Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

15 luglio 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2006/123/CE – Articolo 14, punto 6 – Libertà di stabilimento – Autorizzazione di attività commerciale rilasciata da un organo collegiale – Organo composto in particolare da esperti che rappresentano il tessuto economico – Persone che possono costituire o rappresentare operatori concorrenti del richiedente l'autorizzazione – Divieto»

Nella causa C-325/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), con decisione del 15 luglio 2020, pervenuta in cancelleria il 22 luglio 2020, nel procedimento

BEMH,

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

contro

Premier ministre,

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance,

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente di sezione, R. Silva de Lapuerta (relatrice), vicepresidente della Corte, e C. Toader, giudice,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per il Conseil national des centres commerciaux (CNCC), da E. Piwnica, avocat;

* Lingua processuale: il francese.

– per il governo francese, da E. de Moustier e N. Vincent, in qualità di agenti;

– per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e T. Machovičová, in qualità di agenti;

– per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e P. Huurnink, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da L. Armati, C. Vrignon e L. Malferrari, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'articolo 14, punto 6, 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 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di tre procedimenti avviati dalla BEMH e dal Conseil national des centres commerciaux (CNCC; Consiglio nazionale dei centri commerciali, Francia), aventi ad oggetto, in particolare, la legittimità del décret n. 2019-331, du 17 avril 2019, relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (decreto n. 2019-331, del 17 aprile 2019, relativo alla composizione e al funzionamento delle commissioni dipartimentali per la pianificazione commerciale e alle domande di autorizzazione di attività commerciale) (JORF del 18 aprile 2019, testo n. 11).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 14, paragrafo 6, della direttiva 2006/123 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti:

(...)

6) il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico».

4 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, di tale direttiva:

«Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato».

5 Secondo l'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva:

«Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi:

a) non discriminazione: i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della sede,

b) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente,

c) proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo».

Diritto francese

6 Ai sensi dell'articolo L. 710-1 del code de commerce (codice del commercio):

«Gli enti della rete delle camere di commercio e dell'industria esercitano ciascuno, in quanto corpi intermedi dello Stato, una funzione di rappresentanza degli interessi dell'industria, del commercio e dei servizi nei confronti dei pubblici poteri o delle autorità straniere (...)».

7 L'articolo L. 751-1 di detto codice dispone quanto segue:

«Una commissione dipartimentale per la pianificazione commerciale statuisce sulle domande di autorizzazione che le sono presentate in forza delle disposizioni di cui agli articoli L. 752-1, L. 752-3 e L. 752-15».

8 Il decreto del 17 aprile 2019 è stato adottato, in particolare, ai fini dell'attuazione dell'articolo L. 751-2 di tale codice, nella sua versione risultante dalle modifiche introdotte dalla loi n. 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (legge n. 2018-1021, del 23 novembre 2018, che modifica il settore dell'edilizia, della pianificazione e della digitalizzazione) (JORF del 24 novembre 2018, testo n. 1) (cosiddetta «legge ELAN»).

9 Il citato articolo L. 751-2 prevede che la commissione dipartimentale per la pianificazione commerciale (CDAC) sia composta, tra l'altro, come segue:

«II. Nei dipartimenti diversi da Parigi (...)

3° da tre esperti che rappresentano il tessuto economico: uno designato dalla chambre de commerce et d'industrie [camera di commercio e dell'industria], uno designato dalla chambre de métiers et de l'artisanat [camera dei mestieri e dell'artigianato] e uno designato dalla chambre d'agriculture [camera dell'agricoltura].

(...)

La commissione sente chiunque possa fornire elementi utili alla sua decisione o parere. Pur senza partecipare al voto, le persone designate dalla camera di commercio e dell'industria e dalla camera dei mestieri e dell'artigianato illustrano lo stato del tessuto economico nel bacino d'utenza pertinente e l'impatto del progetto su di esso. (...)

III. A Parigi, (...)

3° da due esperti che rappresentano il tessuto economico: uno designato dalla camera di commercio e dell'industria e uno designato dalla camera dei mestieri e dell'artigianato.

La commissione sente chiunque possa fornire elementi utili alla sua decisione o parere. Pur senza partecipare al voto, le persone designate dalla camera di commercio e dell'industria e dalla camera dei mestieri e dell'artigianato illustrano lo stato del tessuto economico nel bacino d'utenza pertinente e l'impatto del progetto su di esso».

10 L'articolo L. 752-1 dello stesso codice elenca i progetti per i quali è richiesta un'autorizzazione di attività commerciale. Tra questi progetti, il punto 1 di detta disposizione prevede «[l]a creazione di un esercizio di commercio al dettaglio di una superficie di vendita superiore a 1 000 metri quadrati, risultante da una costruzione nuova o dalla trasformazione di un immobile esistente».

