

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

24 maggio 2011 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Art. 43 CE – Libertà di stabilimento – Notai – Requisito di cittadinanza – Art. 45 CE – Partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri – Direttiva 89/48/CEE»

Nella causa C-47/08,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto l'11 febbraio 2008,

Commissione europea, rappresentata dai sigg. J.-P. Keppenne, H. Støvlbæk e G. Zavvos, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da:

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. S. Ossowski, in qualità di agente,

interveniante,

contro

Regno del Belgio, rappresentato dalle sig.re C. Pochet e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite dagli avv.ti H. Gilliams e L. Goossens, avocats,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica ceca, rappresentata dal sig. M. Smolek, in qualità di agente,

Repubblica francese, rappresentata dai sigg. G. de Bergues e B. Messmer, in qualità di agenti,

Repubblica di Lettonia, rappresentata dalle sig.re L. Ostrovska, K. Drēviņa e J. Barbale, in qualità di agenti,

Repubblica di Lituania, rappresentata dal sig. D. Kriauciūnas, in qualità di agente,

Repubblica di Ungheria, rappresentata dalle sig.re J. Fazekas, R. Somssich e K. Veres, nonché dal sig. M. Fehér, in qualità di agenti,

Repubblica slovacca, rappresentata dal sig. J. Čorba e dalla sig.ra B. Ricziová, in qualità di agenti,

interveniante,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (relatore) e J.-J. Kasel, presidenti di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász, G. Arestis, M. Ilešič, dalla sig.ra C. Toader e dal sig. M. Safjan, giudici,

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón

cancelliere: sig. M.-A. Gaudissart, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 aprile 2010,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 settembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, prevedendo un requisito di cittadinanza per l'accesso alla professione di notaio e non avendo trasposto, per detta professione, la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16), come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 14 maggio 2001, 2001/19/CE (GU L 206, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 89/48»), il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi degli artt. 43 CE e 45 CE, nonché della direttiva 89/48.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 2 Il dodicesimo 'considerando' della direttiva 89/48 enunciava che «il sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore non pregiudica in alcun modo l'applicazione dell'articolo [45 CE]».
- 3 L'art. 2 della direttiva 89/48 era formulato nel modo seguente:

«La presente direttiva si applica a qualunque cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato, una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante.

La presente direttiva non si applica alle professioni contemplate da una direttiva specifica che istituisca fra gli Stati membri il reciproco riconoscimento dei diplomi».
- 4 La professione di notaio non è stata oggetto di alcuna regolamentazione del tipo indicato al secondo comma di detto art. 2.
- 5 La direttiva 89/48 prevedeva un termine per la trasposizione che, a norma del suo art. 12, è scaduto il 4 gennaio 1991.
- 6 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 settembre 2005, 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, pag. 22), ha abrogato, ai sensi del suo art. 62, la direttiva 89/48 a decorrere dal 20 ottobre 2007.
- 7 Ai sensi del quarantunesimo 'considerando' della direttiva 2005/36, quest'ultima «non pregiudica l'applicazione dell'articolo 39, paragrafo 4, [CE] e dell'articolo 45 [CE, in particolare per quanto riguarda] i notai».

La normativa nazionale

L'organizzazione generale della professione di notaio

- 8 Nell'ordinamento giuridico belga i notai esercitano la loro attività nell'ambito di una professione liberale. L'organizzazione della professione di notaio è disciplinata dalla legge 25 Ventoso anno XI, recante organizzazione del notariato, come modificata dalla legge 4 maggio 1999 (in prosieguo: la «legge di Ventoso»).

