

La libera circolazione dei servizi legali nell'Unione europea: note a margine del caso *Piringer*

di Matteo Manfredi

Title: The free movement of legal services in the European Union: notes on the *Piringer* ruling

Keywords: Legal services; Free movement; Internal market.

1. – La sentenza del 9 marzo 2017, causa C-342/15, *Piringer*, affronta il tema della compatibilità con le regole del mercato interno della riserva di determinate attività ai notai, ad esclusione di altri professionisti. A fronte di una copiosa giurisprudenza in materia di libera circolazione degli avvocati, pochi sono i casi in cui i giudici di Lussemburgo si sono occupati della circolazione dei servizi notarili nell'Unione.

In precedenti pronunce, la Corte si era soffermata principalmente sulla natura della professione notarile (tra i casi più rilevanti si ricorda Corte di giustizia, sentenza 24 maggio 2011, causa C-53/08, *Commissione c. Austria*). Nella sentenza *Piringer*, invece, i giudici dell'UE hanno preso in esame la compatibilità della normativa austriaca in materia di trascrizioni immobiliari con il diritto dell'UE, a partire dall'analisi di tutti i requisiti necessari per poter invocare una deroga all'articolo 56 TFUE.

L'esame della Corte nella sentenza in commento rappresenta, quindi, un importante precedente, volto a delineare con maggiore precisione la competenza dei singoli Stati membri a determinare le nozioni di “pubblici poteri” e di “motivi di interesse generale” nel rispetto delle norme dei Trattati.

2. – Nella sentenza in commento la Corte di giustizia ha affrontato il caso della signora *Piringer*, cittadina austriaca e proprietaria della metà di un immobile sito in Austria, la quale aveva sottoscritto nella Repubblica Ceca una domanda di iscrizione nel libro fondiario austriaco di una prevista vendita della propria quota dell'immobile ai fini dell'annotazione dell'ordine di grado. La firma della richiedente in calce a tale domanda era stata autenticata da un avvocato ceco il quale, secondo la propria legge nazionale, aveva indicato la data di nascita della signora e i documenti presentati dalla medesima al fine di dimostrarne l'identità. L'avvocato firmatario aveva altresì confermato, sul medesimo atto, l'autenticità della sottoscrizione.

Il Tribunale distrettuale austriaco e quello regionale respingevano l'istanza di annotazione, poiché la firma della ricorrente nel procedimento principale non era stata autenticata da un tribunale o da un notaio, come invece richiesto dal diritto nazionale austriaco (cfr. articoli 31 e 53 del BGB).

La Suprema Corte austriaca, cui la cittadina aveva presentato ricorso, sollevava dubbi sulla compatibilità della norma interna relativa al requisito dell'attestazione notarile alla direttiva 77/249/CEE, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di

servizi da parte degli avvocati (cfr. art. 1, par. 1, dir. 77/249/CEE del Consiglio, del 22-3-1977), e all'art. 56 TFUE.

Prima di proseguire nella disamina del caso, è opportuno fare un breve cenno sull'incidenza del libro fondiario nelle transazioni immobiliari nel diritto austriaco. Esso si basa sul sistema tavolare, la cui caratteristica fondamentale è rappresentata dalla natura reale anziché personale dei registri immobiliari. L'annotazione nel libro fondiario ha un effetto costitutivo, nel senso che il diritto di proprietà nasce solamente a seguito di tale annotazione, a differenza di altri Paesi dell'UE, quali l'Italia e la Francia, nei quali l'annotazione nel registro immobiliare ha un effetto di "pubblicità notizia" (per un approfondimento si veda C. Castronovo, S. Mazzamuto, *Manuale di diritto privato europeo*, Milano, 2007, 21 ss.).

È evidente, quindi, che la sentenza del 9 marzo 2017 della Corte di giustizia deve essere letta tenuto conto del ruolo che il prestatore di servizi legali riveste nel sistema tavolare austriaco e la cui portata non può essere estesa anche agli ordinamenti giuridici di altri Stati membri aventi caratteristiche diverse.

3. – La prima domanda pregiudiziale sottoposta alla Corte riguardava la compatibilità della direttiva 77/249/CEE con la normativa austriaca che riserva ai notai l'autenticazione delle firme apposte sugli atti necessari alla costituzione o al trasferimento di diritti reali immobiliari.

