Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 16 luglio 2015 [1]

Cause riunite C-340/14 e C-341/14

R. L. Trijber (C-340/14)

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)]

«Direttiva 2006/123/CE — Articolo 2, paragrafo 2, lettera d) — Nozione di servizi nel settore dei trasporti — Applicazione del capo III della direttiva 2006/123 a situazioni puramente interne — Articolo 11, paragrafo 1, lettera b) — Durata dell'autorizzazione»

J. Harmsen (C-341/14)

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)]

«Direttiva 2006/123/CE – Applicazione del capo III della direttiva 2006/123 a situazioni puramente interne – Articolo 10, paragrafo 2, lettera c) – Condizioni che disciplinano il rilascio di autorizzazioni – Azioni di contrasto alla tratta di esseri umani»

1. Le presenti due cause, relative ai procedimenti fra il sig. Trijber e il College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (giunta comunale di Amsterdam; in prosieguo: la «giunta») e il sig. Harmsen e il Burgemeester van Amsterdam (sindaco di Amsterdam), sollevano una serie di questioni fondamentali relative al campo di applicazione e ai requisiti sostanziali contenuti nel capo in materia di stabilimento della direttiva 2006/123/CE [2].

I – **Contesto normativo**

A – *Normativa dell'Unione europea*

2. L'articolo 2 della direttiva 2006/123, intitolato «Campo di applicazione», così dispone:

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

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

(...)

d) i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE;

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376, pag. 36.

(…)».

3. Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2006/123, intitolato «Definizioni»,

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(…)

5) "stabilimento": l'esercizio effettivo di un'attività economica di cui all'articolo 43 del trattato a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi;

(…)

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;

(…)».

4. L'articolo 10 della direttiva, intitolato «Condizioni di rilascio dell'autorizzazione» ha il seguente tenore:

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

2. I criteri di cui al paragrafo 1 sono:

a) non discriminatori;

b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) commisurati all'obiettivo di interesse generale;

d) chiari e inequivocabili;

e) oggettivi;

f) resi pubblici preventivamente;

g) trasparenti e accessibili.

(…)».

5. L'articolo 11 della direttiva 2006/123 è intitolato «Durata di validità dell'autorizzazione» ed è così formulato:

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

(…)

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

(…)».

B – *Normativa olandese*

1. Servizi

6. Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, lettere b) e c), della Dienstenwet (legge olandese relativa ai servizi), una legge che ha trasposto in parte la direttiva 2006/123, un'autorità competente non pone limiti temporali alla durata di un'autorizzazione che possa concedere per un periodo indeterminato, ad eccezione dei casi in cui il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale o una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

2. Vie navigabili interne

7. Ai sensi dell'articolo 2.4.5, paragrafo 1, del Verordening op het binnenwater 2010 (regolamento del 2010 sulle vie navigabili interne), adottato dal Raad van de gemeente Amsterdam (consiglio comunale di Amsterdam), è vietato trasportare in un'imbarcazione commerciale merci o passeggeri senza un'autorizzazione della giunta o in contrasto con la medesima. Ai sensi dell'articolo 2.4.5, paragrafo 5, del medesimo regolamento, la giunta può negare il rilascio dell'autorizzazione in considerazione degli interessi volti a limitare il numero delle imbarcazioni per passeggeri. Ai sensi dell'articolo 2.3.1, paragrafo 2, del summenzionato regolamento, l'autorizzazione di ormeggio può essere negata nell'interesse del benessere generale, dell'assetto urbano, della sicurezza, dell'ambiente e della fluidità e sicurezza del transito.

8. Ai sensi dell'articolo 2.1, paragrafo 1, della linea politica esposta nel Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (regime del trasporto di passeggeri per vie navigabili ad Amsterdam), come vigente al momento della decisione impugnata nel procedimento principale, le autorizzazioni sono rilasciate a intervalli periodici. Ai sensi dell'articolo 2.1, paragrafo 3, della suddetta linea politica, le domande presentate nel momento in cui non è in corso un intervallo di rilascio sono respinte in base ad una politica di limitazione del volume delle autorizzazioni concesse. Ai sensi dell'articolo 2.1, paragrafo 4, della medesima linea politica, la giunta, in deroga al paragrafo 1, può rilasciare un'autorizzazione al di fuori del relativo intervallo per un'iniziativa specifica avente finalità ambientalistiche o per un concetto di trasporto innovativo.

3. Prostituzione

9. Ai sensi dell'articolo 3.27, dell'Algemene plaatselijke verordening 2008 di Amsterdam (regolamento generale locale di Amsterdam del 2008), è fatto divieto di gestire un'impresa di prostituzione senza l'autorizzazione del sindaco. Ai sensi dell'articolo 3.30, paragrafo 2, lettera b), il sindaco può negare l'autorizzazione se, a suo avviso, non si può ritenere con sufficiente attendibilità che l'operatore o il gestore osserverà gli obblighi imposti dall'articolo 3.32.

10. Ai sensi dell'articolo 3.32, paragrafo 1, l'operatore e il gestore di un'impresa di prostituzione devono garantire che in tale impresa: a) nei confronti delle prostitute non vengano commessi i reati di cui all'articolo 273f del Wetboek van Strafrecht (codice penale olandese); b) siano impiegate unicamente prostitute in possesso di un titolo di soggiorno valido o per le quali l'operatore disponga di un'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 3 del Wet arbeid vreemdelingen (legge sul lavoro degli stranieri), e c) i clienti non possano essere vittime di reati come rapina, furto, truffa o reati simili. Ai sensi dell'articolo 3.32, paragrafo 3, l'operatore di un'impresa di prostituzione in vetrina deve provvedere affinché le prostitute impiegate nella sua impresa non causino gravi disturbi per l'area circostante, non violino il disposto dell'articolo 2.12, paragrafo 4, e non turbino l'ordine pubblico.

11. L'articolo 273f, paragrafo 1, del codice penale disciplina dettagliatamente la perseguibilità penale della tratta di persone, punita con una pena detentiva fino ad un massimo di otto anni o con una multa della quinta categoria.

II – **Fatti**

A – *Causa C-340/14, Trijber*

12. Il sig. Trijber è proprietario di un'imbarcazione a motore senza cabina (open sloep) con un motore a propulsione elettrica, adatta al trasporto di piccoli gruppi, sino ad un massimo di 34 persone. Per detta imbarcazione egli ha presentato richiesta di autorizzazione all'esercizio (in prosieguo: l'«autorizzazione») per il trasporto passeggeri per vie navigabili. Egli intende trasportare sulla sua barca passeggeri, a fronte di pagamento, sui canali di Amsterdam, ad esempio in occasione di un'escursione aziendale o della celebrazione di una ricorrenza.