- 9 Ai sensi dell'art. 1, primo comma, della legge citata, i notai sono «i funzionari pubblici incaricati di ricevere ogni atto e contratto a cui le parti debbano o vogliano far attribuire il carattere di autenticità proprio agli atti dell'autorità pubblica, di dar loro data certa, di conservarne il deposito, rilasciarne copie esecutive ed autentiche».
- 10 L'art. 5, n. 1, di tale legge prevede che «[i] notai esercitano le loro funzioni nell'ambito della circoscrizione giudiziaria di loro residenza». In forza dell'art. 9, n. 1, primo comma, della legge di Ventoso, esclusi i casi in cui la designazione del notaio sia prevista per via giudiziaria, ciascuna parte può liberamente scegliere il notaio. Il numero dei notai, la loro ubicazione e la loro sede sono stabiliti dal Re in conformità con le disposizioni dell'art. 31 della medesima legge.
- 11 In conformità all'art. 50 della legge di Ventoso, il notaio può esercitare la propria professione da solo o associandosi ad uno o più notai titolari, la cui residenza sia situata nella medesima circoscrizione giudiziaria, ovvero nell'ambito di una società professionale di notai.
- 12 Gli onorari dei notai sono stabiliti dalla legge in conformità alle disposizioni del regio decreto 16 dicembre 1950, relativo al tariffario degli onorari notarili.
- 13 In conformità all'art. 35, n. 3, della legge di Ventoso, per poter essere nominato candidato notaio in Belgio l'interessato deve, segnatamente, essere belga.

Le attività notarili

- 14 Quanto alle diverse attività notarili nell'ordinamento giuridico belga, è pacifico che il compito principale del notaio consiste nel redigere atti pubblici. L'intervento del notaio può pertanto essere obbligatorio o facoltativo, in funzione dell'atto che è chiamato ad autenticare. Mediante tale intervento, il notaio constata il ricorrere di tutti i requisiti stabiliti dalla legge per la realizzazione dell'atto, nonché la capacità giuridica e di agire delle parti interessate.
- 15 L'atto pubblico è definito dall'art. 1317 del codice civile, contenuto nel capo VI, dal titolo «Della prova delle obbligazioni e di quella del pagamento», del titolo III del libro III del detto codice. Ai sensi di tale articolo è atto pubblico «quello che è stato ricevuto con le formalità richieste da un pubblico ufficiale abilitato a stipularlo nel luogo in cui l'atto è redatto».
- 16 In forza dell'art. 19 della legge di Ventoso, l'atto notarile fa piena prova in giudizio ed è dotato di efficacia esecutiva nell'intero territorio del Regno del Belgio.
- 17 L'art. 1319 del codice civile precisa che «[l]atto pubblico fa piena prova della convenzione in esso contenuta tra le parti contraenti e i loro eredi o aventi causa».
- 18 L'art. 1322 dello stesso codice prevede che «[l]a scrittura privata riconosciuta da colui contro cui si produce, o legalmente considerata come riconosciuta, ha la stessa efficacia probatoria dell'atto pubblico fra coloro che l'hanno sottoscritta e fra i loro eredi ed aventi causa».
- 19 Ai sensi dell'art. 516 del codice giudiziario, gli ufficiali giudiziari sono i soli competenti, salvo contrarie disposizioni di legge, a dare esecuzione alle decisioni giudiziarie nonché agli atti o ai titoli esecutivi. Gli artt. 1395 e 1396 di detto codice prevedono che il giudice dell'esecuzione è investito di tutte le domande aventi, segnatamente, ad oggetto procedure esecutive. Quest'ultimo vigila sull'osservanza delle disposizioni riguardanti tali procedure e può, anche d'ufficio, farsi consegnare dai pubblici ufficiali o funzionari intervenienti o incaricati una relazione sullo stato della procedura.
- 20 Oltre alle attività di autenticazione, l'ordinamento giuridico belga conferisce ai notai, in particolare, i seguenti compiti.
- 21 In conformità agli artt. 1148-1173 del codice giudiziario, il notaio esercita talune attività in materia di apposizione e di rimozione dei sigilli. Le apposizioni e rimozioni dei sigilli sono autorizzate dal giudice di pace. In caso di assoluta necessità, il giudice di pace può disporre la rimozione temporanea dei sigilli, designando un notaio per rappresentare le persone assenti e un notaio per stilare l'inventario e garantire la conservazione degli oggetti.

