Corte di giustizia dell'Unione europea — Seconda Sezione

Sentenza 22 ottobre 2026, causa C-813/24, Smartflats SA contro Région de Bruxelles-Capitale

ECLI:EU:C:2026:883 — Rinvio pregiudiziale della Cour d'appel de Bruxelles — Relatore: M. Gavalec — Avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

22 ottobre 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione dei servizi – Direttiva 2006/123/CE – Servizi nel mercato interno – Gestione di una struttura ricettiva – Regime di autorizzazione – Condizioni per il rilascio dell'autorizzazione – Gestione soggetta ad una dichiarazione preventiva e ad una registrazione – Intervento delle autorità regionali e comunali nella procedura – Necessità di un permesso urbanistico – Obbligo di presentare un attestato di conformità urbanistica – Termine per pronunciarsi sulla domanda – Ricorso contro la decisione di rifiuto di rilasciare un attestato di conformità urbanistica »

Nella causa C-813/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio), con decisione del 27 novembre 2024, pervenuta in cancelleria il 27 novembre 2024, nel procedimento

Smartflats SA

contro

Région de Bruxelles-Capitale,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Seconda Sezione, Z. Csehi, M. Gavalec (relatore) e F. Schalin, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: F. Cathagne, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 novembre 2025,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Smartflats SA, da J. Eyletten, F. Louis e P. Simonart, avocats, nonché da V. Wettner, Rechtsanwältin;

– per il governo belga, da C. Jacob, L. Jans e C. Pochet, in qualità di agenti, assistite da T. Cambier e F. Hans, avocats;

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

– per la Commissione europea, da M. Mataija, G. Meeßen e B. Stromsky, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 febbraio 2026,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 9, 10 e 13 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 una controversia tra la Smartflats SA, una società che fornisce servizi di locazione di alloggi di breve durata, e la Région de Bruxelles-Capitale (Regione di

Bruxelles-Capitale, Belgio) avente ad oggetto il divieto di gestire strutture ricettive.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 9, 40 e 56 della direttiva 2006/123 enunciano quanto segue:

«(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.

(...)

(40) La nozione di "motivi imperativi di interesse generale" cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, (...) la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale (...).

(...)

(56) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la salute degli animali e la protezione dell'ambiente urbano costituiscono motivi imperativi di interesse generale. Tali motivi imperativi possono giustificare l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni. Tuttavia, tali regimi di autorizzazione o restrizioni non dovrebbero discriminare in base alla nazionalità. Inoltre, dovrebbero essere sempre rispettati i principi di necessità e proporzionalità».

4 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Campo di applicazione», dispone, al paragrafo 1, che quest'ultima si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro. Secondo i paragrafi 2 e 3 di tale articolo, detta direttiva non si applica alle attività elencate al paragrafo 2 né al settore fiscale.

5 L'articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

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

2) "prestatore": qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo [54 TFUE], 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;

(...)».

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

7 L'articolo 9 di tale direttiva, intitolato «Regimi di autorizzazione», al paragrafo 1, prevede quanto segue:

«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».

8 L'articolo 10 di detta direttiva, intitolato «Condizioni di rilascio dell'autorizzazione», dispone quanto segue:

«1. I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che limitano 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.

3. Le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non rappresentano un doppione di requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. I punti di contatto di cui all'articolo 28, paragrafo 2 e il prestatore assistono l'autorità competente fornendo le informazioni necessarie in merito a questi requisiti.

4. L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici, tranne nei casi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

5. L'autorizzazione è concessa non appena da un adeguato esame risulti che le condizioni stabilite per ottenere l'autorizzazione sono soddisfatte.

6. Salvo nel caso del rilascio di un'autorizzazione, qualsiasi decisione delle autorità competenti, ivi compreso il diniego o il ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata, e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello.

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».

9 L'articolo 13 della direttiva 2006/123, intitolato «Procedure di autorizzazione», prevede quanto segue:

«1. 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.

2. Le procedure e le formalità di autorizzazione non sono dissuasive e non complicano o ritardano indebitamente la prestazione del servizio. Esse devono essere facilmente accessibili e gli oneri che ne possono derivare per i richiedenti devono essere ragionevoli e commisurati ai costi delle procedure di autorizzazione e non essere superiori ai costi delle procedure.

3. Le procedure e le formalità di autorizzazione sono tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sia trattata con la massima sollecitudine e, in ogni modo, entro un termine di risposta ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente. Il termine decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione. Qualora giustificato dalla complessità della questione il termine può essere prorogato una volta dall'autorità competente per un periodo limitato. La proroga e la sua durata dev[ono] essere debitamente motivat[e] e notificat[e] al richiedente prima della scadenza del periodo iniziale.

4. In mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato conformemente al paragrafo 3 l'autorizzazione si considera rilasciata. Può tuttavia essere previsto un regime diverso se giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi.

5. Ogni domanda di autorizzazione è oggetto di una ricevuta inviata con la massima sollecitudine. La ricevuta deve contenere le informazioni seguenti:

a) il termine di cui al paragrafo 3;

b) i mezzi di ricorso previsti;

c) laddove applicabile, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come concessa.

6. Qualora la domanda sia incompleta, i richiedenti sono informati quanto prima della necessità di presentare ulteriori documenti, nonché degli eventuali effetti sul termine di risposta di cui al paragrafo 3.

7. Qualora una domanda sia respinta in quanto non rispetta le procedure o le formalità necessarie, i richiedenti devono esserne informati il più presto possibile».

Diritto belga

Legge regionale dell'8 maggio 2014

10 L'ordonnance relative à l'hébergement touristique (legge regionale relativa alle strutture ricettive) della Regione di Bruxelles-Capitale, dell'8 maggio 2014 (Moniteur belge del 17 giugno 2014, pag. 45695; in prosieguo: la «legge regionale dell'8 maggio 2014»), enuncia, all'articolo 2, che essa recepisce parzialmente la direttiva 2006/123.

11 Tale legge regionale definisce, all'articolo 3, punto 2, le «strutture ricettive» come «ogni alloggio proposto per una o più notti, a titolo oneroso, regolarmente o occasionalmente, a turisti» e, all'articolo 3, punto 6, le «residenze turistiche» come «ogni villa, casa o appartamento, monolocale e camera riservati ad uso esclusivo del locatario, dotati dell'arredo necessario per alloggiare e cucinare, incluso, se del caso, servizi di tipo alberghiero dietro pagamento di un supplemento di prezzo».

12 L'articolo 4 di detta legge regionale dispone che:

«Ogni gestione di una struttura ricettiva è soggetta alla dichiarazione preventiva e alla registrazione nell'ambito di una delle categorie definite all'articolo 3, punti da 4 a 9, o nell'ambito di una categoria complementare o di una sottocategoria stabilita dal governo, nonché al rispetto delle condizioni definite

dalla o in forza della presente legge regionale».

13 L'articolo 5 della medesima legge regionale enuncia quanto segue:

«Fatto salvo l'articolo 4, la gestione di una struttura ricettiva è soggetta alle condizioni seguenti:

(...)

2° condizioni connesse alla struttura ricettiva:

a) la struttura ricettiva rispetta le norme specifiche in materia di prevenzione incendi stabilite dal governo, per categoria di struttura. Il rispetto delle norme in materia di prevenzione incendi è accertato da un attestato rilasciato dal Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (Servizio antincendio e pronto soccorso della Regione di Bruxelles-Capitale);

b) la struttura ricettiva è organizzata nel rispetto della normativa relativa alla pianificazione territoriale e alle norme urbanistiche in vigore. Il rispetto delle norme in materia di pianificazione territoriale e urbanistica è accertato da un attestato del comune dove è stabilita la struttura ricettiva in questione;

(...)».

Il CoBAT

14 L'articolo 98 del Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Codice di Bruxelles sulla pianificazione territoriale – CoBAT), del 9 aprile 2004 (Moniteur belge del 26 maggio 2004, pag. 40738), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «CoBAT»), enuncia quanto segue:

«§ 1° Nessuno può, senza un permesso urbanistico preventivo, scritto ed esplicito rilasciato conformemente alle disposizioni del presente Codice:

(...)