13. Con decisione del 22 novembre 2011 la giunta ha negato l'autorizzazione. La giunta ha basato il diniego sulla propria linea politica, come stabilita all'articolo 2.1 del regime del trasporto di passeggeri per vie navigabili ad Amsterdam, dato che la richiesta del sig. Trijber non era stata presentata nel corso di un intervallo di rilascio e che la sua barca, a parere della giunta, non rappresentava un'iniziativa particolare e il suo concetto di trasporto non era innovativo.

14. La giunta ha confermato detto diniego con decisione del 27 aprile 2012.

15. Con sentenza del 7 dicembre 2012 il Rechtbank Amsterdam (tribunale di Amsterdam) ha dichiarato infondato il ricorso presentato dal sig. Trijber avverso la decisione in parola.

16. Successivamente il sig. Trijber ha presentato appello avverso detta sentenza dinanzi al Raad van State, affermando la contrarietà della linea politica adottata dalla giunta alle disposizioni della direttiva 2006/123.

B – *Causa C-341/14, Harmsen*

17. Il sig. Harmsen gestisce un'impresa di prostituzione in vetrina ad Amsterdam. Egli ha chiesto al sindaco autorizzazioni per gestire due ulteriori imprese di prostituzione in vetrina. Nel relativo piano aziendale, presentato unitamente alla domanda, egli ha dichiarato che non avrebbe ceduto in locazione camere a prostitute con cui non era in grado di comunicare in inglese, neerlandese o in un'altra lingua per lui comprensibile.

18. Il sindaco ha negato dette autorizzazioni con decisione del 28 luglio 2011. Egli ha basato il diniego in parola su taluni avvenimenti di cui è dato atto in nove rapporti di agenti della polizia municipale del comune di Amsterdam e in due verbali redatti dalla polizia. Tutti i suddetti avvenimenti riguardano il funzionamento dell'impresa di prostituzione in vetrina già esistente gestita dal sig. Harmsen. Di

conseguenza, ad avviso del sindaco, il sig. Harmsen, contrariamente a quanto esposto nel programma aziendale da lui presentato, avrebbe ceduto in locazione camere a ore a prostitute provenienti da Ungheria e Bulgaria che, nel corso della procedura di ammissione degli immigrati (c.d. intakeprocedure), non erano in grado di comunicare in inglese, neerlandese o in un'altra lingua comprensibile per il sig. Harmsen.

19. Secondo il sindaco, dai rapporti e dai verbali di cui sopra risulta che l'attività dell'impresa di prostituzione in vetrina del sig. Harmsen non sarebbe strutturata in modo da evitare irregolarità. Per tale motivo il sindaco non può presumere che il sig. Harmsen gestirà le due nuove imprese di prostituzione in vetrina da lui auspicate in modo tale da garantire che non vengano commessi reati nei confronti delle prostitute ivi attive. Di conseguenza, a parere del sindaco non si può ritenere con sufficiente attendibilità che il sig. Harmsen osserverà l'obbligo di cui all'articolo 3.32, paragrafo 1, lettera a), del regolamento generale locale di Amsterdam del 2008.

20. Con decisione sul reclamo in data 23 dicembre 2011 il sindaco ha confermato il diniego delle autorizzazioni richieste.

21. Il sig. Harmsen ha proposto ricorso avverso la decisione presso il Rechtbank Amsterdam che, con sentenza dell'11 luglio 2012, ha dichiarato infondato il ricorso.

22. Il sig. Harmsen ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio.

III – **Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

23. Con ordinanza del 9 luglio 2014, pervenuta nella cancelleria della Corte il 14 luglio 2014, il Raad van State ha deciso di sospendere entrambi i procedimenti e di sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali.

A – *Causa C-340/14, Trijber*

«1) Se il trasporto di passeggeri con un'imbarcazione a motore senza cabina (open sloep) per le vie navigabili di Amsterdam, con l'obiettivo principale di offrire dietro pagamento escursioni in barca e la locazione della stessa per feste, come avviene nella fattispecie, configuri un servizio al quale si applicano le disposizioni della direttiva [2006/123], in considerazione della deroga prevista all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della suddetta direttiva, con riferimento ai servizi nel settore dei trasporti.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se il capo III della direttiva 2006/123 sia applicabile a situazioni puramente interne o se, al fine di rispondere alla questione se detto capo sia applicabile, sia rilevante la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni del Trattato sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi in situazioni puramente interne.

3) Qualora la seconda questione sia risolta nel senso che la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni del trattato sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi in una situazione puramente interna risulta applicabile al fine di valutare se trovi applicazione il capo III della direttiva 2006/123:

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

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

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

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

B – *Causa C-341/14, Harmsen*

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

2) Qualora la prima questione sia risolta nel senso che la giurisprudenza della Corte relativa alle disposizioni del Trattato sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi in una situazione puramente interna risulta applicabile al fine di valutare se trovi applicazione il capo III della direttiva 2006/123:

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

b) Se ai fini della risposta a detta questione sia rilevante la circostanza che l'operatore presta servizi principalmente a prostitute, che lavorano autonomamente, provenienti da Stati membri diversi dai Paesi Bassi.

c) Se ai fini della risposta a detta questione occorra accertare se imprese stabilite in altri Stati membri abbiano effettivamente mostrato o mostreranno interesse a stabilire una siffatta impresa di prostituzione in vetrina ad Amsterdam.

3) Qualora il prestatore possa invocare le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123, se l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), di detta direttiva osti ad una misura come quella controversa, che consente ad un operatore di imprese di prostituzione in vetrina di cedere in locazione camere ad ore soltanto a prostitute che possono farsi comprendere dall'operatore in una lingua per lui comprensibile».

24. Con ordinanza del 16 settembre 2014 il presidente della Corte ha riunito le due cause.

25. I ricorrenti nei procedimenti principali hanno presentato osservazioni scritte, e così anche il governo dei Paesi Bassi e la Commissione.

IV – **Analisi**

A – *Questione n. 1 nella causa C-340/14: Applicabilità della direttiva 2006/123 ratione materiae – La nozione di trasporto*

26. La prima questione nella causa C-340/14 riguarda l'applicabilità ratione materiae della direttiva 2006/123. L'argomento della suddetta questione è se un'attività quale il trasporto di passeggeri con un'imbarcazione a motore senza cabina (open sloep) per le vie navigabili di Amsterdam, con l'obiettivo principale di offrire, dietro pagamento, escursioni in barca e la locazione della stessa per feste configuri un «servizio nel settore dei trasporti» nell'accezione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123 [3]. Se così fosse, la suddetta attività esulerebbe dal campo di applicazione della direttiva e rientrerebbe in quello della politica dei trasporti ai sensi del Trattato FUE [4].