- 22 In base agli artt. 1175-1184 del codice citato, il notaio è incaricato della redazione dell'inventario di una successione, di una comunione tra coniugi o di una comunione pro indiviso. La redazione di un inventario siffatto è normalmente soggetta all'autorizzazione del giudice di pace ed esso viene poi redatto con atto notarile. In caso di difficoltà il notaio ne riferisce al giudice stesso.
- 23 Il ruolo del notaio nell'ambito di talune vendite immobiliari è disciplinato dagli artt. 1186-1190 del codice giudiziario. Per procedere a vendite siffatte gli interessati devono preliminarmente, nei casi previsti dalla legge, formulare un'istanza di autorizzazione al giudice di pace. Quest'ultimo, se accoglie l'istanza, incarica un notaio di procedere alla vendita.
- 24 Al notaio sono attribuite, ai sensi degli artt. 1207-1224 del codice stesso, a nche talune attività in materia di divisione giudiziaria. Spetta in primis al tribunale competente disporre la divisione giudiziaria e rinviare le parti, eventualmente con le modalità da esso determinate, dinanzi ad uno o due notai nominati d'ufficio, qualora le parti non concordino sulla scelta del notaio. Dopo che i mobili e gli immobili sono stati stimati o venduti, il notaio redige un rendiconto liquidativo ai fini della divisione. Il tribunale risolve le eventuali controversie e in seguito procede all'omologazione del citato rendiconto ovvero lo rinvia al notaio incaricato ai fini della redazione di un atto di liquidazione complementare o di un rendiconto liquidativo conforme alle direttive formulate dal giudice.
- 25 Il notaio esercita altresì, in conformità agli artt. 1560 e segg. del codice giudiziario, talune attività in materia di pignoramento immobiliare. Secondo tali disposizioni, il titolo esecutivo viene anzitutto posto in esecuzione da un ufficiale giudiziario mediante notifica al debitore di un atto di precetto. Quest'ultimo beneficia poi di un termine per l'esecuzione volontaria. Infine, alla scadenza del termine stesso e se il debitore non ha nel frattempo volontariamente ottemperato, i beni immobili in questione sono pignorati mediante notifica di ufficiale giudiziario ed il pignoramento è seguito dalla trascrizione della notifica stessa presso il registro ipotecario. Su istanza depositata dal creditore, il giudice dell'esecuzione nomina un notaio incaricato di procedere all'aggiudicazione o alla vendita a trattativa privata dei beni in questione, qualora quest'ultima sia stata autorizzata dal giudice, e alle operazioni di graduazione e ripartizione dell'attivo. In caso di aggiudicazione, il notaio incaricato stila il capitolato d'oneri che indica il giorno della vendita e prevede il trasferimento del prezzo a vantaggio dei creditori. Se il capitolato d'oneri è oggetto di contestazioni, il notaio ne redige verbale, sospende tutte le operazioni e rinvia la questione al giudice. Al pignoramento immobiliare si applicano gli artt. 1395 e 1396 del codice citato, menzionati al punto 19 di questa sentenza.
- 26 Il notaio è inoltre coinvolto, in conformità alle norme previste dagli artt. 1639-1654 del codice giudiziario, nella procedura di graduazione e ripartizione dell'attivo che fa seguito ad una pubblica vendita. Così, il notaio incaricato redige il verbale di distribuzione del prezzo della vendita o, se del caso, indica la graduazione dei privilegi e delle ipoteche. Qualora non siano formulate contestazioni, il notaio chiude il verbale stesso e consegna ai creditori l'elenco di graduazione in forma esecutiva. Le eventuali contestazioni sono portate davanti al giudice.
- 27 Inoltre, talune transazioni devono essere stipulate mediante atto notarile a pena di nullità. Si tratta segnatamente delle donazioni tra vivi, dei testamenti nonché delle convenzioni matrimoniali e di coabitazione legale.
- 28 Il notaio interviene altresì in materia di diritto societario e di diritto delle associazioni. Così, a titolo di esempio, le decisioni di scioglimento di talune società assunte dalle assemblee generali di queste ultime devono essere redatte in forma di atto pubblico ai sensi dell'art. 181, n. 4, del codice delle società. Lo stesso vale, ai sensi degli artt. 27 e 46 della legge sulle associazioni senza scopo di lucro, delle associazioni internazionali senza scopo di lucro e delle fondazioni, per quanto riguarda gli atti costitutivi di tali associazioni e fondazioni. Le associazioni e le fondazioni, al pari delle società, acquistano la personalità giuridica a seguito del deposito dell'atto costitutivo presso la cancelleria del tribunal de commerce (artt. 2, n. 4, e 68 del codice delle società, nonché artt. 3, 26 novies, n. 1, 29, n. 1, e 31, n. 1, di tale legge). Inoltre, ai sensi degli artt. 882-884 del codice delle società, è effettuata da un notaio la verifica della legittimità di una fusione o di una scissione societaria o di un trasferimento di sede.