5° modificare, anche senza lavori, totalmente o parzialmente, per un bene edificato o non edificato:

a) la sua destinazione, vale a dire la funzione alla quale il bene deve essere usato in base al permesso di costruire o urbanistico relativo. In mancanza di permesso o di informazioni al riguardo nel medesimo, per destinazione si intende l'assegnazione data al bene dai piani ai quali il titolo II del Codice conferisce valore regolatore;

b) il suo utilizzo, nelle ipotesi elencate dal Governo al fine di controllare la compatibilità dell'utilizzo progettato con il suo ambiente. Per utilizzo si intende, nell'ambito della destinazione di cui al punto precedente, l'attività precisa che si svolge nel o sul bene. In mancanza di informazioni al riguardo nel permesso, il primo utilizzo è considerato una modifica dello stesso;

(...)».

Circolare ministeriale esplicativa del 10 maggio 2016

15 La circulaire ministérielle explicative relative aux missions de la Commune et du Bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique (circolare ministeriale esplicativa relativa ai compiti del Comune e del Sindaco nell'ambito dell'esecuzione della legge regionale dell'8 maggio 2014 relativa alle strutture ricettive), del 10 maggio 2026 (in prosieguo: la «circolare ministeriale esplicativa del 10 maggio 2016»), ricorda che, da un punto di vista urbanistico, «il criterio principale che distingue la struttura alberghiera dall'alloggio è il fatto che la funzione di residenza/abitazione cede il passo alla nozione di ospitalità di una clientela di passaggio» e che la nozione di «struttura alberghiera» «deve essere interpretata in senso ampio e concerne qualsiasi forma di struttura destinata ad ospitare una popolazione di passaggio, il che la distingue dalla nozione di alloggio».

16 Secondo tale circolare, «occorre verificare in concreto se l'attività ricettiva svolta nell'immobile richieda – o meno – che l'immobile sia destinato a "struttura alberghiera" ai sensi [dell'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 3 mai 2001, adoptant le Plan régional d'affectation du sol (decreto del

Governo della Regione di Bruxelles-Capitale, del 3 maggio 2001, che adotta il piano regolatore regionale) (Moniteur belge del 14 giugno 2001, pag. 19773), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il "PRAS")]»; essa precisa al contempo che:

«Tale verifica deve essere effettuata caso per caso:

– se il bene in cui si trova lo stabilimento della struttura ricettiva conserva una funzione principale di alloggio residenziale, esso non deve essere destinato a struttura alberghiera. Ciò vale, ad esempio, per l'alloggio concesso in locazione turistica occasionalmente o per l'alloggio presso il quale il gestore risiede abitualmente, sfruttando al contempo una parte dell'alloggio come struttura ricettiva;

– al contrario, qualora il bene sia interamente adibito a struttura ricettiva, di modo che nessun occupante vi viva abitualmente, l'attività ricettiva non è più accessoria all'alloggio e il bene deve essere considerato una struttura alberghiera ai sensi del PRAS.

Va da sé che i comuni conservano il loro pieno potere di valutazione al fine di stabilire in concreto la conformità dell'assegnazione attribuita al bene in questione».

Il PRAS

17 Il giudice del rinvio illustra che il glossario del PRAS distingue, da un lato, l'«alloggio», definito come un «[i]nsieme di locali che sono stati concepiti per l'abitazione o la residenza di una o più persone, purché non sia stata legalmente stabilita un'altra assegnazione, ivi comprese le case di riposo e i luoghi di soggiorno convenzionati o sovvenzionati, escluse le strutture alberghiere» e, dall'altro, la «struttura alberghiera», vale a dire ogni «struttura di accoglienza di persone in grado di offrire prestazioni di servizi alla clientela, quali alberghi, locande, ostelli della gioventù, motel, pensioni o residenze turistico alberghiere».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 La Smartflats è una società attiva nel settore immobiliare a Bruxelles dedicata, in particolare, alla locazione di alloggi per periodi di breve durata.

19 Il 10 settembre 2020 essa ha presentato, alle autorità competenti della Regione di Bruxelles-Capitale, una dichiarazione preventiva, conformemente all'articolo 4 della legge regionale dell'8 maggio 2014, per la gestione di una struttura ricettiva in un immobile situato a Bruxelles (in prosieguo: la «struttura ricettiva controversa»).

20 Con lettera dell'11 novembre 2021 tale domanda è stata respinta in quanto irricevibile a causa dell'incompletezza del fascicolo. Tale lettera precisava che, in mancanza del rilascio di un numero di registrazione, la gestione non era autorizzata.

21 Il 24 giugno 2022 la Smartflats ha scritto al sindaco della città di Bruxelles al fine di segnalare che le domande di attestato di sicurezza antincendio, di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), della legge regionale dell'8 maggio 2014, non risultavano trattate poiché le autorità competenti di tale città ritenevano che non potesse essere rilasciato un attestato di conformità urbanistica. Ebbene, tale ordinanza non subordinerebbe il rilascio di uno di tali documenti a quello dell'altro. La Smartflats ha inviato a detto sindaco sette lettere di sollecito; l'ultima è datata 12 gennaio 2023.

22 Poiché la Smartflats ha proceduto alla gestione della struttura ricettiva controversa senza aver effettuato una dichiarazione preventiva di tale attività, le autorità competenti della Regione di Bruxelles-Capitale le hanno ingiunto, l'8 novembre 2022, di cessare immediatamente detta attività.

23 Il 10 novembre 2022 la Smartflats ha presentato una domanda di attestato di conformità antincendio semplificato al sindaco della città di Bruxelles per la struttura ricettiva controversa.

24 Il 7 dicembre 2022 il Ministro-Presidente del governo della Regione di Bruxelles-Capitale, incaricato del turismo, ha confermato l'ingiunzione di cessazione dell'8 novembre 2022, per il motivo che la Smartflats non disponeva dell'attestato di sicurezza antincendio di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), della legge regionale dell'8 maggio 2014, né del numero di registrazione che la autorizzasse a gestire la struttura

ricettiva controversa, conformemente all'articolo 4 di tale legge regionale.

25 La Smartflats ha continuato a gestire la struttura ricettiva controversa, il che ha portato, il 7 febbraio 2023, alla stesura di un verbale che constatava la violazione dell'ingiunzione di cessazione immediata dell'attività di gestione.

26 A seguito della presentazione, il 12 aprile 2023, di una nuova domanda di attestato di conformità antincendio semplificato, la Smartflats è stata informata, il 22 maggio 2023, del fatto che il rilascio di un siffatto attestato era utile solo in vista di una domanda di autorizzazione alla gestione di una struttura ricettiva. Ebbene, una siffatta gestione è anche subordinata al possesso, a titolo preventivo, di un attestato di conformità urbanistica, il cui rilascio presuppone, nell'ipotesi di un cambiamento di destinazione dell'immobile di cui trattasi, il possesso di un permesso urbanistico. Tuttavia, non era stata presentata alcuna domanda in tal senso.

27 Il 3 luglio 2023 la Smartflats ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori dinanzi al Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese, Belgio) chiedendo la revoca dell'ingiunzione di cessazione immediata dell'attività di gestione della struttura ricettiva controversa.

28 Dinanzi a tale tribunale la Regione di Bruxelles-Capitale ha concluso per l'infondatezza di tale domanda e ha presentato una domanda riconvenzionale, chiedendo che il divieto di gestire i locali sia unito ad una penalità di mora.

29 Con ordinanza del 13 novembre 2023 il presidente del Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese ha respinto la domanda della Smartflats, proposta il 3 luglio 2023, e ha accolto la domanda riconvenzionale della Regione di Bruxelles-Capitale.

30 La Smartflats ha interposto appello avverso tale ordinanza dinanzi alla Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio), giudice del rinvio. Essa afferma in particolare che gli obblighi di presentare un attestato di sicurezza antincendio e un attestato di conformità urbanistica, previsti dalla legge regionale dell'8 maggio 2014, sono contrari alla direttiva 2006/123.

