso motivo.
- 80 Lo stesso deve pertanto valere in particolare quando, al pari dell'articolo L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi, il legislatore nazionale ha fatto in modo di imporre alle autorità locali che esse tengano conto di un siffatto motivo nell'attuazione concreta della normativa nazionale, insistendo sull'obiettivo di varietà sociale e sulla necessità di prendere in considerazione ai fini di tale attuazione, le caratteristiche dei mercati delle abitazioni, nonché quella di non aggravare la scarsità di alloggi.
- 81 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il requisito di proporzionalità, di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123, dalle decisioni di rinvio, come chiarite dalle osservazioni scritte concordanti delle parti e degli altri interessati che hanno partecipato al presente procedimento, risulta che il dibattito

verte essenzialmente sulla facoltà riconosciuta ai comuni francesi interessati, dall'articolo L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi, di combinare il requisito di un'autorizzazione preventiva di cui all'articolo L. 631-7 di tale codice con un obbligo di compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni, il cui quantum è determinato dal rispettivo consiglio comunale.

- 82 A tal riguardo, occorre anzitutto rilevare che una normativa siffatta è idonea a garantire l'adeguamento del regime di autorizzazione da essa istituito alle circostanze specifiche di ciascuno dei comuni interessati, di cui le autorità locali hanno una conoscenza privilegiata.
- 83 Infatti, essa riserva a tali autorità locali la competenza a fissare le condizioni alle quali vengono rilasciate le autorizzazioni previste da detto regime. In particolare, l'articolo L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi consente loro, ma non li obbliga, di subordinare il rilascio di un'autorizzazione preventiva ad un obbligo di compensazione, prevedendo, da un lato, che le autorità locali che scelgono di imporre tale obbligo si assicurino che esso sia strettamente adeguato alla situazione propria non del comune interessato nel suo complesso, ma di ciascun quartiere o, se del caso, arrondissement dello stesso, e, dall'altro lato, che il quantum di tale compensazione sia determinato alla luce dell'obiettivo di varietà sociale e in funzione, in particolare, delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi.
- 84 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 133 delle sue conclusioni, il ricorso a un siffatto obbligo di compensazione che detta normativa nazionale autorizza in tal modo, a beneficio dei comuni soggetti ad una notevole pressione fondiaria derivante da un aumento considerevole della superficie immobiliare dedicata alla locazione di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio a scapito della locazione a lungo termine di locali residenziali ad una clientela che vi stabilisce la sua residenza costituisce, in via di principio, uno strumento adeguato per il perseguimento degli obiettivi di varietà sociale dell'assetto abitativo nel proprio territorio, di un'offerta sufficiente di alloggi e di mantenimento dei canoni di locazione ad un livello economicamente accessibile.
- 85 Ciò vale in particolare quando l'obbligo di compensazione di cui trattasi contribuisce a mantenere una superficie almeno costante di locali ad uso abitativo sul mercato della locazione a lungo termine e, di conseguenza, partecipa all'obiettivo del mantenimento di prezzi accessibili su tale mercato lottando contro l'inflazione dei canoni di locazione, come sostenuto dal governo francese all'udienza dinanzi alla Corte.
- 86 Tuttavia, la facoltà riconosciuta dalla normativa nazionale alle autorità locali interessate di ricorrere, in aggiunta al regime di autorizzazione preventiva imposto da tale normativa, ad un obbligo di compensazione come quello descritto al punto 81

della presente sentenza non deve eccedere quanto necessario per raggiungere detto obiettivo.

- 87 Ai fini di tale valutazione, spetta al giudice nazionale verificare, alla luce di tutti gli elementi a sua disposizione, anzitutto, se tale facoltà risponda effettivamente ad una scarsità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine, constatata nei territori interessati.
- 88 A tal fine, sono particolarmente pertinenti studi o altre analisi oggettive che evidenziano il fatto che l'obbligo di compensazione consente alle autorità locali di rispondere ad una situazione in cui la domanda di alloggi destinati ad abitazione residenziale a condizioni economiche accettabili era soddisfatta a stento a causa, in particolare, dello sviluppo della locazione di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitata in maniera reiterata e per brevi periodi.
- 89 Spetta poi al giudice nazionale assicurarsi che la facoltà riconosciuta, dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, alle autorità locali interessate di determinare il quantum dell'obbligo di compensazione che esse hanno scelto di imporre risulti non soltanto adeguata alla situazione del mercato locativo dei comuni interessati, ma anche compatibile con l'esercizio dell'attività di locazione di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitata in maniera reiterata e per brevi periodi.
- 90 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'adeguatezza di tale quantum alla situazione del mercato locativo dei comuni interessati, tale facoltà costituisce un forte indizio dell'idoneità dell'obbligo di compensazione autorizzato dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, a condizione che l'uso di detta facoltà sia condizionato dalla presa in considerazione delle differenze oggettive di situazione dei territori interessati e, pertanto, consenta di tener conto delle specificità proprie di ciascun comune, o persino di ciascun quartiere o arrondissement dello stesso.
- 91 Per quanto concerne, in secondo luogo, la compatibilità del quantum dell'obbligo di compensazione così autorizzato con l'esercizio dell'attività di locazione di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitata in maniera reiterata e per brevi periodi, occorre valutarla prendendo in considerazione, in particolare, la sovra redditività generalmente accertata di tale attività rispetto alla locazione di locali destinati ad abitazione residenziale.
- 92 Peraltro, occorre rilevare che l'obbligo di compensazione che l'autorità locale interessata scelga di imporre non priva, in generale, il proprietario di un bene destinato alla locazione di trarne i frutti, dal momento che egli dispone, in via di principio, della facoltà di concedere in locazione quest'ultimo non in quanto locale ammobiliato ad uso di una clientela di passaggio, bensì in quanto locale a beneficio