La direttiva in questione disciplina la prestazione di servizi da parte del professionista forense all'interno dell'Unione europea, ma non contiene precise indicazioni né relativamente alla nozione di avvocato né per quanto attiene alle attività che possono essere svolte da detti professionisti (per la giurisprudenza pertinente sia consentito il rinvio a M. Condinanzi, B. Nascimbene, A. Lang, *Citizenship of the Union and Free Movement of Persons*, Leiden, 2008, 149 ss.). Pertanto, nell'accezione della direttiva, possono considerarsi attività professionali non solo i servizi giuridici abitualmente resi dagli avvocati, come la consulenza legale, la rappresentanza e la difesa di un cliente in giudizio, ma differenti tipi di prestazioni, come l'autenticazione di firme: a questo proposito, come evidenziato dalla Corte, non assume rilevanza la circostanza che gli avvocati non svolgano queste ultime prestazioni in tutti gli Stati membri (cfr. Corte giust., sentenza 16-7-2015, cause C-544/13 e C-545/13, *Abcur*, punto 45 e giurisprudenza ivi citata). Anzi, alcuni Stati membri, tra cui appunto la Repubblica Ceca, hanno effettivamente previsto la possibilità che gli avvocati stabiliti nel territorio nazionale forniscano tali altri tipi di prestazioni (per un approfondimento si veda U. C. Schmid e al., *Real Property Law and Procedure in European Union*, European University Institute, Firenze, 2005, 52 ss.).

Nel caso in esame, i giudici dell'UE erano tenuti a chiarire anzitutto se l'attività di avvocato consistente nell'autenticazione di una firma fosse assoggettata al regime della libera prestazione di servizi: in passato la Corte ha precisato che il diritto alla libera prestazione dei servizi conferito dall'articolo 56 TFUE include non solo il caso in cui l'avvocato si sposti in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito per fornire i suoi servizi, ma anche la diversa situazione in cui a spostarsi sia il destinatario del servizio - come la ricorrente nel caso di specie - che si reca in uno Stato membro diverso da quello di residenza per beneficiare delle prestazioni di un avvocato ivi stabilito (cfr. Corte giust., sentenza 24 settembre 2013, causa C-221/11, *Demirkan*, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

Inoltre, nella sentenza in commento i giudici di Lussemburgo si sono soffermati sulla deroga alla libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, prevista dall'art. 1, par. 1 della direttiva 77/249/CEE, in base alla quale gli Stati membri hanno facoltà di riservare a determinate categorie di avvocati la possibilità di redigere atti autentici riguardanti la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari. Secondo la Corte, tale deroga non troverebbe applicazione nel caso *Piringer* poiché farebbe riferimento solo alla professione di avvocato, essendo nata per disciplinare la particolare situazione giuridica dei Paesi di *common law*, nei quali esistono differenti categorie di avvocati (*barristers* e i *solicitors*) e in cui soltanto i *solicitors* sono abilitati a redigere taluni atti giuridici di diritto immobiliare (Corte giust., *Piringer*, cit., punti 41-44).

Tale interpretazione è corroborata anche dalla direttiva 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato di uno Stato membro. Essa, infatti, riconosce agli Stati membri la possibilità di autorizzare una determinata categoria di avvocati, aventi i requisiti previsti dai singoli ordinamenti nazionali, a redigere sul loro territorio atti che conferiscono il potere di amministrare i beni dei defunti o riguardanti la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari. La norma, però, consente che tali poteri siano preclusi all'avvocato che esercita in uno Stato membro con un titolo professionale rilasciato da un altro Stato membro, dove l'amministrazione dei beni del defunto o la costituzione e il trasferimento di diritti reali immobiliari sono riservati a professioni diverse da quella forense (cfr. articolo 5 n. 2 della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16-2-1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica. Le direttive 77/249 e 98/5 perseguono il medesimo obiettivo e si inseriscono in una medesima logica, ossia la liberalizzazione delle attività professionali transfrontaliere degli avvocati. Sul punto si rinvia a C. Barnard, *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 2013, 320).

La Corte ha quindi sancito che la deroga consacrata dall'articolo 1, paragrafo 1, secondo comma della direttiva 77/249/CEE non si applica ad una normativa di uno Stato membro come quella oggetto del procedimento principale, che riconosce ai notai il potere di autenticare le firme apposte sui documenti necessari per la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari (Corte di giustizia, *Piringer*, cit., punto 47). Pertanto, non è su tale base che può essere giustificata la riserva di determinati servizi legali a favore dei notai.

I giudici dell'UE avrebbero potuto utilizzare a supporto di queste conclusioni non solo la genesi della direttiva in questione, ma anche argomenti tratti dall'evoluzione della professione forense che, in Stati come la Repubblica ceca, consente agli avvocati di svolgere attività diverse dalla consulenza legale e dalla rappresentanza in giudizio, quale appunto l'autenticazione delle firme sugli atti necessari per i trasferimenti immobiliari.