31 Tale giudice rileva che non è contestato dinanzi ad esso che la legge regionale dell'8 maggio 2014 rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 e che le attività ricettive costituiscano servizi ai sensi dell'articolo 4 di tale direttiva. Esso sottolinea che non è neppure contestato dinanzi ad esso che il regime istituito da tale legge regionale sia un regime di autorizzazione ai sensi dell'articolo 9 di detta direttiva, cosicché esso deve rispettare in particolare gli articoli 10 e 13 della medesima direttiva.

32 Per quanto riguarda la conformità di detto regime all'articolo 9 suddetto, tale giudice ritiene che non sia discriminatorio e si fondi su motivi imperativi di interesse generale. Esso si interroga tuttavia sulla proporzionalità di un siffatto regime. Inoltre esso precisa che, sebbene il requisito dell'attestato di sicurezza antincendio appaia compatibile con tale articolo 10, esso nutre dubbi per quanto riguarda l'obbligo di produrre un attestato di conformità urbanistica.

33 Il giudice del rinvio sottolinea che tale attestato ha come unica funzione quella di certificare che la struttura ricettiva sia stabilita nel rispetto della normativa relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica e che detto attestato differisce quindi dal permesso urbanistico, previsto all'articolo 98, paragrafo 1, punto 5, del CoBAT, in forza del quale la modifica della destinazione di un bene immobile richiede un siffatto permesso.

34 Tale giudice spiega che detta disposizione del CoBAT, che fa parte della normativa in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, deve essere rispettata tanto dai prestatori di servizi che dalle persone che agiscono a titolo privato cosicché, in linea di principio, essa non dovrebbe rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.

35 Tuttavia esso si interroga sulla portata della distinzione, in seno agli immobili nei quali è stabilita una struttura ricettiva, tra quelli che conservano una destinazione di «alloggio», e non necessitano quindi, in

assenza di modifica della destinazione del bene, di permesso urbanistico, e quelli che devono essere oggetto di una domanda di permesso urbanistico affinché la loro destinazione iniziale di «alloggio» sia modificata in quella di «struttura alberghiera», in assenza del quale non può essere rilasciato l'attestato di conformità urbanistica. Infatti, una siffatta distinzione potrebbe equivalere a disciplinare specificamente l'accesso all'attività di servizio o il suo esercizio ai sensi della direttiva 2006/123.

36 Inoltre, secondo detto giudice, per poter decidere se l'obbligo di presentare un attestato di conformità urbanistica soddisfi i requisiti di cui all'articolo 10 della direttiva 2006/123, occorre verificare se tale obbligo sia sufficientemente chiaro, inequivocabile e oggettivo nonché tenere conto, al riguardo, della circolare ministeriale esplicativa del 10 maggio 2016 che, secondo la giurisprudenza del Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio), non ha valore normativo.

37 Il giudice del rinvio rileva che, al pari del glossario del PRAS, tale circolare contiene indicazioni che consentono di determinare, nonostante il margine discrezionale lasciato alle autorità competenti dei comuni della Regione di Bruxelles-Capitale (in prosieguo: le «autorità comunali competenti»), i beni immobili ai quali deve essere riconosciuta la destinazione di «struttura alberghiera» al fine di essere destinati a strutture ricettive e quelli che possono, a tal fine, limitarsi ad avere la destinazione di «alloggio».

38 In tale contesto, detto giudice menziona un rischio di incertezza del diritto che può derivare dall'assenza di chiarimenti sul nesso esistente tra la nozione di «struttura ricettiva», definita nella legge regionale dell'8 maggio 2014, e quella di «struttura alberghiera», contenuta nel glossario del PRAS e in detta circolare.

39 Quindi, tenuto conto del margine discrezionale lasciato alle autorità comunali competenti nel rilascio del permesso urbanistico e dell'attestato di conformità urbanistica, esso si interroga sulla compatibilità del regime di autorizzazione di cui trattasi con l'articolo 13 della direttiva 2006/123.

40 In tali circostanze, la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva 2006/123 (...) si applichi ad una normativa nazionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, quale l'articolo 98 del [CoBAT], che formalmente riguarda allo stesso modo i prestatori di un'attività di servizi ai sensi di tale direttiva e le persone che agiscono a titolo privato, ma che, nell'interpretazione che ne viene suggerita dalla [circolare ministeriale esplicativa del 10 maggio 2016] – legge regionale che è a sua volta una normativa in materia di turismo rientrante nell'ambito di applicazione di tale direttiva – in pratica incide, se non unicamente, almeno principalmente, sull'accesso a tale attività o al suo esercizio.

2) In caso di risposta in senso negativo a tale prima questione: se tale normativa nazionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica possa o debba comunque essere presa in considerazione per valutare la compatibilità con la direttiva 2006/123 della precitata normativa in materia di turismo, dal momento che quest'ultima include nel suo articolo [5, paragrafo 2], tra i criteri di concessione di un'autorizzazione preventiva, un attestato di conformità alla normativa nazionale relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica, e ciò, in particolare, in considerazione del divieto di duplicazione delle condizioni di concessione con requisiti o controlli equivalenti o essenzialmente comparabili cui il prestatore di servizi è già soggetto (articolo 10, paragrafo 3, d[i tale] direttiva).

3) Se l'articolo 9 della direttiva 2006/123 (...) osti, sotto il profilo del requisito di proporzionalità, ad un regime giuridico che subordini a dichiarazione preventiva e a registrazione la gestione di qualsiasi alloggio dotato del mobilio necessario per alloggiare e cucinare e che includa, se del caso, servizi di tipo alberghiero mediante un supplemento di prezzo, proposto a turisti per una o più notti, a titolo oneroso, in modo regolare o occasionale, per il motivo principale che occorre tutelare i turisti e per il motivo sussidiario (e implicito) che il regime in questione consente la tutela dell'ambiente urbano, che implicherebbe la tutela dell'alloggio.

4) Se l'articolo 10 della direttiva 2006/123 (...) osti a un regime giuridico che subordini a dichiarazione preventiva e a registrazione la gestione di qualsiasi alloggio dotato del mobilio necessario per alloggiare e

cucinare e che includa, se del caso, servizi di tipo alberghiero mediante un supplemento di prezzo, proposto a turisti per una o più notti, a titolo oneroso, in modo regolare o occasionale, il che implica in particolare la produzione di un attestato del comune in cui è stabilito l'alloggio turistico in questione, che confermi che tale alloggio è conforme alla normativa relativa alla pianificazione territoriale e alle norme urbanistiche in vigore, in una situazione in cui la normativa nazionale relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica impone il rilascio di un permesso urbanistico in caso di cambiamento dell'assegnazione o della destinazione di un bene immobile da "alloggio" a "struttura alberghiera" e la gestione di un alloggio nel senso sopracitato sarebbe qualificata come struttura alberghiera, tenuto conto del modo in cui quest'ultima nozione e quella di alloggio turistico sono rispettivamente definite nelle normative in questione.

5) Se la risposta alla questione precedente sia diversa a seconda che la qualificazione di ciò che costituisce una "struttura alberghiera" sia o meno lasciata alla discrezionalità dell'autorità comunale, così come disciplinata in una circolare ministeriale.

6) Se l'articolo 13 della direttiva 2006/123 (...) osti ad un regime giuridico che subordini a dichiarazione preventiva e a registrazione la gestione di qualsiasi alloggio dotato del mobilio necessario per alloggiare e cucinare e che includa, se del caso, servizi di tipo alberghiero mediante un supplemento di prezzo, proposto a turisti, per una o più notti, a titolo oneroso, in modo regolare o occasionale, il che implica in particolare la produzione di un attestato del comune in cui è stabilito l'alloggio turistico in questione, che confermi che tale alloggio è conforme alla normativa relativa alla pianificazione del territorio e alle norme urbanistiche in vigore, in una situazione in cui non è previsto alcun termine per il rilascio di tale attestato, non è imposto alcun obbligo specifico di motivazione e non è previsto alcun ricorso specifico.

7) Se, in caso di illegittimità, rispetto al diritto dell'Unione europea, della condizione relativa alla produzione di un attestato di conformità urbanistica, il diritto dell'Unione imponga l'esclusione di questo solo requisito o dell'intero regime di dichiarazione preventiva e di registrazione».