27. Il motivo per cui i servizi nel settore dei trasporti sono disciplinati da disposizioni distinte nel Trattato FUE risiede nella maggiore intensità con cui i suddetti servizi sono tradizionalmente regolamentati [5]. La conseguenza giuridica del combinato disposto dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, e dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, è che le norme del Trattato o del diritto derivato non esplicano effetto diretto in materia di servizi per quanto attiene al settore dei trasporti [6]. Si tratta di una conseguenza giuridica significativa, in quanto priva gli operatori economici del diritto di invocare l'articolo 56 TFUE e seguenti nonché le disposizioni della direttiva 2006/123 dinanzi ai giudici nazionali. L'applicazione dei principi della libera prestazione dei servizi deve pertanto realizzarsi, in base al Trattato FUE, mediante provvedimenti di politica comune dei trasporti [7]. Ciò, tuttavia, non preclude l'applicazione (diretta) delle disposizioni del Trattato in materia di stabilimento [8].

28. In questo contesto, la parte terza, titolo VI del trattato FUE, più che una classica eccezione alle norme generali sulla libera prestazione di servizi, rappresenta un corpus di leges speciales rispetto alle suddette norme [9]. Per quanto attiene al rapporto fra la libera prestazione di servizi in generale e la libera prestazione di servizi nel settore dei trasporti, condivido pertanto quanto affermato dall'avvocato generale Wahl, secondo cui «sarebbe problematico arrivare ad interpretare il titolo VI TFUE – anche con riferimento all'articolo 58, paragrafo 1, TFUE – come "deroga" alle norme sulla libertà di movimento che, di conseguenza, devono essere intese in senso restrittivo» [10].

29. Né la Corte né il legislatore dell'Unione sembrano avere dato una definizione generale e onnicomprensiva del termine «trasporto».

3 — La suddetta disposizione è l'equivalente, nella direttiva, dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE nel titolo del Trattato relativo ai servizi. V. conclusioni presentate dall'avvocato generale Wahl nella causa Grupo Itevelesa e a. (C-168/14, EU:C:2015:351, paragrafo 17).

4 — Parte terza, titolo VI TFUE, precedentemente e al momento dell'adozione della direttiva, parte terza, titolo V CE.

5 — V. Müller-Graff, P.-C., in Streinz, R. (a cura di), *EUV/AEUV*, Beck, 2ª edizione, Monaco di Baviera 2012, Artikel 58 AEUV, paragrafo 1.

6 — V. sentenza Parlamento/Consiglio (13/83, EU:C:1985:220, punti 62 e 63).

7 — V. sentenza Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, punto 7).

8 — La Corte ha esplicitamente statuito che le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento «si applicano direttamente ai trasporti», v. sentenza Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punto 33).

9 — V. anche Weiss, F., e Kaupa, C., *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pag. 242.

10 — V. conclusioni presentate dall'avvocato generale Wahl nella causa Grupo Itevelesa e a. (C-168/14, EU:C:2015:351, paragrafo 22). V. anche le conclusioni presentate dall'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, nota 10), il quale richiama la giurisprudenza della Corte che pone l'accento sulla necessità d'interpretare la politica dei trasporti dell'Unione alla luce dell'articolo 56 TFUE. È anche per questo motivo che non ritengo convincente la tesi della Commissione, secondo cui l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123, dovrebbe essere interpretato restrittivamente.

1. Portare persone o merci dal punto A al punto B

30. Conformemente ad una consolidata giurisprudenza della Corte, la determinazione del senso e della portata di un termine dev'essere effettuata, sulla base del significato abituale del termine stesso nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui esso è utilizzato e degli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui è inserito [11].

31. Il termine «trasporto» deriva dal latino e, letteralmente, significa «portare, condurre attraverso/oltre/dall'altra parte» [12]. Analogamente, la dottrina evidenzia che un criterio determinante è il portare persone (o merci) dal posto A al posto B [13]. Inoltre, ai sensi del considerando 21 della direttiva, i servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali, sono esclusi dal campo di applicazione della stessa. Tutti gli esempi tratti dalla normativa dell'Unione sono accomunati dal fattore consistente nel portare persone o merci dal punto A al punto B.

32. Se si considerassero solo questi elementi, l'attività del sig. Trijber non costituirebbe un servizio nel campo dei trasporti, atteso che i punti di partenza e di arrivo del viaggio in barca molto spesso coinciderebbero.

33. Tuttavia, il criterio di portare dal punto A al punto B non dovrebbe forse essere applicato troppo restrittivamente. In passato la Corte ha statuito che una crociera che inizia e termina, con gli stessi passeggeri, in uno stesso porto dello Stato membro in cui essa è effettuata rientra nella nozione di «cabotaggio marittimo» ai sensi del regolamento (CEE) n. 3577/92 [14]. Ciò significa che un siffatto servizio rientra indubbiamente nella politica dei trasporti dell'Unione.

34. Dalle suesposte considerazioni, pertanto, deduco che il fattore consistente nel portare persone o merci da un punto A a un punto B non può che costituire un'indicazione circa la sussistenza o meno di un servizio nel campo dei trasporti.

2. Obiettivo principale dell'attività

35. Il considerando 33 della direttiva afferma che i servizi oggetto della stessa sono servizi quali noleggio di auto, agenzie di viaggi, servizi prestati ai consumatori nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche.

36. Secondo il «Manuale per l'attuazione della direttiva sui servizi» [15] della Commissione, non vincolante ma comunque esplicativo [16], l'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva non comprende i servizi che «non costituiscono servizi di trasporto, quali i servizi di scuola guida, i servizi di trasloco, i servizi di noleggio di auto, i servizi di pompe funebri o i servizi di fotografia aerea» [17]. Essa non si applica neanche «[al]le attività commerciali presso i porti o gli aeroporti quali negozi e ristoranti» [18].

11 — V., in particolare, sentenza Deckmyn e Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punto 19, e giurisprudenza ivi citata).

12 — Il termine «trasporto» è un composto dai termini latini «trans» e «portare».

13 — V., ad esempio, Schäfer, R., in Streinz, R. (a cura di), op. cit., Artikel 90 AEUV, paragrafo 12.

14 — Regolamento del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo), GU L 364, pag. 7. V. sentenza Alpina River Cruises e Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, punto 29).

15 — V. conclusioni presentate dall'avvocato generale Cruz Villalón nelle cause Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, paragrafo 22), e Rina Services e Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, paragrafo 39).

16 — È stato fatto riferimento a questo manuale a sostegno della propria argomentazione dalla Corte già nella sentenza Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punti 37 e 45).

17 — V. Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007, pag. 12 della versione in lingua italiana, disponibile alla pagina http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_it.pdf.

18 — Ibidem.

37. Tutti gli esempi appena citati possono sembrare avere carattere casuale. Vi è, tuttavia, un aspetto che a mio parere può essere in ogni caso desunto: quando lo scopo principale dell'attività non consiste nel portare fisicamente merci o persone, bensì un altro, come l'intrattenimento o il noleggio, non si può parlare di servizi nel campo dei trasporti.

38. Ad esempio, lo scopo principale dei servizi di scuola guida è, per il destinatario, imparare a guidare e non essere trasportato. Lo scopo principale del servizio di fotografia aerea, come sottintende il nome stesso, è la fotografia. L'elemento essenziale del servizio di noleggio di auto è il noleggio. Lo scopo principale di una visita guidata consiste nell'apprendere qualcosa circa una determinata località o area, e non essere trasportati.