Appaiono maggiormente condivisibili sul punto, invece, le conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, a parere del quale le disposizioni della direttiva 77/249 non ostano a che uno Stato riservi ai notai l'autenticazione della firma nei registri immobiliari, sulla base del combinato disposto delle direttive 77/249 e 98/5 (conclusioni dell'AG Szpunar, cit., punti 38-39).

4. – Il secondo quesito rivolto alla Corte riguardava la compatibilità della normativa austriaca con l'articolo 56 TFUE. In particolare, ai giudici di Lussemburgo veniva richiesto se l'autenticazione delle firme sugli atti da registrare nel libro fondiario riservata ai soli notai costituisse o meno una restrizione alla libera prestazione dei servizi.

Anzitutto, l'articolo 56 TFUE impone sia l'eliminazione di qualsiasi discriminazione in base alla cittadinanza nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro, sia la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione dei servizi idonea a vietare, ostacolare o rendere meno allettanti le attività di un prestatore stabilito in un altro Stato membro (per un approfondimento v., *ex multis*, Corte giust., sentenza 18-7-2013, causa C-265/12, *Citroen Belux*, punto 35, e Corte giust., sentenza 11-7-2015, causa C-98/14, *Berlington Hungary e a.*, punto 35).

La normativa austriaca conferisce solo ai notai e ai tribunali la competenza ad autenticare le firme apposte sui documenti necessari per la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari. Per effetto di tale riserva di competenza, in Austria non è riconosciuta l'autenticazione delle firme effettuata tanto da un avvocato stabilito in tale Stato quanto dagli avvocati stabiliti in altri Stati membri; né un cittadino austriaco, destinatario di una prestazione del genere, può, come nel caso di specie, recarsi in Repubblica Ceca per usufruire di un servizio che non è disponibile in Austria allo scopo di procedere ad un'annotazione nel libro fondiario (Corte giust., *Commissione c. Austria*, cit., punti 91 e 92).

Pare opportuno precisare che il ruolo dei prestatori di servizi legali nelle transazioni immobiliari all'interno dell'Unione europea è strettamente connesso al sistema di

registrazione e trascrizione previsto dagli ordinamenti dei singoli Stati membri. In Paesi dove vige il sistema tavolare, come l'Austria, la Germania e la Slovenia, l'ordinamento riserva ai notai (o ai tribunali) l'autenticazione delle firme apposte in calce ai documenti necessari per la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari. Discorso analogo vale per gli Stati in cui vige il principio del consenso traslativo, come la Francia e l'Italia, in cui l'autenticazione della firma è ancora oggi riservata ai notai. Invece, nei Paesi di *common law*, come il Regno Unito e l'Irlanda, e in alcuni Paesi di *civil law*, come la Repubblica Ceca e l'Ungheria, gli avvocati possono autenticare le firme sugli atti idonei a costituire o trasferire diritti reali immobiliari (per un approfondimento si rinvia a U.C. Schmid e al., cit.). Appare, quindi, evidente che nel verificare la compatibilità dell'ordinamento austriaco con l'articolo 56 TFUE, i giudici di Lussemburgo hanno dovuto tener conto anche della mancata armonizzazione dei sistemi di trascrizione e registrazione immobiliare nei singoli Stati membri.

La Corte è intervenuta più volte sul tema delle restrizioni alla libera prestazione di servizi garantita dall'articolo 56 TFUE. Esse sono ammesse a titolo di deroga per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ai sensi degli articoli 51 e 52 TFUE, applicabili parimenti in materia di libera prestazione dei servizi in base all'articolo 56 TFUE, oppure possono essere giustificate, se applicate in modo non discriminatorio, in presenza di ragioni imperative d'interesse generale (cfr. Corte giust., sentenza 17-12-1981, causa 279/80, *Webb*. Sull'argomento si veda L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2016, 196 ss.).

Il fulcro del caso consisteva proprio nel verificare se la normativa austriaca potesse rientrare in una delle deroghe alla libera prestazione dei servizi prevista dalle norme dei Trattati.