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

41 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 26 febbraio 2026, il governo belga ha chiesto la riapertura della fase orale del procedimento, in applicazione dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte.

42 A sostegno di tale domanda detto governo afferma, in sostanza, di essere in disaccordo con talune considerazioni contenute nelle conclusioni dell'avvocato generale.

43 Inoltre detto governo sostiene che, poiché tali conclusioni non vertono sulle prime due questioni, la Corte non dispone di un chiarimento sufficiente al riguardo.

44 Occorre rilevare, da un lato, che né lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea né il regolamento di procedura prevedono la facoltà, per le parti, di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale. Dall'altro lato, ai sensi dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale presenta pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata né a tali conclusioni né alle motivazioni in base alle quali l'avvocato generale giunge a formularle. Di conseguenza, il disaccordo di una parte con le conclusioni dell'avvocato generale, quali che siano le questioni da esso esaminate nelle sue conclusioni, non può costituire di per sé un motivo che giustifichi la riapertura della fase orale (sentenza del 30 ottobre 2025, Qassioun, C-790/23, EU:C:2025:838, punto 34 e giurisprudenza citata).

45 Inoltre, conformemente all'articolo 252, secondo comma, TFUE e all'articolo 20, quinto comma, di tale Statuto, la Corte può decidere che la causa sia giudicata senza conclusioni o con il beneficio di conclusioni vertenti, come nel caso di specie, solo su talune questioni di diritto sollevate dalla causa. L'adozione di una siffatta decisione da parte della Corte non può neppure costituire di per sé un motivo che giustifichi la riapertura di tale fase orale.

46 È vero che la Corte, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, può disporre la riapertura della fase orale, conformemente all'articolo 83 del regolamento di procedura, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra gli interessati.

47 Nel caso di specie la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene tuttavia di disporre, al termine della fase scritta del procedimento e dell'udienza di discussione svoltasi dinanzi ad essa, di tutti gli elementi necessari per statuire nella presente causa. In ogni caso, la domanda di riapertura della fase orale del procedimento proposta dal governo belga non rivela alcun fatto nuovo tale da poter influenzare in modo decisivo la decisione che la Corte è chiamata ad adottare in tale causa.

48 In tali circostanze, non è necessario disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

49 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2 della direttiva 2006/123, letto in combinato disposto con il considerando 9 di quest'ultima, debba essere interpretato nel senso che tale direttiva si applica a una normativa nazionale relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica che determina, in particolare, la destinazione degli immobili e si applica formalmente sia ai prestatori di un'attività di servizio che alle persone che agiscono a titolo privato, una volta che, in combinazione con le disposizioni di un'altra normativa nazionale istitutiva di un regime di autorizzazione preventiva che disciplina l'accesso all'attività ricettiva, essa costituisce una delle componenti di tale regime.

50 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva, quest'ultima si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro. L'articolo 2, paragrafo 2, di tale direttiva esclude tuttavia una serie di attività dal suo ambito di applicazione. Inoltre l'articolo 4, punto 1, della medesima direttiva definisce la nozione di «servizio» ai fini della stessa come qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 57 TFUE, fornita normalmente dietro retribuzione.

51 In via preliminare occorre rilevare che, come risulta dal punto 31 della presente sentenza, il giudice del rinvio afferma che non è contestato dinanzi ad esso che la legge regionale dell'8 maggio 2014, che recepisce parzialmente la direttiva 2006/123, rientra nell'ambito di applicazione di quest'ultima. Inoltre tale giudice precisa che, conformemente all'articolo 3 di detta legge regionale, qualsiasi gestione di una struttura ricettiva, corrispondente alle attività consistenti nel concedere in locazione alloggi per una o più notti, a titolo oneroso, regolarmente o occasionalmente, a turisti, rientra nella nozione di «servizi» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4, punto 1, di tale direttiva.

52 Peraltro, detto giudice precisa che il regime istituito dagli articoli 4 e 5 della legge regionale dell'8 maggio 2014 è un regime di autorizzazione, ai sensi dell'articolo 4, punto 6, e dell'articolo 9 di detta direttiva.

53 A tal riguardo dalla decisione di rinvio risulta che, in forza dell'articolo 4 della legge regionale dell'8 maggio 2014, un prestatore di servizi che intenda gestire una struttura ricettiva nella Regione di Bruxelles-Capitale è tenuto ad effettuare una dichiarazione preventiva per la registrazione di tale struttura, il che implica di rivolgersi alle autorità regionali competenti al fine di ottenere un atto formale che gli consenta di accedere a tale attività di servizio e di esercitarla.

54 Inoltre, la registrazione di una struttura ricettiva ai fini della sua gestione nella Regione di Bruxelles-Capitale è soggetta, in forza dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), della legge regionale dell'8 maggio 2014, alla condizione della produzione di un attestato di conformità urbanistica rilasciato dalle autorità comunali competenti, che confermi che la struttura ricettiva di cui trattasi sia impiantata nel rispetto della normativa relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica. Un siffatto attestato certifica la destinazione di tale bene immobile, vale a dire la funzione alla quale quest'ultimo deve essere

destinato.

55 Tuttavia, il giudice del rinvio nutre dubbi sulla questione se l'articolo 98, paragrafo 1, punto 5, del CoBAT, contenuto in una normativa nazionale relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica, che impone, in caso di modifica di tale destinazione, il previo rilascio di un permesso urbanistico, rientri parimenti nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123, posto che il rispetto di tale normativa costituisce una componente del regime di autorizzazione.

56 Occorre quindi stabilire, in sostanza, se una siffatta normativa nazionale, che assoggetta qualsiasi cambiamento di destinazione di un bene, sia a titolo professionale che non professionale, a un permesso urbanistico preventivo, rientri nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

57 A tal riguardo la Corte ha già dichiarato che, conformemente al considerando 9 della direttiva 2006/123, ai sensi del quale sono esclusi dall'ambito di applicazione di quest'ultima, in particolare, «i requisiti come (...) le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre [e] la pianificazione urbana e rurale», tale direttiva non è destinata ad essere applicata a requisiti che non possano essere considerati costitutivi di restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra questi ultimi, una volta 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 (sentenze del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 123, nonché del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 40).

58 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 (sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 41).

59 Nel caso di specie occorre rilevare che, sebbene la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale sia destinata a disciplinare il cambiamento di destinazione degli immobili e possa applicarsi a qualsiasi persona indistintamente, di modo che possa, a tale titolo, essere considerata come rientrante nell'ambito dello sviluppo o dell'uso delle terre e, in particolare, della pianificazione urbana, resta il fatto che essa riguarda, più nello specifico, le persone che intendono fornire taluni tipi di servizi, come quelli relativi all'attività di «struttura ricettiva» ai sensi della legge regionale dell'8 maggio 2014 (v., per analogia, sentenze del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 124, nonché del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 42).

60 Infatti, dalla decisione di rinvio risulta che, qualora un prestatore, come la Smartflats, intenda dare in locazione a turisti un bene immobile la cui destinazione iniziale sia l'alloggio residenziale e allorché tale bene immobile non conserva tale destinazione, ad esso dev'essere rilasciato un permesso urbanistico dalle autorità competenti del comune dove è situato tale bene immobile, conformemente all'articolo 98, paragrafo 1, punto 5, del CoBAT, che approvi la modifica di tale destinazione da «alloggio» in quella di «struttura alberghiera», ai sensi del glossario del PRAS.

61 Di conseguenza il prestatore è tenuto, in talune circostanze, ai fini dell'accesso all'attività ricettiva e del suo esercizio, a rivolgersi primariamente alle autorità comunali competenti per ottenere un permesso urbanistico, che è un atto amministrativo formale.

62 Pertanto, poiché la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale disciplina l'accesso all'attività ricettiva, vale a dire a talune forme specifiche di attività di locazione di beni immobili, 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 (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18,

EU:C:2020:743, punto 44).