39. Lo stesso parametro dovrebbe essere applicato al caso di specie: l'obiettivo principale del servizio offerto dal sig. Trijber consiste nell'essere trasportati lungo i canali di Amsterdam o, piuttosto, nell'essere intrattenuti a bordo di una barca noleggiata? Sulla base delle informazioni fornite dal giudice del rinvio, mi sembra che si tratti della seconda ipotesi.

3. Differenze rispetto alla sentenza Neukirchinger

40. Infine, si potrebbe essere tentati di trarre dalla sentenza Neukirchinger [19] la conclusione che il caso di specie rientri nell'ambito dei servizi nel settore dei trasporti, come suggerisce il governo dei Paesi Bassi. In tale causa la Corte ha statuito che la nozione di navigazione aerea nell'accezione di quello che oggi è l'articolo 100, paragrafo 2, TFUE [20] deve essere intesa nel senso che essa comprende una forma di trasporto consistente nel trasporto aereo commerciale di passeggeri in pallone aerostatico ad aria calda [21]. Si potrebbe essere tentati di paragonare un viaggio in pallone aerostatico ad aria calda, che probabilmente viene effettuato a scopi ricreativi, con quello in un'imbarcazione del tipo di quella del sig. Trijber.

41. Consiglierei tuttavia alla Corte di essere prudente con siffatto ragionamento, per quanto persuasivo esso possa sembrare. Il caso di cui trattasi deve essere distinto dal caso Neukirchinger, in quanto quest'ultimo presentava due peculiarità, assenti nel caso di specie. In primo luogo, la Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, firmata a Chicago il 7 dicembre 1944 [22], si applica anche ai palloni aerostatici ad aria calda. In secondo luogo, con riferimento al trasporto aereo commerciale di passeggeri in pallone aerostatico ad aria calda, l'allora legislatore comunitario aveva già adottato diverse misure sulla base dell'(odierno) articolo 100, paragrafo 2, TFUE [23]. In altri termini, nella sentenza Neukirchinger sia il diritto internazionale sia il legislatore comunitario hanno ritenuto il trasporto in pallone aerostatico ad aria calda una forma di trasporto. Altrettanto non può affermarsi nel caso di specie.

42. Vi è un'ulteriore, e più generale, considerazione che mi induce a ritenere che la fattispecie in esame dovrebbe essere distinta dalla sentenza Neukirchinger. Nel caso di un volo in un pallone aerostatico ad aria calda è proprio l'esperienza del volo che il passeggero cerca. Nel caso di una crociera lungo i canali su un'imbarcazione a motore senza cabina (open sloep) come quella del sig. Trijber, l'esperienza della crociera mi sembra essere molto meno rilevante rispetto allo scopo ricreativo generale.

19 — Sentenza Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27).

20 — Ex articolo 80, paragrafo 2, CE.

21 — Sentenza Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, punto 20).

22 — United Nations Treaty Series, vol. 15, pag. 295, consultabile alla pagina: http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

23 — Sentenza Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, punto 23).

43. Suggerirei pertanto alla Corte di rispondere alla prima questione nella causa C-340/14 dichiarando che un'attività come quella controversa nel procedimento principale, consistente nel trasporto di passeggeri con un'imbarcazione a motore senza cabina (open sloep) per le vie navigabili di Amsterdam, con l'obiettivo principale di offrire, dietro pagamento, escursioni in barca e la locazione della stessa per feste non configura un «servizio nel settore dei trasporti» nell'accezione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123.

B – *Questioni 2 e 3 nella causa C-340/14 e questioni 1 e 2 nella causa C-341/14: Applicabilità del capo III della direttiva 2006/123 ratione loci – Situazioni puramente interne*

44. Le questioni 2 e 3 nella causa C-340/14 e le questioni 1 e 2 nella causa C-341/14, che occorre esaminare congiuntamente, riguardano la circostanza se il capo III della direttiva 2006/123, intitolato «Libertà di stabilimento dei prestatori», si applichi a situazioni prive di un elemento transfrontaliero. Il giudice del rinvio chiede di sapere se possa applicare le disposizioni del capo III della direttiva alle fattispecie in esame.

45. Nel fare riferimento al capo III della direttiva 2006/123 il giudice del rinvio ritiene che le fattispecie di cui trattasi siano disciplinate dalle norme sullo stabilimento piuttosto che da quelle sui servizi. Anche a me sembra che questo rappresenti il giusto punto di partenza: secondo una giurisprudenza consolidata, la prestazione di servizi si distingue dallo stabilimento in primo luogo per la stabilità e la continuità dell'attività in questione, rispetto a un'attività di carattere temporaneo [24]. Ciò è altresì confermato dal considerando 77 della direttiva [25].

46. Nelle due cause di cui trattasi, sia il sig. Trijber sia il sig. Harmsen intendono esercitare le proprie attività in modo stabile e continuativo. È pertanto opportuno esaminarle alla luce della libertà di stabilimento.

47. Sono dell'avviso che la Corte non dovrebbe risolvere la questione attingendo alla propria giurisprudenza consolidata sull'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea o sull'ammissibilità nel contesto di situazioni puramente interne [26], visto che la suddetta giurisprudenza parte dall'assunto che le disposizioni del Trattato sulle quattro libertà disciplinano solo situazioni transfrontaliere. Rispondere facendo riferimento alla suddetta giurisprudenza, pertanto, equivarrebbe ad una risposta negativa – nel senso che il capo III della direttiva *non* si applica a questioni puramente interne – senza effettuare un esame delle questioni.

48. A mio avviso, la Corte non dovrebbe nemmeno «rispondere» alle questioni invitando il giudice nazionale a cercare di identificare i possibili elementi transnazionali in entrambe le fattispecie [27], giacché anche questo equivarrebbe a non rispondere alle questioni così come sono state poste dal giudice del rinvio.

24 — V., in particolare, sentenza Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punto 25 e segg.). Sulla distinzione fra libera prestazione di servizi e diritto di stabilimento, v. anche le conclusioni presentate dall'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, paragrafi da 15 a 18).

25 — In base al suddetto considerando, l'elemento chiave è se l'operatore sia stabilito nello Stato membro in cui presta il servizio in questione. Se l'operatore è stabilito nello Stato membro in cui presta i suoi servizi, rientra nel campo di applicazione della libertà di stabilimento. Se invece non è stabilito nello Stato membro in cui viene prestato il servizio, le sue attività sono oggetto della libera circolazione dei servizi. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, occorre valutare il carattere temporaneo delle attività considerate in funzione non solo della durata della prestazione, ma anche della sua regolarità, periodicità o continuità. Il carattere temporaneo della prestazione non dovrebbe escludere che il prestatore possa dotarsi, nello Stato membro in cui è prestato il servizio, di una determinata infrastruttura, come un ufficio o uno studio, nella misura in cui tale infrastruttura sia necessaria per l'esecuzione della prestazione in questione.