di una clientela che vi stabilisce la propria residenza, attività certamente meno redditizia, ma alla quale non si applica tale obbligo.

- 93 Infine, il giudice nazionale deve prendere in considerazione le modalità pratiche che consentono di adempiere l'obbligo di compensazione nella località interessata.
- 94 In particolare, deve tener conto del fatto che tale obbligo può essere soddisfatto non solo mediante la trasformazione in abitazione di altri locali detenuti dalla persona interessata e aventi un altro uso, ma anche da altri meccanismi di compensazione, come, in particolare, l'acquisto da parte di quest'ultima di diritti presso altri proprietari, che contribuisce al mantenimento degli alloggi a lungo termine. Tali meccanismi devono tuttavia rispettare condizioni di mercato ragionevoli, trasparenti e accessibili.
- 95 Per quanto riguarda, in terzo luogo, i requisiti di chiarezza, di inequivocabilità e di oggettività, previsti all'articolo 10, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva 2006/123, e a cui si riferiscono le questioni pregiudiziali quinta e sesta, dalle decisioni di rinvio, nonché dal dibattito svoltosi dinanzi alla Corte emerge che la Cali Apartments e HX contestano sostanzialmente alla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale di essere basata su una nozione ambigua e di difficile comprensione risultante dall'articolo L. 631-7 del codice dell'edilizia e degli alloggi, ossia quella di «locazione di un locale ammobiliato destinato ad abitazione, in maniera reiterata, per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio».
- 96 A tal riguardo, la Corte ha già avuto modo di precisare che i requisiti di chiarezza e inequivocabilità, di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 rinviano alla necessità di rendere le condizioni di autorizzazione facilmente comprensibili per tutti, evitando qualsiasi ambiguità nel loro tenore letterale (sentenza del 26 settembre 2018, Van Gennip e a., C-137/17, EU:C:2018:771, punto 85). Quanto al requisito di oggettività prescritto dall'articolo 10, paragrafo 2, lettera e), di tale direttiva, esso mira a che le domande di autorizzazione siano valutate sulla base dei loro propri meriti, al fine di garantire alle parti interessate che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità, come peraltro imposto dall'articolo 13, paragrafo 1, di detta direttiva (v., per analogia, sentenza del 1° giugno 1999, Konle, C-302/97, EU:C:1999:271, punto 44).
- 97 Occorre altresì rilevare che l'articolo 10, paragrafo 7, nonché i considerando 59 e 60 della direttiva 2006/123 enunciano che quest'ultima, e in particolare il suo articolo 10, non mette in discussione la ripartizione di competenze, a livello locale o regionale, delle autorità degli Stati membri che concedono le autorizzazioni.
- 98 Pertanto, nel caso di una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che istituisce un regime di autorizzazione preventiva, specifico per taluni comuni, per le attività di «locazione di un locale ammobiliato destinato ad abitazione, in maniera reiterata, per brevi periodi, ad una clientela di

passaggio che non vi elegge domicilio», pur conferendo alle autorità locali interessate il potere di fissare le condizioni di rilascio dell'autorizzazione richiesta, di prevedere un obbligo di compensazione e di determinare il quantum di tale obbligo eventuale in funzione, in particolare, delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi, il fatto che detta nozione non sia definita da tale normativa nazionale, segnatamente, da soglie numeriche, non costituisce, di per sé, un elemento idoneo a dimostrare l'inosservanza dei requisiti di chiarezza, inequivocabilità e oggettività di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva 2006/123.