Per quanto riguarda l'esenzione di cui all'articolo 51 TFUE, relativa alle attività che partecipano, anche occasionalmente, all'esercizio di pubblici poteri, la Corte ha già ritenuto in precedenti casi che l'attività di autenticazione affidata ai notai non comporta, di per sé, una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'articolo 51, primo comma, TFUE (cfr. Corte di giust., *Commissione/Austria*, cit.). Per i giudici dell'UE, quindi, l'eccezione prevista dalla citata disposizione del Trattato non rileva in ordine alla fattispecie in questione la quale, per di più, riguarda solo l'autenticazione della firma del richiedente e non già del contenuto dell'atto sul quale tale firma è stata apposta (la limitazione è infatti consentita solo per quelle attività che costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri e che sono pertanto da escludere tutte quelle attività che sono svolte nell'interesse generale o che costituiscono un ausilio o una collaborazione al funzionamento della pubblica autorità. Cfr. Corte giust., sentenza 21-06-1974, causa 2/74, *Reyners*, punti 44-45).

L'analisi della Corte si è soffermata, invece, sulle deroghe previste dall'articolo 52 TFUE. Nello specifico, i giudici dell'Unione hanno avuto modo di precisare che la tenuta del libro fondiario costituisce una componente fondamentale dell'amministrazione preventiva della giustizia, in quanto mira a garantire una buona applicazione della legge e la certezza del diritto quanto agli atti stipulati tra i privati (Corte di giust., *Piringer*, cit., punti 58-60). Proprio per questo, le disposizioni nazionali che obblighino a verificare, avvalendosi di professionisti giurati come i notai, l'esattezza delle annotazioni, si ricollegano, più in generale, alla tutela della buona amministrazione della giustizia che, in conformità alla giurisprudenza della Corte, costituisce un motivo imperativo di interesse generale (Cfr. Corte di giust., *Commissione c. Austria*, cit., punto 96. Nel caso di specie, la Corte ha precisato che la circostanza che le attività notarili perseguano obiettivi di interesse generale, miranti in particolare a garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati, costituisce una ragione imperativa di interesse generale che consente di giustificare eventuali restrizioni all'articolo 49 TFUE derivanti dalla specificità proprie dell'attività notarile, quali l'inquadramento di cui sono oggetto i notai per l'effetto di procedure di selezione che sono loro applicate, la limitazione del loro numero e delle loro competenze territoriali o ancora il regime loro applicato riguardo a remunerazione, indipendenza, incompatibilità e

inamovibilità, purché dette restrizioni permettano di conseguire tali obiettivi e siano a ciò necessarie).

La categoria dei motivi imperativi di interesse generale comprende finalità non economiche, ritenute meritevoli di tutela della Corte di giustizia, che legittimano l'adozione da parte degli Stati membri di misure non discriminatorie, necessarie per il perseguimento di tali finalità e proporzionate rispetto ad esse (si veda, *ex multis*, A. Arena, *La libera prestazione dei servizi*, in A. Arena, F. Bestagno, G. Rossolillo, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Torino, 2016, 362 ss.).

Nella sentenza in commento, i giudici di Lussemburgo hanno considerato la previsione normativa che conferisce in modo esclusivo le attività connesse all'autenticazione degli atti relativi alla costituzione o al trasferimento di diritti reali immobiliari a una specifica categoria di professionisti, depositari della fede pubblica e su cui lo Stato membro coinvolto esercita un particolare controllo, funzionale ed adeguata al conseguimento degli obiettivi adottati dal governo austriaco (Cfr. Corte giust., sentenza 12-12-1996, causa C-3/95, *Reisebüro Broede*, punto 36).

Infine, la Corte ha sostenuto che rinunciare in modo generale, per motivi afferenti alla libera prestazione di servizi degli avvocati, a funzioni di controllo statale e a una garanzia effettiva del controllo sulle annotazioni nel libro fondiario, sortirebbe l'effetto di intralciare il buon funzionamento del sistema del libro fondiario nonché la legalità e la certezza del diritto quanto agli atti stipulati tra privati (Corte giust., *Piringer*, cit., punti 64-66).

In conclusione, secondo la Corte di giustizia, in materia di atti di costituzione e/o trasferimento di diritti reali immobiliari, la norma nazionale che imponga l'autenticazione notarile della firma apposta dal richiedente sull'atto medesimo rientra tra le restrizioni compatibili con il diritto dell'Unione in materia di prestazione di servizi da parte degli avvocati (Corte giust., caso *Piringer*, cit., punto 56).

5. – Nel quadro della giurisprudenza in materia di libera prestazione dei servizi legali nel mercato dell'Unione europea, la sentenza assume particolare rilevanza in quanto delinea con maggiore precisione una particolare ipotesi di deroga all'articolo 56 TFUE.

La Corte ha, infatti, stabilito che la limitazione delle attività connesse all'autenticazione degli atti relativi alla costituzione o al trasferimento di diritti reali immobiliari a una specifica categoria di professionisti, quali i notai, mira a perseguire un motivo imperativo di interesse generale, ossia la tutela della buona amministrazione della giustizia, tale da giustificare una deroga alla libera circolazione dei servizi.