26 — Per una sintesi, categorizzazione e analisi della suddetta giurisprudenza, mi permetto di rinviare il lettore alle conclusioni presentate dall'avvocato generale Wahl nelle cause riunite Venturini (da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:529, paragrafi da 26 a 53).

27 — In verità non dovrebbe essere troppo difficile rinvenire siffatti elementi transnazionali. Per quanto riguarda la causa C-340/14, di norma anche i turisti provenienti da altri Stati Membri tendono a prendere imbarcazioni quali quella del sig. Trijber, mentre con riferimento alla causa C-341/14, i destinatari dei servizi offerti dal sig. Harmsen, ossia le prostitute in questione, provengono da Stati Membri della UE diversi dai Paesi Bassi.

49. La Corte dovrebbe piuttosto rispondere alle questioni nella formulazione in cui sono state presentate, ossia se il capo III della direttiva 2006/123 si applichi a fattispecie che rappresentano situazioni puramente interne. Suggerirei alla Corte che le questioni meritano di ricevere una risposta, e ciò per due motivi. In primo luogo, secondo una costante giurisprudenza, le questioni preliminari godono di una presunzione di rilevanza, ossia ad esse dovrebbe essere data risposta a meno che non si dimostri che sono di tipo ipotetico [28]. In secondo luogo, atteso che la direttiva 2006/123 è ancora piuttosto giovane e la questione di cui trattasi è oggetto di accese discussioni, ritengo che la Corte abbia interesse a fare luce su di essa.

50. Contro l'applicabilità del capo III della direttiva a situazioni meramente interne si potrebbe argomentare che un atto di diritto derivato non può andare al di là di quanto previsto dalle disposizioni del Trattato nel senso che, se queste ultime si applicano (esclusivamente) a situazioni transnazionali, lo stesso dovrebbe valere per le prime [29]. Si potrebbe cercare anche di stabilire una distinzione fra «coordinamento» [30], «ravvicinamento» [31] e «armonizzazione» [32].

51. Non trovo convincente questa argomentazione e propendo maggiormente per la tesi opposta, secondo cui il capo III della direttiva si applica anche a situazioni puramente interne.

52. In primo luogo, mi sembra infruttuoso operare una distinzione fra i termini «coordinamento», «ravvicinamento» e «armonizzazione». A mio parere questi termini sono usati in modo intercambiabile. In questo contesto si dovrebbe porre attenzione al fatto che il termine «armonizzazione» è stato usato nel trattato di Roma in un solo caso [33], prima che il suo uso divenisse generalizzato nell'intero trattato FUE.

53. In secondo luogo, è pacifico che, in linea di principio, l'armonizzazione nel settore del mercato interno può applicarsi a situazioni che non rientrano nelle libertà fondamentali garantite dal Trattato. In passato la Corte non ha ravvisato alcun problema nell'ammettere esplicitamente questo principio [34]. Ciò è posto in evidenza anche in dottrina, dove si afferma che l'armonizzazione degli standard di prodotti e servizi, finalizzata a conseguire la libera circolazione degli stessi, si applica nell'intera Unione europea, senza distinzione fra prodotti e servizi esportati e venduti internamente [35].

54. In terzo luogo, il Manuale della Commissione fornisce ulteriori chiarimenti: in base ad esso, il capo in materia di stabilimento si applica sia ai casi in cui un prestatore di servizi cerchi di stabilirsi in un altro Stato membro, sia ai casi in cui un prestatore cerchi di stabilirsi nel proprio Stato membro [36].

28 — V. a tal fine, per esempio, sentenza Cipolla e a. (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758, punto 25).

29 — V. Müller-Graff, P.-C., in Streinz, R. (a cura di), op. cit., Artikel 49 AEUV, paragrafo 20.

30 — Questo è il termine utilizzato nell'articolo 53 TFUE, la base giuridica, unitamente all'articolo 62 TFUE, della direttiva 2006/123. Vorrei evidenziare che il «coordinamento» utilizzato in questa sede non ha, a mio avviso, nulla in comune con il «coordinamento», nel senso in cui esso è attualmente utilizzato negli articoli 2 TFUE, 5 TFUE e 6 TFUE, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

31 — Terminologia utilizzata, ad esempio, negli articoli 114 TFUE e 115 TFUE.

32 — Terminologia ormai utilizzata nell'intero Trattato.

33 — Articolo 117, paragrafo 2, CEE, ora articolo 151 TFUE: «armonizzarsi dei sistemi sociali».

34 — V., a titolo di esempio, sentenza Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, punto 13), in cui la Corte ha dichiarato che la direttiva del Consiglio 86/653/CEE relativa al coordinamento dei diritti degli Stati membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti (GU L 382, pag. 17) «mira ad armonizzare le normative degli Stati membri riguardanti i rapporti giuridici tra le parti di un contratto di agente commerciale, indipendentemente da qualsiasi elemento transfrontaliero. La sfera di applicazione della direttiva si estende quindi al di là di quella delle libertà fondamentali sancite dal Trattato».

35 — V. Davies, G., «The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration», 32 *European Law Review*, 2007, pagg. Da 232 a 245, in particolare pag. 242. V. anche Kluth, W., in Calliess, C. e Ruffert, M. (a cura di), *EUV/AEUV*, Beck, 4ª edizione, Monaco di Baviera 2011, Artikel 59 AEUV, paragrafo 24.

36 — V. Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, op. cit., pag. 25 della versione italiana.

55. In quarto luogo, l'interpretazione letterale e sistematica delle disposizioni della direttiva corrobora la mia tesi. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva, intitolato «Campo di applicazione», stabilisce che la direttiva si applica «ai servizi forniti da prestatori stabiliti in *uno* [37] Stato membro». Non viene menzionata alcuna attività transfrontaliera. Analogamente, le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123, e in particolare l'articolo 9, paragrafo 1, non fanno alcun riferimento ad attività transfrontaliere – diversamente dal capo IV della direttiva, e in particolare dall'articolo 16, paragrafo 1 [38].

56. In quinto luogo, un chiarimento è ravvisabile in considerazione della procedura legislativa che ha portato all'adozione della direttiva. A tale proposito sono state presentate numerose proposte di emendamenti presso il Parlamento europeo al fine di riformulare l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, allo scopo di limitare la suddetta disposizione a situazioni transfrontaliere: due proposte in seno alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento (IMCO) [39] e una da parte della commissione giuridica del Parlamento [40]. Nessuna di queste modifiche è stata accettata, il che indica che il capo III della direttiva 2006/123 deve essere applicato anche a situazioni interne [41].