63 Ne consegue che, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, l'articolo 98, paragrafo 1, punto 5, del CoBAT, nella misura in cui costituisce un elemento del regime di autorizzazione preventiva istituito dagli articoli 4 e 5 della legge regionale dell'8 maggio 2014, non può essere considerato applicabile indistintamente in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, ma come disciplinante e riguardante specificamente, in talune circostanze, l'accesso all'attività ricettiva e il suo esercizio e, pertanto, come rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.

64 Tenuto conto delle considerazioni che precedono occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 2 della direttiva 2006/123, letto in combinato disposto con il considerando 9 di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che tale direttiva si applica a una normativa nazionale relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica che determina, in particolare, la destinazione degli immobili e si applica formalmente sia ai prestatori di un'attività di servizio che alle persone che agiscono a titolo privato, una volta che, in combinazione con le disposizioni di un'altra normativa nazionale istitutiva di un regime di autorizzazione preventiva che disciplina l'accesso all'attività ricettiva, essa costituisce una delle componenti di tale regime.

Sulla seconda questione

65 Tenuto conto del fatto che la seconda questione è stata sollevata dal giudice del rinvio solo in caso di risposta in senso negativo alla prima questione e che a quest'ultima è stata fornita una risposta in senso affermativo, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulla terza questione

66 Con la sua terza questione, 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 esso osta a una normativa nazionale che, per motivi volti a tutelare i turisti nonché l'ambiente urbano, che implica l'alloggio, assoggetta l'attività ricettiva a un regime di autorizzazione preventiva.

67 Occorre ricordare che l'articolo 9 della direttiva 2006/123 figura nella sezione 1 del capo III di tale direttiva, relativa alle autorizzazioni, e disciplina la possibilità, per gli Stati membri, di subordinare l'accesso ad un'attività di servizi e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione. Nell'ambito della medesima sezione l'articolo 10 di detta direttiva verte sulle condizioni per il rilascio di tali autorizzazioni (v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a., C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 37).

68 Da tali articoli emerge che la conformità di un regime nazionale di autorizzazione ai requisiti previsti dalla medesima direttiva presuppone, in particolare, che un siffatto regime, per sua natura restrittivo della libera prestazione del servizio di cui trattasi, soddisfi le condizioni enunciate all'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva, vale a dire che non sia discriminatorio nei confronti del prestatore interessato e sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionato, nel senso che non possa essere realizzato tramite una misura meno restrittiva, 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 non siano discriminatori e siano 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 (v., in tal senso, sentenze del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 57, nonché del 3 dicembre 2020, Star Taxi App, C-62/19, EU:C:2020:980, punto 86).

69 Ne consegue che la valutazione della conformità della normativa di uno Stato membro, che istituisce un siffatto regime di autorizzazione, ai due articoli indicati al punto precedente della presente sentenza, i quali enunciano obblighi chiari, precisi e incondizionati che conferiscono loro efficacia diretta, presuppone che siano valutati separatamente e in successione, anzitutto, la giustificazione del principio stesso dell'istituzione di tale regime e poi i criteri per il rilascio delle autorizzazioni previste da quest'ultimo (sentenze del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 58, nonché

del 3 dicembre 2020, Star Taxi App, C-62/19, EU:C:2020:980, punto 87).

70 Con riferimento, in particolare, alla 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 siano 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 (sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 59).

71 Nel caso di specie, per quanto riguarda la conformità della normativa di cui trattasi nel procedimento principale all'articolo 9 della direttiva 2006/123, il giudice del rinvio ritiene che il regime di autorizzazione in questione nel procedimento principale non sia discriminatorio nei confronti del gestore della struttura ricettiva. Esso interroga la Corte, in particolare, in merito alle condizioni seconda e terza previste a tale articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c).

72 Per quanto riguarda, in primo luogo, la condizione prevista a detto articolo 9, paragrafo 1, lettera b), dalla decisione di rinvio risulta che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale ha come obiettivi la tutela sia dei turisti che dell'ambiente urbano, il che implica la tutela dell'alloggio.

73 Tali obiettivi costituiscono motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare un regime di autorizzazione preventiva.

74 Infatti, da un lato, l'articolo 4, punto 8, della direttiva 2006/123, letto alla luce del considerando 40 di quest'ultima, prevede che i motivi imperativi di interesse generale che gli Stati membri possono invocare sono motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte e includono, in particolare, la tutela dei consumatori e dei destinatari dei servizi nonché la tutela dell'ambiente urbano (v., in tal senso, sentenze del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 67 e giurisprudenza citata, e del 27 febbraio 2025, AEON NEPREMICNINE e a., C-674/23, EU:C:2025:113, punto 54).

75 Dall'altro lato, 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 da una densità di popolazione particolarmente elevata, possono costituire motivi imperativi di interesse generale (sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 68 e giurisprudenza citata).

76 Ne consegue che un regime di autorizzazione preventiva le cui diverse componenti sottopongono l'attività ricettiva e il suo esercizio, in via preliminare, da un lato, ad un sistema di dichiarazione e registrazione presso le autorità regionali interessate e, dall'altro, alla presentazione di un attestato di conformità urbanistica il cui rilascio presuppone, in talune circostanze, il possesso di un permesso urbanistico rilasciato dalle autorità comunali competenti, può essere giustificato dagli obiettivi di tutela dei turisti e dell'ambiente urbano, che implica l'alloggio.

77 In secondo luogo, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2006/123 richiede che l'obiettivo perseguito da un regime di autorizzazione non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia. Tale condizione comprende il requisito secondo cui tale regime di autorizzazione deve essere idoneo a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non eccedere quanto è necessario per raggiungerlo.

78 Occorre precisare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo qualora risponda effettivamente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenza del 7 novembre 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, punto 84 e giurisprudenza citata).

79 A tal riguardo occorre ricordare che, benché spetti in ultima analisi al giudice nazionale, il solo competente a valutare i fatti e ad interpretare la normativa nazionale, stabilire se e in che misura una tale normativa risponda alle esigenze derivanti dal principio di proporzionalità, la Corte, chiamata a fornire a tale giudice una risposta utile, è tuttavia competente a offrirgli indicazioni tratte dal fascicolo del procedimento principale di cui dispone, come pure dalle osservazioni scritte ed orali sottopostele, idonee a mettere il giudice nazionale in grado di decidere (sentenze del 30 marzo 1993, Thomas e a., C-328/91, EU:C:1993:117, punto 13; del 13 febbraio 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punto 40, nonché del 18 giugno 2026, Penny Market, C-658/24, EU:C:2026:495, punto 58).

L'obiettivo di tutela dei turisti

80 Il governo belga sostiene che un sistema di semplice dichiarazione della gestione delle strutture ricettive, accompagnato da un controllo a posteriori del rispetto delle condizioni applicabili da parte dei prestatori, non consente di realizzare l'obiettivo di tutela dei turisti tanto efficacemente quanto il regime di autorizzazione preventiva di cui trattasi, poiché un siffatto sistema non è idoneo a garantire, prima dell'avvio di una qualsiasi gestione, la verifica del rispetto delle norme relative alla protezione antincendio, al casellario giudiziario di tali prestatori, alla sottoscrizione di un contratto di assicurazione da parte dei medesimi e alla conformità della struttura ricettiva ai requisiti minimi di abitabilità e salubrità.

81 La Smartflats e la Commissione europea affermano che l'obiettivo di tutela dei turisti non è perseguito in modo coerente e sistematico, e che il regime di autorizzazione di cui trattasi nel procedimento principale non sembra rispettare i principi di necessità e proporzionalità.

82 Da un lato, la Smartflats sostiene che il fatto che un sistema di dichiarazione della gestione delle struttura ricettive, accompagnato da un controllo a posteriori dei prestatori, sia tanto efficace quanto il regime di autorizzazione preventiva di cui trattasi è dimostrato, sotto un primo profilo, dalla sostituzione, nel corso del 2013, del regime ex ante del permesso di locazione applicabile agli alloggi ammobiliati nonché ai piccoli alloggi con un regime di controlli ex post, in materia di salubrità e sicurezza delle abitazioni, e, sotto un secondo profilo, dall'assenza di un siffatto regime di autorizzazione nelle normative adottate dalla Regione fiamminga (Belgio) e dalla Regione vallona (Belgio); in tali regioni si effettuano solo controlli a posteriori dell'attività ricettiva.