11 Ai sensi dell'articolo L. 5-1, secondo comma, del code de l'artisanat (codice dell'artigianato):

«La rete delle camere dei mestieri e dell'artigianato contribuisce allo sviluppo economico delle imprese iscritte nel registro dell'artigianato e allo sviluppo dei territori, svolgendo a favore degli operatori economici ed in partenariato con le strutture esistenti ogni compito di interesse generale a favore del settore dell'artigianato. (...)».

Fatti e questione pregiudiziale

12 Le CDAC sono organi collegiali che si pronunciano, in particolare, sulle domande di autorizzazione di attività commerciale relative ai progetti di creazione o di ampliamento di esercizi di commercio al dettaglio, o di complessi commerciali, la cui superficie di vendita sia superiore a 1 000 m^2.

13 Nell'ambito dei loro ricorsi nel procedimento principale, la BEMH, una società di studi specializzata in urbanistica commerciale, e il CNCC sostengono che le disposizioni del diritto francese che stabiliscono la composizione delle CDAC sono incompatibili con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123.

14 A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che, conformemente all'articolo L. 751-2 del codice del commercio, le CDAC sono composte, in particolare, da esperti che rappresentano il tessuto economico, nominati dalla camera di commercio e dell'industria, dalla camera dei mestieri e dell'artigianato nonché dalla camera dell'agricoltura. Una tale composizione sarebbe incompatibile con i requisiti posti dall'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123, nei limiti in cui quest'ultima disposizione prevede che gli Stati membri non possano subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio al coinvolgimento, diretto o indiretto, di operatori concorrenti ai fini del rilascio di autorizzazioni.

15 Il giudice del rinvio precisa che, conformemente all'articolo L. 751-2 del codice del commercio, tali personalità si limitano ad «illustrare» lo stato del tessuto economico nel bacino d'utenza pertinente e l'impatto del progetto di cui trattasi su detto tessuto economico, senza prendere parte al voto sulla richiesta di autorizzazione.

16 In tale contesto, il Conseil d'Etat (Consiglio di Stato, Francia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 14, punto 6, della direttiva [2006/123] debba essere interpretato nel senso che sia ammessa la presenza, in seno a un organo collegiale competente a emanare un parere su un'autorizzazione di attività commerciale, di un esperto che rappresenti il tessuto economico, il cui ruolo sia circoscritto all'illustrazione dello stato del tessuto economico nel bacino d'utenza pertinente e dell'impatto del progetto sul medesimo, senza diritto di voto sulla richiesta di autorizzazione».

Sulla questione pregiudiziale

17 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che prevede la presenza, in seno a un organo collegiale competente ad emanare un parere sul rilascio di un'autorizzazione di attività commerciale, di esperti che rappresentano il tessuto economico del bacino di utenza pertinente, i quali non prendono parte al voto sulla richiesta di autorizzazione e si limitano ad illustrare lo stato di detto tessuto economico nonché l'impatto del progetto sul medesimo.

18 Al fine di rispondere alla questione pregiudiziale, occorre interpretare l'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123 tenendo conto non soltanto della formulazione di tale disposizione, ma anche del contesto in cui essa si inserisce e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

19 Dalla formulazione dell'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123 risulta che gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno ad organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti. Tale disposizione prevede due eccezioni, vale a dire, da un lato, l'intervento degli ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente, e, dall'altro, la consultazione di organismi quali le camere di commercio. Quest'ultima eccezione non si applica tuttavia nelle ipotesi in cui tali organismi intervengano in questioni riguardanti le domande di autorizzazione individuali.

20 Dalla formulazione dell'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123 risulta quindi che il divieto ivi previsto è formulato in modo ampio ed è tale da includere qualsiasi intervento – ad eccezione degli ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente – sia diretto che indiretto, anche in seno ad organi consultivi, di operatori concorrenti del richiedente un'autorizzazione di attività commerciale, qualora si tratti di rilasciare una siffatta autorizzazione.

21 Per quanto riguarda il contesto dell'articolo 14, paragrafo 6, della direttiva 2006/123, occorre ricordare che la Corte si è pronunciata, prima dell'entrata in vigore della direttiva 2006/123, sulla compatibilità con le disposizioni del trattato CE relative alla libertà di stabilimento delle normative nazionali che prevedono la presenza di concorrenti del richiedente un'autorizzazione di attività commerciale negli organi collegiali competenti a rilasciare tale autorizzazione.

22 In tal senso, al punto 39 della sentenza del 15 gennaio 2002, Commissione/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14), la Corte ha dichiarato che talune disposizioni del diritto italiano che subordinano l'organizzazione di fiere all'intervento, anche a mero titolo consultivo, di organismi composti da operatori esercenti tale attività, già presenti nel territorio interessato o rappresentativi di questi ultimi, ai fini del riconoscimento e dell'autorizzazione del soggetto organizzatore, costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione di servizi.