57. Suggerisco pertanto alla Corte di rispondere alle questioni 2 e 3 nella causa C-340/14 e alle questioni 1 e 2 nella causa C-341/14 dichiarando che le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 sono applicabili a situazioni quali quelle di cui ai procedimenti principali, ossia al trasporto di passeggeri con un'imbarcazione a motore senza cabina (open sloep) per le vie navigabili di Amsterdam, con l'obiettivo principale di offrire dietro pagamento escursioni in barca e la locazione della stessa per feste e alla locazione di camere a ore a prostitute nel contesto di un'impresa di prostituzione in vetrina, indipendentemente dalla circostanza che tutti i fattori siano circoscritti all'interno di un solo Stato membro.

C – *Questione 4 nella causa C-340/14 e questione 3 nella causa C-341/14 – Giustificazione di restrizioni?*

58. La questione 4 nella causa C-340/14 e la questione 3 nella causa C-341/14 riguardano le possibili giustificazioni delle restrizioni alla libertà di stabilimento dei sigg. Trijber e Harmsen, rispettivamente.

1. Causa C-340/14: Interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123

59. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123, l'autorizzazione rilasciata al prestatore non ha durata limitata, ad eccezione dei casi in cui il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale. In sostanza, il giudice del rinvio chiede di sapere se l'autorità competente di uno Stato membro goda di discrezionalità nell'applicare il suddetto articolo.

37 — Il corsivo è mio.

38 — L'articolo 16 è rubricato «Libera prestazione di servizi». A norma dell'articolo 16, paragrafo 1, prima frase, gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro *diverso da quello in cui sono stabiliti*.

39 — V. gli emendamenti 476 e 477 presentati dai deputati Joachim Wuermeling e Klaus-Heiner Lehne rispettivamente, riportati nel progetto di relazione (PE 355.744v04-00) dalla deputata Evelyne Gebhardt, relatrice, documento PE 360.091v02-00 del 24.06.2005, pagg. 27 e 28, disponibile alla pagina http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005%29360091_IT.pdf.

40 — V. emendamento 11 nel parere della commissione giuridica destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, documento 2004/0001(COD) dell'01.07.2005, pag. 11, disponibile alla pagina http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583 + 03+DOC+PDF+V0//IT&language=IT.

41 — Barnard, C., «Unravelling the services directive», 45 *Common Market Law Review*, 2008, pagg. da 323 a 396, a pag. 351 sembra propendere per questo ragionamento; sebbene dopo avere successivamente enunciato gli argomenti contrari all'applicazione di talune parti della direttiva alle situazioni interne, conclude a pag. 352 «we shall have to await an ECJ ruling on this crucial issue (dovremo attendere che la CGE si pronunci su questo argomento fondamentale)» (traduzione libera).

60. La risposta è negativa.

61. Ai sensi dell'articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123, un «regime di autorizzazione» indica 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.

62. È pacifico che il regolamento locale di Amsterdam costituisce un siffatto regime. L'effetto dello stesso rappresenta ipso facto una restrizione alla libertà di stabilimento del sig. Trijber.

63. Siffatto regime, tuttavia, deve soddisfare i requisiti stabiliti nell'articolo 9 e seguenti della direttiva. Segnatamente, esso non può essere utilizzato a meno che sia non discriminatorio, giustificato da un motivo imperativo d'interesse generale e commisurato a tale motivo.

64. Al riguardo si rendono necessarie le seguenti osservazioni.

65. In primo luogo, il giudice nazionale deve accertare che sia stato rilasciato un *numero sufficiente* di autorizzazioni. Se, ad esempio, il numero è troppo ridotto, senza dubbio la misura non è proporzionata.

66. In secondo luogo, una volta che il giudice nazionale abbia accertato che il regime di autorizzazione è, in linea di principio, giustificato, la *durata di validità* dell'autorizzazione deve essere limitata. Dall'articolo 11, paragrafo 1, della disposizione in parola, discende che, di norma, un'autorizzazione non può avere durata limitata. Vi sono eccezioni a questo principio, ad esempio il punto b), secondo cui il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo d'interesse generale. In una siffatta situazione, logicamente, l'autorizzazione può essere rilasciata solo con durata limitata.

67. Non vedo come gli Stati Membri possano godere di un margine discrezionale nell'applicare il suddetto articolo.

68. Detto in altri termini: interpreto l'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123, nel senso che dal momento in cui il *numero* di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo d'interesse generale, l'autorizzazione deve essere rilasciata con *durata* limitata. Qualsiasi altra interpretazione eluderebbe la finalità dell'articolo 11 che, come correttamente pone in evidenza la Commissione nelle sue osservazioni, consiste nel garantire ai prestatori l'accesso al mercato in questione.

69. Vorrei infine fare osservare alla Corte che si conseguirebbe lo stesso risultato applicando i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 12: qualora il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali, le autorizzazioni rilasciate nell'ambito di procedure di selezione imparziali e trasparenti devono avere una durata limitata adeguata.

70. La Corte dovrebbe pertanto rispondere alla presente questione dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123, deve essere interpretato nel senso che quando uno Stato membro ritenga che il numero delle autorizzazioni disponibili debba essere limitato da un motivo imperativo d'interesse generale, ogni singola autorizzazione deve avere durata limitata.

2. Causa C-340/14: Interpretazione dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123

71. Come osserva correttamente il giudice del rinvio, le misure in questione rappresentano innegabilmente una restrizione alla libertà di stabilimento. Anche in questo caso le misure in questione sono soggette all'articolo 9 e seguenti della direttiva 2006/123.

72. Il giudice del rinvio desidera accertare se l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123, osti ad una misura come quella di cui al procedimento principale, che consente ad un operatore di un'impresa di prostituzione in vetrina di cedere in locazione camere soltanto a prostitute che possono farsi comprendere dall'operatore in una lingua per lui comprensibile.

73. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2006/123, le misure in questione non devono essere discriminatorie. Se le misure fossero discriminatorie, fondate direttamente o indirettamente sulla cittadinanza, non potrebbero fare parte di un regime di autorizzazione né essere in alcun modo giustificate [42]. In un siffatto caso non si dovrebbe, pertanto, procedere a identificare i motivi imperativi d'interesse generale né applicare un criterio di proporzionalità. Non mi sembra, tuttavia, che le misure in questione nel caso di specie rappresentino una discriminazione nei confronti del sig. Harmsen [43]. Ciò detto, spetta al giudice del rinvio accertare se il regime di autorizzazione nel caso di specie non sia discriminatorio nei confronti del sig. Harmsen.

74. Il regime, inoltre, deve essere giustificato da un motivo imperativo d'interesse generale [articolo 10, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2006/123].

75. A questo proposito, il giudice del rinvio adduce l'interesse alla prevenzione dei reati di cui all'articolo 273f del codice penale, ossia del reato di tratta di esseri umani. La finalità è quella di proteggere le prostitute e di prevenire che le vittime della tratta di esseri umani o i minori pratichino la prostituzione.

76. Un siffatto motivo può, a mio parere, essere invocato, in linea di principio, dalla città di Amsterdam per giustificare la restrizione alla libertà di stabilimento attraverso il regime di autorizzazione. Esso, pertanto, può costituire un motivo imperativo di interesse generale.