La procedura precontenziosa

- 29 Alla Commissione è stata presentata una denuncia relativa al requisito di cittadinanza per accedere alla professione di notaio in Belgio. Dopo aver proceduto all'esame della denuncia, con lettera di diffida in data 8 novembre 2000 la Commissione ha invitato il Regno del Belgio a presentarle, entro il termine di due mesi, le sue osservazioni relative, da un lato, alla conformità con l'art. 45, primo comma, CE di detto requisito di cittadinanza, nonché, d'altro lato, alla mancata trasposizione della direttiva 89/48 per quanto riguarda la professione di notaio.
- 30 Con lettera in data 1° febbraio 2001 il Regno del Belgio ha risposto alla citata lettera di diffida.
- 31 Il 15 luglio 2002 la Commissione ha inviato una lettera di diffida complementare a tale Stato membro, contestandogli l'inadempimento degli obblighi ad esso incombenti a norma degli artt. 43 CE e 45, primo comma, CE, nonché della direttiva 89/48.
- 32 Lo Stato membro ha risposto a tale lettera di diffida complementare con lettera datata 10 ottobre 2002.
- 33 Non essendo stata persuasa dagli argomenti addotti dal Regno del Belgio, il 18 ottobre 2006 la Commissione ha inviato a tale Stato membro un parere motivato nel quale essa ha concluso che tale Stato era venuto meno agli obblighi incombentigli ai sensi degli artt. 43 CE e 45, primo comma, CE, nonché della direttiva 89/48. Tale istituzione ha invitato detto Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato entro un termine di due mesi a decorrere dal ricevimento dello stesso.
- 34 Con lettera in data 13 dicembre 2006 il Regno del Belgio ha esposto i motivi per i quali riteneva infondata la tesi sostenuta dalla Commissione.
- 35 In tali circostanze la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

La prima censura

Argomenti delle parti

- 36 Con la sua prima censura la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che il Regno del Belgio, riservando l'accesso alla professione di notaio unicamente ai propri cittadini, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma degli artt. 43 CE e 45, primo comma, CE.
- 37 Detta istituzione sottolinea, preliminarmente, che l'accesso alla professione di notaio in taluni Stati membri non è assoggettato ad alcun requisito di cittadinanza e che tale requisito è stato eliminato da altri Stati membri, quali il Regno di Spagna, la Repubblica italiana e la Repubblica portoghese.
- 38 La Commissione ricorda, in primo luogo, che l'art. 43 CE costituisce una delle disposizioni fondamentali del diritto dell'Unione che mira a garantire il trattamento nazionale a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisca, sia pure in via secondaria, in un altro Stato membro per svolgere un'attività non subordinata, e vieta qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza.
- 39 Tale istituzione, al pari del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, sostiene che l'art. 45, primo comma, CE deve essere oggetto di interpretazione autonoma e uniforme (sentenza 15 marzo 1988, causa 147/86, Commissione/Grecia, Racc. pag. 1637, punto 8). In quanto prevede un'eccezione alla libertà di stabilimento per le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri, detto articolo dovrebbe, inoltre, essere interpretato restrittivamente (sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners, Racc. pag. 631, punto 43).
- 40 L'eccezione prevista all'art. 45, primo comma, CE dovrebbe essere quindi limitata alle attività che, per loro stessa natura, comportano una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri (sentenza Reyners, cit., punti 44 e 45). Secondo la Commissione la nozione di pubblici poteri implica l'esercizio di un potere decisionale che esorbita dal diritto comune e si traduce nella capacità di agire indipendentemente dalla volontà di altri soggetti o anche contro tale volontà. In

particolare i pubblici poteri si manifesterebbero, secondo la giurisprudenza della Corte, attraverso poteri di coercizione (sentenza 29 ottobre 1998, causa C-114/97, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-6717, punto 37).