83 Dall'altro lato, la Commissione rileva che la legge regionale della Regione di Bruxelles-Capitale, del 17 luglio 2003, recante il Code bruxellois du Logement (Codice di Bruxelles dell'edilizia abitativa; Moniteur belge del 18 luglio 2013, pag. 45297), nella versione applicabile, prevede che ogni alloggio debba rispettare taluni criteri, i quali sono definiti in un decreto del governo della Regione di Bruxelles-Capitale che stabilisce i requisiti fondamentali in materia di sicurezza, salubrità e attrezzatura degli alloggi. Poiché tali requisiti valgono anche per i beni immobili gestiti per attività ricettive, tale istituzione è del parere che il governo belga non possa utilmente invocare la necessità di far rispettare le norme minime per giustificare la necessità del regime di autorizzazione preventiva di cui trattasi, poiché il rispetto di tali norme minime sarebbe già garantito da altre normative.

84 A tal riguardo, sotto un primo profilo, sebbene la Corte non sia competente a interpretare le disposizioni rilevanti di tale legge regionale e di tale decreto, si deve giudicare che, nei limiti in cui il giudice del rinvio constatasse che da tali disposizioni risulti già che i beni immobili situati nel territorio della Regione di Bruxelles-Capitale e destinati a strutture ricettive devono rispettare le norme minime in materia di sicurezza, abitabilità e salubrità, e che tale rispetto può essere oggetto di un controllo da parte delle autorità competenti, il governo belga non può invocare, per giustificare il regime di autorizzazione preventiva di cui trattasi, la necessità di garantire la conformità di tali beni immobili a siffatte norme minime.

85 Spetterà a tale giudice verificare le modalità di controllo della sicurezza, abitabilità e salubrità dei beni concessi in locazione e trarne le conseguenze per quanto riguarda la giustificazione del regime di autorizzazione preventiva di cui trattasi.

86 Sotto un secondo profilo, l'eventuale constatazione, da parte di detto giudice, dell'esistenza di normative, adottate dalla Regione fiamminga e dalla Regione vallona, che prevedano un sistema di semplice dichiarazione della gestione delle strutture ricettive e comprendano un controllo a posteriori del rispetto delle condizioni applicabili, costituirebbe un solido indizio del fatto che sia possibile raggiungere un livello analogo di tutela dei turisti ricorrendo a mezzi meno restrittivi rispetto all'istituzione del regime di autorizzazione preventiva di cui trattasi.

87 Sotto un terzo profilo, il giudice del rinvio dovrà valutare in che misura la necessità di verificare il rispetto delle norme relative alla protezione antincendio, al casellario giudiziario dei prestatori e alla sottoscrizione di un contratto di assicurazione da parte di questi ultimi richieda un regime di autorizzazione preventiva.

L'obiettivo di tutela dell'ambiente urbano e dell'alloggio

88 Come risulta dai punti 60 e 61 della presente sentenza, in forza del regime di autorizzazione preventiva di cui trattasi, l'attività di gestione di una struttura ricettiva da parte di un prestatore richiede che esso presenti un attestato di conformità urbanistica il cui rilascio può necessitare un permesso urbanistico concesso dalle autorità comunali competenti, che approvi la modifica della destinazione da «alloggio» di tale bene immobile in quella di «struttura alberghiera», ai sensi del glossario del PRAS.

89 Il governo belga ritiene che un siffatto regime sia indispensabile per lottare contro il fenomeno della sostituzione degli alloggi residenziali con strutture ricettive concesse in locazione su talune piattaforme e contro l'aumento dei prezzi di tali alloggi residenziali.

90 La Smartflats e la Commissione riconoscono che un regime di autorizzazione preventiva può essere necessario e proporzionato per conseguire l'obiettivo di tutela dell'ambiente urbano e dell'alloggio. Tuttavia esse sottolineano, in sostanza, che il regime di cui trattasi nel procedimento principale è sproporzionato in quanto, da un lato, l'impatto nella Regione di Bruxelles-Capitale delle locazioni di strutture ricettive sul mercato locativo residenziale è marginale e, dall'altro, tale regime si applica all'intera Regione e non solo ai comuni dove la tensione sui canoni di locazione è particolarmente marcata. Inoltre, esse sostengono che detto regime si applica a tutte le forme di gestione di strutture ricettive senza che sia operata una distinzione a seconda del fatto che lo stabilimento costituisca o meno la residenza principale del gestore, a seconda della qualità di quest'ultimo o a seconda della frequenza delle sue attività.

91 Per quanto riguarda l'idoneità di un siffatto regime di autorizzazione preventiva a conseguire l'obiettivo di tutela dell'ambiente urbano e dell'alloggio, si deve ritenere che un obbligo di presentare un attestato di conformità urbanistica, eventualmente dopo il rilascio di un permesso urbanistico che autorizzi la modifica della destinazione del bene immobile di cui trattasi, possa contribuire a una siffatta tutela.

92 Un siffatto regime può rivelarsi necessario per conseguire tale obiettivo, in particolare qualora sia giustificato da tensioni sul mercato della locazione di alloggi residenziali e tali tensioni non possano essere risolte efficacemente mediante un controllo a posteriori, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punti 73 e 74).

93 Anzitutto, può costituire un solido indizio di tali tensioni uno studio o qualsiasi altra analisi oggettiva a sostegno della conclusione secondo cui l'attività di gestione delle strutture ricettive abbia un effetto significativo sull'offerta degli alloggi residenziali nella Regione di Bruxelles-Capitale e/o sul livello dei canoni di locazione di tali alloggi (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 73).

94 Inoltre, ai fini della valutazione della proporzionalità di tale regime, occorre tener conto della portata geografica di tale obbligo, vale a dire se esso si applichi uniformemente nella Regione di Bruxelles-Capitale o se la sua applicazione abbia una portata geografica ristretta, che riguardi solo taluni comuni o talune zone di tali comuni, che si trovino a far fronte a tensioni sul mercato della locazione di alloggi residenziali a seguito dello sviluppo dell'attività di gestione di strutture ricettive (v., per analogia, sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 73).

95 Infine, occorre rilevare che l'obiettivo di tutela dell'ambiente urbano e dell'alloggio non può giustificare un siffatto obbligo se e in quanto si applichi ai beni immobili che costituiscono la residenza principale del gestore dato che, in una simile ipotesi, la gestione di un siffatto bene immobile come struttura ricettiva, sia essa temporanea e/o parziale, non comporta conseguenze sul mercato locativo di lunga durata.

96 Tenuto conto di quanto precede, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che, per motivi volti a tutelare i turisti nonché l'ambiente urbano, che implica l'alloggio, assoggetta l'attività ricettiva a un regime di autorizzazione preventiva a condizione che, tenendo conto, in particolare, della sua portata geografica e della sua incidenza sulle esigenze residenziali delle aree urbane in cui esso si applica, tale regime sia necessario per la realizzazione di detti obiettivi e che questi ultimi non possano essere conseguiti tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

Sulle questioni quarta e quinta

97 Con le sue questioni quarta e quinta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che assoggetta l'attività ricettiva a un regime di autorizzazione preventiva, il quale impone in particolare la presentazione di un attestato di conformità urbanistica relativa al bene immobile di cui trattasi, la cui concessione è subordinata, in forza della normativa nazionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, al rilascio di un permesso urbanistico, qualora la gestione di tale bene a fini ricettivi implichi un cambiamento della sua destinazione da «alloggio» a «struttura alberghiera» e la gestione di un siffatto alloggio a fini ricettivi possa essere qualificata come «struttura alberghiera». Esso chiede, inoltre, se la risposta a tale questione sia diversa qualora tale qualificazione rientri nel potere di valutazione dell'autorità comunale, quale disciplinato da una circolare ministeriale.

98 Come emerge dai punti da 68 a 70 della presente sentenza, qualora risulti che il regime di autorizzazione preventiva di cui trattasi nel procedimento principale soddisfi le condizioni previste all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, spetterà ancora al giudice del rinvio verificare se, come richiesto dall'articolo 10, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva, tale regime si basi su criteri che limitano l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario, criteri che devono in particolare essere giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, commisurabili a tale obiettivo di interesse generale, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente e, infine, trasparenti e accessibili.