23 Inoltre, nella sentenza del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna (C-400/08, EU:C:2011:172, punti 110 e 111), la Corte ha dichiarato, nell'ambito dell'esame di un'eventuale giustificazione della violazione della libertà di stabilimento operata dalla normativa nazionale in causa, che l'istituzione di comitato, composto in particolare da rappresentanti del settore commerciale, con il compito di redigere una relazione prima che sia adottata una decisione di rilasciare o di negare un'autorizzazione, non era idonea a conseguire gli obiettivi di razionale gestione del territorio, di tutela dell'ambiente e di protezione dei consumatori. Infatti, l'unico interesse settoriale rappresentato in tale commissione era quello del commercio locale preesistente e, di conseguenza, dei concorrenti potenziali del richiedente un'autorizzazione di attività commerciale.

24 Per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123 alla luce degli obiettivi di quest'ultima, occorre rilevare che, secondo il suo considerando 12, tale direttiva è volta a creare un quadro giuridico per assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri. Orbene, l'influenza sul processo decisionale esercitata dai concorrenti del richiedente un'autorizzazione di attività commerciale, anche se questi ultimi non prendono parte al voto sulla richiesta di autorizzazione, è idonea ad ostacolare o a scoraggiare l'esercizio delle suddette libertà fondamentali. Infatti, tali concorrenti potrebbero cercare di ritardare l'adozione delle decisioni necessarie, di promuovere l'adozione di restrizioni eccessive oppure di ottenere informazioni importanti riguardo alla concorrenza.

25 Dall'interpretazione letterale, contestuale e teleologica dell'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123 deriva, pertanto, che rientrano nel divieto ivi previsto sia i potenziali concorrenti del richiedente un'autorizzazione di attività commerciale, sia gli operatori concorrenti di tale richiedente o i rappresentanti di tali concorrenti, i quali, pur non partecipando direttamente al voto sulla richiesta di autorizzazione, fanno parte dell'organo collegiale competente al riguardo e, a tale titolo, intervengono nel processo di adozione dell'autorizzazione.

26 Inoltre, occorre sottolineare che, diversamente da altre disposizioni della direttiva 2006/123, i requisiti elencati all'articolo 14 di quest'ultima non possono essere giustificati (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punto 28).

27 Infatti, ove si ammettesse che i «requisiti vietati» ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 2006/123 possono essere giustificati in forza del diritto primario, quest'ultima disposizione sarebbe privata di ogni effetto utile, pregiudicando, in definitiva, l'armonizzazione mirata da essa operata (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punto 37).

28 Ne consegue che il divieto previsto all'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123 osta, in particolare, a che la decisione sul rilascio dell'autorizzazione di attività commerciale sia adottata a seguito della presentazione, effettuata dagli esperti che rappresentano il tessuto economico nel bacino di utenza pertinente, della situazione di tale tessuto economico nonché dell'impatto del progetto in questione su di esso.

29 In particolare, poiché tali persone potrebbero essere coinvolte, almeno indirettamente, nel procedimento relativo al rilascio di un'autorizzazione di attività commerciale, la loro attività potrebbe essere qualificata come intervento «ai fini del rilascio di autorizzazioni», ai sensi dell'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123.

30 Peraltro, si deve considerare che esperti che rappresentano il tessuto economico del bacino di utenza pertinente potrebbero incarnare, in particolare, l'espressione degli interessi dei concorrenti attuali o potenziali del richiedente l'autorizzazione di attività commerciale, nell'ipotesi in cui questi ultimi partecipino alla designazione di tali esperti, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

31 In tali circostanze, risulta che queste persone sono tali da costituire, quanto meno, rappresentanti dei concorrenti attuali o potenziali del richiedente l'autorizzazione di attività commerciale e, di conseguenza, che il ruolo ad esse attribuito nella procedura di rilascio dell'autorizzazione può rientrare nella nozione di «coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti», ai sensi dell'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123.

32 In considerazione di tutto quanto precede, alla questione sollevata occorre rispondere che l'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che prevede la presenza, in seno a un organo collegiale competente ad emanare un parere sul rilascio di un'autorizzazione di attività commerciale, di esperti che rappresentano il tessuto economico del bacino di utenza pertinente, e ciò quand'anche tali persone non prendano parte al voto sulla richiesta di autorizzazione e si limitino ad illustrare lo stato di detto tessuto economico nonché l'impatto del progetto su quest'ultimo, nei limiti in cui i concorrenti attuali o potenziali del richiedente partecipino alla designazione di tali esperti.

Sulle spese

33 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 (Sesta Sezione) dichiara:

L'articolo 14, punto 6, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che prevede la presenza, in seno a un organo collegiale competente ad emanare un parere sul rilascio di un'autorizzazione di

attività commerciale, di esperti che rappresentano il tessuto economico del bacino di utenza pertinente, e ciò quand'anche tali persone non prendano parte al voto sulla richiesta di autorizzazione e si limitino ad illustrare lo stato di detto tessuto economico nonché l'impatto del progetto su quest'ultimo, nei limiti in cui i concorrenti attuali o potenziali del richiedente partecipino alla designazione di tali esperti.

Firme