- 41 A parere della Commissione e del Regno Unito, le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri dovrebbero essere distinte da quelle esercitate nell'interesse generale. Diverse professioni si vedrebbero, infatti, attribuire competenze particolari nell'interesse generale, senza tuttavia partecipare all'esercizio dei pubblici poteri.
- 42 Sarebbero del pari escluse dall'ambito d'applicazione dell'art. 45, primo comma, CE le attività che costituiscono un ausilio o una collaborazione al funzionamento della pubblica autorità (v., in tal senso, sentenza 13 luglio 1993, causa C-42/92, Thijssen, Racc. pag. I-4047, punto 22).
- 43 La Commissione e il Regno Unito ricordano inoltre che l'art. 45, primo comma, CE riguarda, in linea di principio, determinate attività e non un'intera professione, a meno che le attività interessate siano inseparabili dal complesso di quelle esercitate da tale professione.
- 44 La Commissione, poi, procede all'esame delle diverse attività svolte dal notaio nell'ordinamento giuridico belga.
- 45 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'autenticazione di atti e convenzioni, la Commissione sostiene che il notaio si limita ad attestare la volontà delle parti, dopo averle consigliate, e a dare effetti giuridici a tale volontà. Nello svolgimento di detta attività il notaio non disporrebbe di alcun potere decisionale nei confronti delle parti. Così, l'autenticazione sarebbe la semplice conferma di un accordo preliminare tra queste ultime. Il fatto che taluni atti debbano essere obbligatoriamente autenticati sarebbe irrilevante dal momento che numerose procedure avrebbero carattere obbligatorio senza tuttavia essere manifestazione dell'esercizio di pubblici poteri.
- 46 Lo stesso potrebbe dirsi per quanto concerne le peculiarità del regime probatorio connesso agli atti notarili, dal momento che un'analoga forza probatoria è conferita altresì ad altri atti che non rientrano nell'esercizio dei pubblici poteri, quali, ad esempio, i verbali redatti dalle guardie forestali giurate. Neanche il fatto che il notaio assuma una propria responsabilità in sede di redazione degli atti notarili sarebbe pertinente. Infatti, ciò si verificherebbe con riferimento alla maggior parte dei professionisti indipendenti, quali gli avvocati, gli architetti ovvero i medici.
- 47 Per quanto concerne l'efficacia esecutiva degli atti pubblici, la Commissione ritiene che l'apposizione della formula esecutiva preceda l'esecuzione propriamente detta, senza farne parte. Pertanto, tale efficacia esecutiva non conferirebbe ai notai alcun potere coercitivo. Peraltro, qualsiasi eventuale contestazione sarebbe risolta non dal notaio ma dal giudice.
- 48 Per quanto concerne, in secondo luogo, i compiti del notaio nell'ambito del pignoramento immobiliare, quest'ultimo si limiterebbe ad eseguire le decisioni assunte dal giudice dell'esecuzione. Lo stesso varrebbe per quanto concerne la vendita pubblica di immobili al di fuori di un pignoramento.
- 49 In terzo luogo, il ruolo del notaio nello stilare l'inventario di una successione, di una comunione tra coniugi o di una comunione pro indiviso si limiterebbe alla redazione dell'inventario stesso sotto il controllo del giudice. Quanto al suo ruolo nella liquidazione e divisione giudiziaria, esso sarebbe del pari inquadrato nell'ambito delle decisioni del giudice.
- 50 Per quanto concerne, in quarto luogo, i compiti del notaio relativi allo svolgimento di taluni atti quali, segnatamente, le donazioni, le convenzioni matrimoniali o di coabitazione legale e i testamenti, la Commissione ritiene che il notaio si limiti ad avallare la volontà delle parti nel rispetto della legge.
- 51 Lo stesso varrebbe con riferimento, in quinto luogo, alle funzioni notarili in materia di diritto delle società e delle associazioni.
- 52 Peraltro, lo status specifico del notaio in diritto belga, la sua nomina ad opera del Re e il controllo esercitato sulle sue attività dai servizi dello Stato non sarebbero direttamente rilevanti ai fini della valutazione della natura delle attività in questione.