77. L'ambito in questione può essere definito come un ambito sensibile sotto il profilo dei diritti fondamentali. Il contrasto della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime della stessa è una politica perseguita tanto a livello internazionale quanto a livello dell'Unione europea. I Paesi Bassi hanno firmato e ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani [44] e il Protocollo delle Nazioni Unite per la prevenzione, la repressione e la punizione della tratta di persone, in particolare di donne e bambini, che integra la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale [45], e sono tenuti al rispetto della direttiva 2011/36/UE [46]. Tutti i succitati strumenti sono finalizzati a contrastare la tratta di esseri umani e contengono obblighi per i (rispettivi) Stati membri [47]. Inoltre, con riguardo alla CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che la tratta di esseri umani, nell'accezione dell'articolo 3(a) del Protocollo di Palermo e dell'articolo 4(a) della Convenzione del Consiglio d'Europa, rientra nel

42 — V. articolo 14, punto 1, della direttiva 2006/123, a norma del quale gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto di requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza. V. anche sentenza Rina Services e Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, punto 35).

43 — Se si considerano le prostitute come prestatrici di servizi la situazione potrebbe essere diversa. Partendo dall'ipotesi che, ad Amsterdam, le persone che cedono in locazione locali alle prostitute sono *generalmente* olandesi che *generalmente* (tuttavia) padroneggiano il neerlandese e l'inglese, una prostituta proveniente dall'Ungheria o dalla Bulgaria che non parli nessuna di queste lingue è discriminata rispetto ad una che le parla e che, *generalmente*, è olandese.

44 — La suddetta convenzione è stata firmata a Varsavia il 16 maggio 2005. È entrata in vigore il 1° febbraio 2008 in generale, a seguito della ratifica di dieci Stati. È stata ratificata dai Paesi Bassi il 22 aprile 2010 ed è entrata in vigore in tale paese il 1° agosto 2010. Il testo della convenzione è consultabile al seguente indirizzo: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. La convenzione prevede altresì un sistema di vigilanza intergovernativo per controllare l'attuazione degli obblighi in essa contenuti.

45 — Noto anche come «Protocollo di Palermo». Consultabile al seguente indirizzo:http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU L 101, pag. 1). Questa direttiva riconosce, al considerando 9, l'esistenza della convenzione del Consiglio d'Europa e del Protocollo di Palermo e sottolinea che «[p]er evitare la duplicazione di sforzi è opportuno sostenere il coordinamento tra le organizzazioni internazionali con competenze in materia di azioni contro la tratta di esseri umani».

47 — Per completare il quadro, l'articolo 5, paragrafo 3, della Carta, sancisce la proibizione della tratta di esseri umani.

campo di applicazione dell'articolo 4 della CEDU [48]. Inoltre, secondo la Corte eur. D.U. dall'articolo 4 della CEDU discende che gli Stati hanno un obbligo positivo di adottare disposizioni di diritto penale che sanzionino le pratiche di cui al suddetto articolo e di applicarle concretamente [49] e di proteggere in modo efficace le vittime degli atti vietati da esso [50]. Il suddetto articolo, inoltre, prevede l'obbligo procedurale di svolgere indagini laddove vi sia il sospetto credibile che i diritti della persona sanciti dalla suddetta norma siano stati violati [51].

78. L'articolo 273f del codice penale è stato modificato negli ultimi anni, segnatamente per allinearlo con la Convenzione del Consiglio d'Europa e per trasporre la direttiva 2011/36. Nella lotta contro la tratta di esseri umani, i Paesi Bassi privilegiano le misure a livello comunale. Questo approccio è stato loro raccomandato dall'organo di vigilanza competente del Consiglio d'Europa [52].

79. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123, il regime deve anche essere commisurato al succitato obiettivo di interesse generale [53].

80. Prima di esaminare la proporzionalità della misura nel caso di specie, vorrei fare un'osservazione preliminare richiamando la giurisprudenza consolidata della Corte. Spetta in ultima analisi al giudice nazionale, che è il solo competente a valutare i fatti della controversia principale e ad interpretare il diritto nazionale, stabilire se la normativa nazionale è proporzionata all'interesse generale [54]. Tuttavia la Corte è competente a fornire indicazioni tratte dalle informazioni fornite nel contesto del procedimento [55]. La Corte, nello specifico contesto di situazioni di disparità di trattamento nell'accesso agli studi universitari medici e paramedici [56], della «salvaguardia dell'omogeneità di un sistema di studi superiori o universitari» [57], del requisito del possesso della residenza al fine di ottenere un aiuto all'assunzione [58], e delle condizioni per la rimborsabilità delle cure termali effettuate in un altro Stato membro [59], ha statuito che le giustificazioni addotte da uno Stato membro devono essere corredate di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura adottata da tale Stato, nonché degli elementi che consentono di suffragare il suo argomento.

81. Per soddisfare il requisito della proporzionalità, la misura deve, in primo luogo, essere adeguata o, per usare le parole della direttiva [60], tale da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito. Non ho motivo per dubitare che la misura di cui trattasi rifletta un sincero interesse da parte della città di Amsterdam di prevenire la commissione di reati nell'ambito della tratta di esseri umani. Nell'esaminare l'adeguatezza della misura, tuttavia, il giudice del rinvio dovrebbe esaminare attentamente le modalità con cui la città di Amsterdam realizza concretamente la suddetta politica, restando inteso che non è necessario dimostrare la capacità della suddetta misura di individuare ogni singolo reato, in quanto ciò estenderebbe in maniera eccessiva i requisiti dell'adeguatezza.

48 — V. Corte eur D.U., sentenza Rantsev c. Cipro e Russia del 7 gennaio 2010, n. 25965/04, § 282. L'articolo 4 della CEDU trova il suo equivalente funzionale nell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della Carta.

49 — V. Corte eur. D.U., sentenza Siliadin c. Francia del 26 luglio 2005, n. 73316/01, § 89.

50 — V. Corte eur. D.U., sentenza C.N. e V. c. Francia dell'11 ottobre 2011, n. 67724/09, § 69.

51 — V. Corte eur. D.U., sentenza C.N. c. Regno Unito del 13 novembre 2012, n. 4239/08, § 69.

52 — V. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, First evaluation round, adopted by Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings on 21 March 2014, pubblicato dal segretariato della Convenzione il 18 giugno 2014, GRETA(2014)10, punto 59, consultabile al seguente indirizzo: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Il termine «proporzionalità» è definito più chiaramente nell'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123.

54 — V., mutatis mutandis, in relazione alle giustificazioni delle restrizioni nel contesto delle disposizioni del Trattato sulle quattro libertà e sulla cittadinanza, sentenze Bressol e a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punto 75); Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, punto 15), nonché Schönheit e Becker (C-4/02 e C-5/02, EU:C:2003:583, punto 82).