Occorre però sottolineare che tale deroga deve essere circoscritta a quegli Stati membri in cui esiste un sistema tavolare, in cui quindi il libro fondiario riveste un'importanza decisiva soprattutto nelle transazioni immobiliari. In particolare, qualsiasi annotazione in un libro fondiario, quale il libro fondiario austriaco, produce effetti costitutivi, nel senso che il diritto della persona che ha domandato tale annotazione nasce unicamente in forza di quest'ultima.

Ciò premesso, secondo la Corte, l'attività espletata dagli avvocati e consistente nel certificare l'autenticità delle firme apposte in calce a taluni atti non è assimilabile all'attività di autenticazione svolta dai notai. Infatti l'avvocato, chiamato ad autenticare l'atto, non provvede al controllo del contenuto dello stesso ed alla verifica che gli elementi dell'atto corrispondano a quanto previsto e voluto dall'ordinamento (funzione propria di un notaio). Il notaio ha invece il dovere di effettuare prima dell'atto le visure catastali e ipotecarie e, dunque, le necessarie e preventive verifiche sulla titolarità di chi vende e sull'eventuale libertà da ipoteche o trascrizioni dell'immobile (Corte giust., caso *Piringer*, cit., punto 64).

Come, però, ben ha sottolineato l'Avvocato generale nelle sue conclusioni, né il giudice del rinvio né il governo austriaco hanno indicato che i requisiti posti all'attività dei notai austriaci e a quella degli avvocati cechi siano tali, sul versante ceco, da compromettere il corretto funzionamento del libro fondiario (conclusioni dell'AG Szpunar, cit., punto 59). E, inoltre, le motivazioni della Corte si sono concentrate solo sulla funzione di pubblico ufficiale svolta dai notai in Austria, ritenuta idonea a favorire una tutela effettiva sul controllo delle

annotazioni del libro fondiario, ma non fanno alcun riferimento alle garanzie minime che i liberi prestatori di servizi giuridici debbono offrire nell'ambito delle attività di annotazione e autenticazione di atti nei registri immobiliari in conformità agli articoli 56 TFUE e ss.

Se si considera, ad esempio, l'ordinamento italiano, gli avvocati sono da sempre considerati dalla giurisprudenza di merito e di Cassazione (v. da ultimo le recenti sentenze della Corte cass. sul punto ed in particolare Cass. n. 13849/2017; Cass. n. 9473/2017 e Cass. n. 25054/2016) incaricati di pubblico servizio, poiché autenticano le sottoscrizioni dei loro assistiti sulle procure alle liti, certificano la conformità delle copie degli atti che notificano in proprio e, di recente, anche la conformità degli atti digitali nel processo telematico. Inoltre, come i notai e i commercialisti, gli avvocati possono essere delegati alle operazioni di vendita giudiziale e svolgono, nella qualità di pubblico ufficiale, tutta l'attività che porta alla vendita all'asta dei beni pignorati. Ancor più di recente gli avvocati stipulano, in determinate ipotesi, convenzioni matrimoniali per le cd. "separazioni brevi" che, ad accordo raggiunto, avranno i medesimi effetti di una sentenza giudiziale (Cfr. le due recenti ordinanze del Tribunale di Pordenone e di Roma del 16 e del 17-3-2017, le quali hanno riconosciuto che gli accordi di negoziazione nei quali sono contenuti patti di trasferimenti immobiliare possono essere trascritti nei registri immobiliari dagli avvocati).

Ad avviso di chi scrive, quindi, la sentenza in esame lascia aperta una questione rilevante: la necessità di armonizzare le normative nazionali degli Stati membri al fine di favorire la piena attuazione all'articolo 56 TFUE attraverso la definizione dei requisiti e dei sistemi di controllo che devono essere garantiti e rispettati dai liberi prestatori di servizi.

Un'autenticazione come quella oggetto del caso *Piringer*, infatti, non richiede la redazione di atti né la prestazione di consulenze giuridiche su questioni complesse, in quanto è volta semplicemente a constatare l'identità della persona presente e a confermare che essa ha effettivamente firmato un documento. Ma senza un'armonizzazione delle normative nazionali e dei sistemi di controllo dei liberi prestatori di servizi legali all'interno dell'UE, sarà difficile che nei prossimi anni la Corte di giustizia muti il proprio orientamento mettendo in discussione regimi giuridici consolidati negli Stati membri, quali la competenza dei notai nell'ambito delle trascrizioni immobiliari negli Stati che adottano sistemi fondiari di tipo tavolare.