99 Tenuto conto della giurisprudenza ricordata al punto 79 della presente sentenza e dei quesiti del giudice del rinvio riguardanti l'obbligo di presentare un attestato di conformità urbanistica e, eventualmente, quello di vedersi rilasciare un permesso urbanistico, occorre fornire a tale giudice indicazioni idonee a metterlo in grado di decidere.

100 Al riguardo occorre precisare che tali quesiti non vertono sul requisito di cui a detto articolo 10, paragrafo 2, lettera a), e che, per quanto riguarda i requisiti di cui al medesimo articolo 10, paragrafo 2, lettere b) e c), detto giudice deve tener conto delle considerazioni formulate dalla Corte nell'ambito della risposta fornita alla terza questione.

101 Occorre rilevare, in primo luogo, per quanto riguarda il requisito di pubblicità preventiva, trasparenza e accessibilità delle condizioni di rilascio delle autorizzazioni, di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettere f) e g), della direttiva 2006/123, che spetta al giudice del rinvio verificare se ogni prestatore che intenda gestire una struttura ricettiva sia in grado di conoscere pienamente la necessità di ottenere il rilascio, se del caso, di un permesso urbanistico e le condizioni per il rilascio di tale permesso.

102 A tal riguardo, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la legge regionale dell'8 maggio 2014, il CoBAT e il glossario del PRAS sono stati pubblicati ufficialmente, e che la circolare ministeriale esplicativa del 10 maggio 2016 è accessibile sul sito Internet della Regione di Bruxelles-Capitale.

103 Ebbene, siffatte misure di pubblicità sono sufficienti a soddisfare i requisiti di pubblicità preventiva, trasparenza e accessibilità di cui all'articolo 10, paragrafo 2, lettere f) e g), della direttiva 2006/123, dal momento che consentono efficacemente a qualsiasi interessato di essere immediatamente informato dell'esistenza di una normativa che può pregiudicare l'accesso all'attività di cui trattasi o l'esercizio della stessa (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 107).

104 Per quanto riguarda, in secondo luogo, i requisiti di chiarezza, inequivocabilità e oggettività, previsti all'articolo 10, paragrafo 2, lettere d) ed e), della direttiva 2006/123, occorre ricordare che la Corte ha già avuto occasione 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. 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 agli interessati che la loro domanda sia trattata con obiettività e imparzialità, come peraltro imposto dall'articolo 13, paragrafo 1, di detta direttiva (sentenza del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 96 nonché giurisprudenza citata).

105 Di conseguenza, spetta al giudice del rinvio valutare se le nozioni previste nella normativa nazionale pertinenti per il rilascio di un attestato di conformità urbanistica e di un permesso urbanistico siano comprensibili, inequivocabili ed esenti da contraddizioni, cosicché la loro applicazione da parte delle autorità comunali competenti sia prevedibile per gli interessati e non sia utilizzata in modo arbitrario.

106 Per quanto riguarda, in particolare, la circostanza che la circolare ministeriale esplicativa del 10 maggio 2016 prevede che le autorità competenti conservino il loro pieno potere di valutazione per stabilire, caso per caso, la conformità dell'assegnazione data al bene, si deve giudicare che la mera circostanza che una circolare ministeriale sia priva di valore normativo non osta a che essa possa essere presa in considerazione per precisare i criteri che disciplinano il rilascio dell'autorizzazione. Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se, tenuto conto del suo contenuto e del suo valore giuridico, tale circolare, letta in combinato disposto con le disposizioni vincolanti applicabili, consenta agli interessati di determinare, sulla base di criteri sufficientemente chiari, oggettivi e inequivocabili, le circostanze in cui la gestione di un alloggio a fini ricettivi comporti un cambiamento della sua destinazione e, pertanto, richieda il rilascio di un permesso urbanistico.

107 A tal riguardo occorre rilevare che il fatto che detta circolare, da un lato, affermi che la nozione di «struttura alberghiera» «deve essere interpretata in senso ampio e concerne qualsiasi forma di struttura destinata ad ospitare una popolazione di passaggio, il che la distingue dalla nozione di "alloggio"», e ricorda, dall'altro, che, «se il bene in cui si trova lo stabilimento della struttura ricettiva conserva una funzione principale di alloggio residenziale, esso non deve essere destinato a struttura alberghiera», che include l'«alloggio concesso in locazione turistica occasionalmente o (...) l'alloggio presso il quale il gestore risiede abitualmente», può, fatta salva la valutazione del giudice del rinvio, contribuire a che le condizioni contenute nella legge regionale dell'8 maggio 2014 e nella normativa nazionale relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica siano, così illustrate, sufficientemente chiare e oggettive da consentire alle competenti autorità comunali di applicarle in modo non arbitrario e prevedibile.

108 Tuttavia, qualora tale giudice accerti che le competenti autorità comunali, quando decidono su una domanda di permesso urbanistico, dispongono, in forza di tale circolare, di un potere discrezionale di valutazione che consente loro di prendere una decisione, in base a ragioni di mera convenienza, al fine di determinare le «strutture ricettive» che devono essere considerate come «strutture alberghiere», l'articolo 10, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 non può considerarsi rispettato.

109 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni quarta e quinta dichiarando che l'articolo 10, paragrafi 1 e 2, lettere da d) a g), della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che assoggetta l'attività ricettiva a un

regime di autorizzazione preventiva, il quale impone in particolare la presentazione di un attestato di conformità urbanistica relativa al bene immobile di cui trattasi, la cui concessione è subordinata, in forza della normativa nazionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, al rilascio di un permesso urbanistico, qualora la gestione di tale bene a fini ricettivi implichi un cambiamento della sua destinazione da «alloggio» a «struttura alberghiera» e la gestione di un siffatto alloggio a fini ricettivi possa essere qualificata come «struttura alberghiera», purché le condizioni di concessione di tale attestato e, se del caso, di un permesso urbanistico siano conformi ai requisiti fissati da tale disposizione e purché tali obblighi possano essere soddisfatti a condizioni trasparenti e accessibili. La circostanza che l'autorità comunale disponga di un potere discrezionale per quanto riguarda la qualificazione di detto bene non è incompatibile con l'articolo 10, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123, una volta che tale potere è sufficientemente limitato da tali requisiti e soggetto a garanzie che consentano di evitare un suo esercizio arbitrario.

Sulla sesta questione

110 Con la sua sesta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, paragrafo 6, e l'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 debbano essere interpretati nel senso che una normativa nazionale che assoggetta l'attività ricettiva a un regime di autorizzazione preventiva, il quale impone la presentazione di un attestato rilasciato dalle competenti autorità comunali, che confermi che tale struttura sia impiantata nel rispetto della normativa relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica, debba prevedere, per il trattamento di una domanda volta al rilascio di un siffatto attestato, un termine ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente, un obbligo di motivazione da parte di tali autorità in sede di adozione di una decisione di diniego del rilascio di tale attestato e la facoltà di proporre ricorso contro una siffatta decisione.

111 Conformemente all'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva 2006/123, nelle procedure di autorizzazione ogni domanda deve essere trattata entro un termine ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente, il quale decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione.

112 Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 6, di tale direttiva, salvo nel caso del rilascio di un'autorizzazione, qualsiasi decisione delle autorità competenti deve essere motivata e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello.

113 A tal riguardo l'articolo 13, paragrafo 5, di detta direttiva enuncia che ogni domanda di autorizzazione è oggetto di una ricevuta, che indica il termine per il trattamento di tale domanda nonché i mezzi di ricorso che possono consentire all'interessato di contestare la decisione adottata.