- 99 Per contro, ai fini di tale disposizione, occorre verificare se, in mancanza di indicazioni sufficienti nella normativa nazionale, le autorità locali interessate abbiano precisato i termini corrispondenti alla nozione di cui trattasi in maniera chiara, inequivocabile e oggettiva, di modo che la comprensione di tale nozione non lasci adito a dubbi quanto all'ambito di applicazione delle condizioni e degli obblighi così imposti da tali autorità locali e queste ultime non possano procedere ad un'applicazione arbitraria di questa stessa nozione.
- 100 Una siffatta verifica è essenziale tenuto conto in particolare del fatto che la questione della chiarezza della nozione di cui trattasi si pone nell'ambito di un procedimento al quale dovrebbe applicarsi il principio generale del diritto dell'Unione della legalità dei reati e delle pene (sentenza del 3 maggio 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, punto 49).
- 101 Il giudice del rinvio si interroga altresì sulla chiarezza e sull'obiettività sufficienti dell'articolo L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi, nella parte in cui prevede che le condizioni alle quali sono rilasciate le autorizzazioni e determinate le compensazioni per quartiere, ed, eventualmente, per arrondissement, sono stabilite alla luce degli obiettivi di varietà sociale, in particolare in funzione delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi.
- 102 A tal riguardo, occorre rilevare che il fatto che il legislatore nazionale si limiti a circoscrivere le modalità di determinazione, da parte di un'autorità locale, delle condizioni di rilascio delle autorizzazioni previste da un regime rinviando agli obiettivi che tale autorità deve prendere in considerazione non può, in via di principio, condurre a ritenere che tali condizioni siano insufficientemente chiare e oggettive, soprattutto se la normativa nazionale di cui trattasi fissa non solo le finalità che devono essere perseguite dalle autorità locali interessate, ma anche gli elementi oggettivi in funzione dei quali dette autorità devono determinare tali condizioni di rilascio.
- 103 Infatti, e fatta salva la valutazione del giudice del rinvio, condizioni di tale natura presentano un sufficiente grado di precisione e di chiarezza e sono in grado di evitare qualsiasi rischio di arbitrarietà nella loro attuazione.

- 104 Per quanto riguarda, in quarto e ultimo luogo, i requisiti di previa pubblicità, trasparenza e accessibilità delle condizioni di rilascio delle autorizzazioni, di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettere f) e g), della direttiva 2006/123, e a cui si riferisce la sesta questione pregiudiziale, dalle decisioni di rinvio risulta che la Cali Apartments e HX contestano alla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale di non soddisfare tali requisiti per il motivo che le condizioni di rilascio di dette autorizzazioni, nonché il quantum delle compensazioni, sono determinati non dalla legge, ma dai consigli comunali di ciascuno dei comuni interessati.
- 105 Tuttavia, alla luce di quanto rilevato al punto 97 della presente sentenza, occorre, in un contesto normativo come quello descritto al punto 98 di questa sentenza, verificare, ai fini dell'articolo 10, paragrafo 2, lettere f) e g), della direttiva 2006/123, se qualsiasi proprietario che desideri concedere in locazione un locale ammobiliato ad uso abitativo ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio sia in grado di prendere piena conoscenza delle condizioni di rilascio di un'autorizzazione e dell'eventuale obbligo di compensazione previsti dalle autorità locali interessate, prima del suo coinvolgimento nelle attività di locazione di cui trattasi.
- 106 A tale riguardo, il giudice del rinvio indica che, in applicazione dell'articolo L. 2121-25 del codice generale degli enti locali, i verbali delle sedute del consiglio comunale sono affissi in municipio e pubblicati online sul sito Internet del comune interessato.
- 107 Una siffatta misura di pubblicità è sufficiente a soddisfare i requisiti di previa pubblicità, di trasparenza e di accessibilità di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettere f) e g), della direttiva 2006/123, poiché consente efficacemente a qualsiasi interessato di essere immediatamente informato dell'esistenza di una normativa che possa pregiudicare l'accesso all'attività di cui trattasi o l'esercizio della stessa.
- 108 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alle questioni quinta e sesta dichiarando che l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che istituisce un regime che subordina ad un'autorizzazione preventiva l'esercizio di talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione, che è fondata su criteri relativi al fatto di concedere in locazione il locale di cui trattasi «in maniera reiterata, per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio» e che conferisce alle autorità locali il potere di precisare, nell'ambito stabilito da tale normativa, le condizioni di rilascio delle autorizzazioni previste da detto regime alla luce di obiettivi di varietà sociale e in funzione delle caratteristiche dei mercati locali delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi, combinandole, se necessario, con un obbligo di compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni, purché tali condizioni di rilascio siano conformi ai requisiti stabiliti da tale disposizione e detto obbligo possa essere assolto in condizioni trasparenti e accessibili.

Sulle spese

109 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 (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **Gli articoli 1 e 2 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, devono essere interpretati nel senso che tale direttiva si applica alla normativa di uno Stato membro relativa ad attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, sia a titolo professionale che a titolo non professionale.**
- 2) **L'articolo 4 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che assoggetta ad autorizzazione preventiva l'esercizio di talune attività di locazione di locali destinati ad abitazione rientra nella nozione di «regime di autorizzazione», ai sensi del punto 6 di tale articolo.**
- 3) **L'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione e proporzionata all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.**
- 4) **L'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che istituisce un regime che subordina ad un'autorizzazione preventiva l'esercizio di talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione, che è fondata su criteri relativi al fatto di concedere in locazione il locale di cui trattasi «in maniera reiterata, per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio» e che conferisce**

alle autorità locali il potere di precisare, nell'ambito stabilito da tale normativa, le condizioni di rilascio delle autorizzazioni previste da detto regime alla luce di obiettivi di varietà sociale e in funzione delle caratteristiche dei mercati locali delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi, combinandole, se necessario, con un obbligo di compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni, purché tali condizioni di rilascio siano conformi ai requisiti stabiliti da tale disposizione e detto obbligo possa essere assolto in condizioni trasparenti e accessibili.

Firme