55 — V. sentenza Bressol e a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punto 65).

56 — Ibidem, punto 74. La controversia verteva sul requisito del possesso della residenza.

57 — V. sentenza Commissione/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, punto 63).

58 — V. sentenza Caves Krier Frères (C-379/11,EU:C:2012:798, punto 49).

59 — V. sentenza Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, punto 45).

60 — V. articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123.

82. In secondo luogo, la misura non deve eccedere quanto necessario per conseguire l'obiettivo. Quando vi sia la possibilità di scegliere fra diverse misure per conseguire la medesima finalità, occorre scegliere lo strumento meno restrittivo con riferimento alla libertà di stabilimento garantita dalla direttiva.

83. La questione, pertanto, è se il requisito di natura linguistica richiesto dalla città di Amsterdam [61] sia indispensabile per conseguire l'obiettivo perseguito. Si tratta di una questione delicata, relativamente alla quale è difficile attingere alla precedente giurisprudenza della Corte.

84. Vero è che la Corte, in diverse occasioni, è stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità dei regimi linguistici nazionali con le quattro libertà o, più recentemente, con le disposizioni del trattato sulla cittadinanza dell'Unione [62]. I suddetti casi, tuttavia, avevano una prospettiva diversa, atteso che il requisito di natura linguistica riguardava solo le lingue degli Stati membri in questione [63].

85. L'interesse imperativo perseguito era la promozione e lo stimolo all'uso di una lingua in sé [64] o un interesse strettamente connesso alla natura dell'attività da perseguire, quale la protezione sociale dei lavoratori o la facilitazione dei relativi controlli amministrativi [65]. In tutti i casi in parola gli Stati membri miravano a proteggere o di promuovere una o più lingue ufficiali [66]. Ciò non si verifica nel caso di specie. Il requisito di natura linguistica non è imposto affinché la persona che si prostituisce possa svolgere la propria attività, ma perché il sig. Harmsen adempia i propri obblighi derivanti dal diritto pubblico nei confronti del Regno dei Paesi Bassi.

86. Il caso di cui trattasi, inoltre, non attiene all'«importanza particolare» o alla «tutela dei diritti e delle prerogative dei singoli in materia linguistica» [67].

87. Le prostitute che sono state oggetto di tratta di esseri umani si trovano in una situazione di isolamento e di vulnerabilità. Di conseguenza, risulta nel loro interesse e in quello di coloro che lottano contro la tratta di esseri umani che le stesse siano in grado di comunicare. La possibilità di comunicare nella stessa lingua, ovviamente, facilita notevolmente la comunicazione.

88. Posso quindi comprendere che la città di Amsterdam ricorra a siffatti requisiti per garantire che la comunicazione fra il proprietario di una casa di tolleranza e una prostituta si svolga in modo efficace. Ciò, tuttavia, non deve necessariamente spingersi fino al punto di pretendere che entrambe le parti abbiano padronanza delle stesse lingue. Ciò che conta è che il sig. Harmsen possa *comunicare verbalmente in modo efficace* con le prostitute, non che entrambe le parti padroneggino necessariamente le stesse lingue.

89. A mio parere esistono diversi scenari possibili, in particolare quando è necessaria una terza persona affinché abbia luogo una comunicazione efficace. In questo caso il giudice del rinvio deve analizzare molto attentamente se possa essere garantito un elemento di prossimità della suddetta persona con la prostituta. Ad esempio, può fare la differenza se l'«interprete» è una persona conosciuta da o vicina alla prostituta, e in cui quest'ultima ripone fiducia, piuttosto che qualcuno scelto dal sig. Harmsen.

61 — Si può parlare di un requisito di natura linguistica dal momento che la città di Amsterdam ha subordinato il rilascio dell'autorizzazione al rispetto degli impegni presi dal sig. Harmsen nel suo programma aziendale (non cedere in locazione camere a prostitute con cui non fosse in grado di comunicare in inglese, neerlandese o altra lingua per lui comprensibile).

62 — V. sentenza Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, punto 18 e segg.).

63 — V., a titolo di esempio, sentenze Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punto 20), e Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punto 59).

64 — V. sentenza Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punto 27).

65 — V. sentenza Commissione/Germania (C-490/04, EU:C:2007:430, punti 70 e 71).

66 — V. sentenze Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, punto 19); Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punto 85), nonché Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punto 25).

67 — Terminologia utilizzata dalla Corte, ad esempio, nelle sentenze Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, punto 11), e Bickel e Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punto 13).

90. La valutazione concreta della sussisistenza di una comunicazione verbale efficace fra il sig. Harmsen e ciascuna prostituta spetta al giudice del rinvio, sulla base delle indicazioni fornite.

91. Si dovrebbe pertanto rispondere alla presente questione dichiarando che l'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123 osta ad una misura come quella di cui al procedimento principale nella causa C-341/14, che consente ad un operatore di un'impresa di prostituzione in vetrina di cedere in locazione camere soltanto a prostitute che possono farsi comprendere dall'operatore in una lingua a lui comprensibile, a meno che il giudice del rinvio accerti che un siffatto requisito è necessario affinché abbia luogo una comunicazione verbale efficace fra l'operatore e le prostitute.

V – **Conclusione**

92. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Raad van State (Paesi Bassi) nei termini seguenti:

1) Un'attività come quella in discussione nel procedimento principale nella causa C-340/14, consistente nel trasporto di passeggeri con un'imbarcazione a motore senza cabina (open sloep) per le vie navigabili di Amsterdam, con l'obiettivo principale di offrire, dietro pagamento, escursioni in barca e la locazione della stessa per feste, non configura un «servizio nel settore dei trasporti» nell'accezione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

2) Le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 sono applicabili a situazioni come quelle di cui al procedimento principale, ossia il trasporto di passeggeri con un'imbarcazione a motore senza cabina (open sloep) per le vie navigabili di Amsterdam, con l'obiettivo principale di offrire dietro pagamento escursioni in barca e la locazione della stessa per feste (causa C-340/14) e la locazione di camere a ore a prostitute nel contesto di un'impresa di prostituzione in vetrina (causa C-341/14), indipendentemente dalla circostanza che tutti i fattori siano circoscritti all'interno di un solo Stato membro.

3) L'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/123, deve essere interpretato nel senso che quando uno Stato membro ritenga che il numero delle autorizzazioni disponibili debba essere limitato da un motivo imperativo d'interesse generale, ogni singola autorizzazione deve avere durata limitata.

4) L'articolo 10, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2006/123, osta ad una misura quale quella di cui al procedimento principale nella causa C-341/14, che consente ad un operatore di un'impresa di prostituzione in vetrina di cedere in locazione camere soltanto a prostitute che possono farsi comprendere dall'operatore in una lingua a lui comprensibile, a meno che il giudice del rinvio accerti che un siffatto requisito è necessario affinché abbia luogo una comunicazione verbale efficace fra l'operatore e le prostitute.