114 Nel caso di specie, tenuto conto delle peculiarità del regime di autorizzazione di cui trattasi nel procedimento principale, quali esposte ai punti 54, 60 e 61 della presente sentenza, e a causa, in particolare, dei legami intrinseci tra il rilascio dell'autorizzazione alla gestione di una struttura ricettiva e quello di un attestato di conformità urbanistica, che presuppone, eventualmente, la concessione di un permesso urbanistico, non si può ritenere, come afferma il governo belga, che un attestato di conformità urbanistica faccia parte di «tutta la documentazione» da presentare nell'ambito della procedura di autorizzazione dell'esercizio dell'attività ricettiva, ai sensi della seconda frase di tale articolo 13, paragrafo 3. Al contrario, come rileva, in sostanza, l'avvocato generale ai paragrafi 132 e 133 delle sue conclusioni, in un siffatto contesto particolare, la procedura volta al rilascio di tale attestato deve, di per sé, essere conforme all'articolo 13 della direttiva 2006/123.

115 Ebbene, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, dalle indicazioni fornite da quest'ultimo risulta che, per quanto riguarda la presentazione di una domanda di attestato urbanistico alle competenti autorità comunali, la normativa nazionale non prevede, per il trattamento di tale domanda, un termine ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente, un obbligo di motivazione della decisione di diniego del rilascio di un siffatto attestato e la facoltà di proporre ricorso contro una siffatta decisione.

116 Date tali circostanze, occorre rispondere alla sesta questione dichiarando che l'articolo 10, paragrafo 6, e l'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 devono essere interpretati nel senso che una

normativa nazionale che assoggetta l'attività ricettiva a un regime di autorizzazione preventiva, il quale impone la presentazione di un attestato rilasciato dalle competenti autorità comunali, che confermi che tale struttura sia impiantata nel rispetto della normativa relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica, deve prevedere, per il trattamento di una domanda volta al rilascio di un siffatto attestato, un termine ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente, un obbligo di motivazione da parte di tali autorità in sede di adozione di una decisione di diniego del rilascio di tale attestato e la facoltà di proporre ricorso contro una siffatta decisione.

Sulla settima questione

117 Con la sua settima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 9, paragrafo 1, e l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 debbano essere interpretati nel senso che, qualora un regime di autorizzazione preventiva, il quale disciplina l'accesso all'attività ricettiva, sia conforme agli obblighi enunciati in tale articolo 9, paragrafo 1, ma la condizione di presentare un attestato di conformità urbanistica, facente parte di tale regime, non rispetti gli obblighi enunciati in tale articolo 10, paragrafo 2, dette disposizioni impongono l'inapplicabilità del regime in questione o di questa sola condizione.

118 Occorre rilevare, da un lato, che, in forza del principio del primato, i giudici nazionali sono tenuti ad interpretare, nella maggior misura possibile, il loro diritto interno in modo conforme al diritto dell'Unione. Ove non possa procedere a un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle medesime, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa nazionale, anche posteriore, contraria a una disposizione del diritto dell'Unione direttamente efficace, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, Poplawski, C-573/17, EU:C:2019:530, punti 57, 58 e 61 nonché giurisprudenza citata).

119 Dall'altro lato, come ricordato al punto 69 della presente sentenza, gli obblighi enunciati all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 sono chiari, precisi e incondizionati, il che conferisce loro efficacia diretta.

120 Inoltre, l'inapplicabilità parziale di un regime di autorizzazione nazionale dipende, in linea di principio, dalla questione se l'elemento di cui trattasi sia separabile dal resto di tale regime, senza modificarne la sostanza, circostanza che spetta al giudice nazionale valutare.

121 Di conseguenza, nei limiti in cui il giudice del rinvio constati che il regime di autorizzazione preventiva che disciplina l'accesso all'attività ricettiva è conforme agli obblighi enunciati all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, ma che non gli è possibile interpretare e applicare le disposizioni della normativa nazionale relative alla condizione di presentare un attestato di conformità urbanistica in modo conforme agli obblighi enunciati all'articolo 10, paragrafo 2, di tale direttiva, detto giudice deve verificare se tale condizione sia separabile dal resto di tale regime.

122 Se così fosse, detta condizione dovrà essere ignorata in sede di applicazione di detto regime.

123 In caso contrario, lo stesso intero regime dovrà essere disapplicato.

124 Pertanto, occorre rispondere alla settima questione dichiarando che l'articolo 9, paragrafo 1, e l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 devono essere interpretati nel senso che, qualora un regime di autorizzazione preventiva, il quale disciplina l'accesso all'attività ricettiva, sia conforme agli obblighi enunciati in tale articolo 9, paragrafo 1, ma la condizione di presentare un attestato di conformità urbanistica, facente parte di tale regime, non rispetti gli obblighi enunciati in tale articolo 10, paragrafo 2, dette disposizioni impongono l'inapplicabilità di questa sola condizione, purché quest'ultima sia separabile dal resto del regime di autorizzazione preventiva.

Sulle spese

125 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 (Seconda Sezione) dichiara:

1) L'articolo 2 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, letto in combinato disposto con il considerando 9 di quest'ultima,

deve essere interpretato nel senso che:

tale direttiva si applica a una normativa nazionale relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica che determina, in particolare, la destinazione degli immobili e si applica formalmente sia ai prestatori di un'attività di servizio che alle persone che agiscono a titolo privato, una volta che, in combinazione con le disposizioni di un'altra normativa nazionale istitutiva di un regime di autorizzazione preventiva che disciplina l'accesso all'attività ricettiva, essa costituisce una delle componenti di tale regime.

2) L'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale che, per motivi volti a tutelare i turisti nonché l'ambiente urbano, che implica l'alloggio, assoggetta l'attività ricettiva a un regime di autorizzazione preventiva a condizione che, tenendo conto, in particolare, della sua portata geografica e della sua incidenza sulle esigenze residenziali delle aree urbane in cui esso si applica, tale regime sia necessario per la realizzazione di detti obiettivi e che questi ultimi non possano essere conseguiti tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

3) L'articolo 10, paragrafi 1 e 2, lettere da d) a g), della direttiva 2006/123

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale che assoggetta l'attività ricettiva a un regime di autorizzazione preventiva, il quale impone in particolare la presentazione di un attestato di conformità urbanistica relativa al bene immobile di cui trattasi, la cui concessione è subordinata, in forza della normativa nazionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, al rilascio di un permesso urbanistico, qualora la gestione di tale bene a fini ricettivi implichi un cambiamento della sua destinazione da «alloggio» a «struttura alberghiera» e la gestione di un siffatto alloggio a fini ricettivi possa essere qualificata come «struttura alberghiera», purché le condizioni di concessione di tale attestato e, se del caso, di un permesso urbanistico siano conformi ai requisiti fissati da tale disposizione e purché tali obblighi possano essere soddisfatti a condizioni trasparenti e accessibili. La circostanza che l'autorità comunale disponga di un potere discrezionale per quanto riguarda la qualificazione di detto bene non è incompatibile con l'articolo 10, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123, una volta che tale potere è sufficientemente limitato da tali requisiti e soggetto a garanzie che consentano di evitare un suo esercizio arbitrario.

4) L'articolo 10, paragrafo 6, e l'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva 2006/123

devono essere interpretati nel senso che:

una normativa nazionale che assoggetta l'attività ricettiva a un regime di autorizzazione preventiva, il quale impone la presentazione di un attestato rilasciato dalle competenti autorità comunali, che confermi che tale struttura sia impiantata nel rispetto della normativa relativa alla pianificazione territoriale e all'urbanistica, deve prevedere, per il trattamento di una domanda volta al rilascio di un siffatto attestato, un termine ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente, un obbligo di motivazione da parte di tali autorità in sede di adozione di una decisione di diniego del rilascio di tale attestato e la facoltà di proporre ricorso contro una siffatta decisione.

5) L'articolo 9, paragrafo 1, e l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/123

devono essere interpretati nel senso che:

qualora un regime di autorizzazione preventiva, il quale disciplina l'accesso all'attività ricettiva, sia conforme agli obblighi enunciati in tale articolo 9, paragrafo 1, ma la condizione di presentare un attestato di conformità urbanistica, facente parte di tale regime, non rispetti gli obblighi enunciati in tale articolo 10, paragrafo 2, dette disposizioni impongono l'inapplicabilità di questa sola condizione, purché quest'ultima sia separabile dal resto del regime di autorizzazione preventiva.

Firme

* Lingua processuale: il francese.