- 53 La Commissione considera, infine, al pari del Regno Unito, che le norme del diritto dell'Unione contenenti riferimenti all'attività notarile non pregiudichino l'applicazione a tale attività degli artt. 43 CE e 45, primo comma, CE.
- 54 Tanto l'art. 1, n. 5, lett. d), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 8 giugno 2000, 2000/31/CE, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico») (GU L 178, pag. 1), quanto il quarantunesimo 'considerando' della direttiva 2005/36 escluderebbero, infatti, dal loro ambito di applicazione le attività dei notai solo nei limiti in cui queste ultime comportano un nesso diretto e specifico con l'esercizio dei pubblici poteri. Si tratterebbe quindi di una mera riserva che non inciderebbe in alcun modo sull'interpretazione dell'art. 45, primo comma, CE. Quanto all'art. 2, n. 2, sub 1), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36), che esclude le attività dei notai dall'ambito di applicazione di tale direttiva, la Commissione sottolinea che la circostanza che il legislatore abbia scelto di escludere una determinata attività dall'ambito di applicazione di detta direttiva non significa che a tale attività sia applicabile l'art. 45, primo comma, CE.
- 55 In ordine al regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 2000, n. 44/2001, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 2001, L 12, pag. 1), al regolamento (CE) del Consiglio 27 novembre 2003, n. 2201, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (GU L 338, pag. 1), ed al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, n. 805, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati (GU L 143, pag. 15), la Commissione ritiene che tali regolamenti si limitino a prevedere l'obbligo degli Stati membri di riconoscere e di rendere esecutivi atti formati ed aventi efficacia esecutiva in un altro Stato membro.
- 56 Per quanto riguarda la risoluzione del Parlamento europeo 23 marzo 2006 sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici (GU C 292E, pag. 105; in prosieguo: la «risoluzione del 2006»), si tratterebbe di un atto puramente politico, il cui contenuto sarebbe ambiguo, giacché, da un lato, al punto 17 di tale risoluzione il Parlamento avrebbe affermato che l'art. 45 CE deve essere applicato alla professione di notaio, benché, d'altro lato, al punto 2 della stessa risoluzione, abbia ribadito le dichiarazioni espresse nella risoluzione del 18 gennaio 1994 sulla situazione e sull'organizzazione della professione notarile nei dodici Stati della Comunità (GU C 44, pag. 36; in prosieguo: la «risoluzione del 1994»), nella quale esprimeva l'auspicio che fosse eliminato il requisito di cittadinanza per l'accesso alla professione di notaio previsto nella normativa di numerosi Stati membri.
- 57 La Commissione e il Regno Unito aggiungono che la causa che ha dato luogo alla sentenza 30 settembre 2003, causa C-405/01, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (Racc. pag. I-10391), alla quale fanno riferimento diversi Stati membri nelle loro osservazioni scritte, riguardava l'esercizio, da parte dei capitani e dei comandanti in seconda di navi mercantili, di un ampio complesso di compiti di mantenimento della sicurezza, di poteri di polizia nonché di competenze in materia notarile e di stato civile. La Corte non avrebbe, pertanto, avuto l'occasione di esaminare dettagliatamente alla luce dell'art. 45, primo comma, CE le diverse attività svolte dai notai. La menzionata sentenza non sarebbe di conseguenza sufficiente per concludere che tale disposizione sia applicabile ai notai.
- 58 Il Regno del Belgio, sostenuto dalla Repubblica ceca, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Ungheria e dalla Repubblica slovacca, osserva in primo luogo che l'interpretazione dell'art. 45, primo comma, CE fornita dalla Commissione è eccessivamente restrittiva. Secondo il primo dei citati Stati membri, i notai partecipano, nell'ordinamento giuridico belga, direttamente e specificamente all'esercizio dei pubblici poteri in ragione, per un verso, degli effetti giuridici che esorbitano dal diritto comune connessi agli atti notarili e, per altro verso, della natura delle attività notarili strettamente collegate all'esercizio del potere giurisdizionale, nonché di quelle esercitate dagli stessi in ambito non contenzioso.
- 59 Il Regno del Belgio aggiunge che lo status dei notai nell'ordinamento giuridico belga equivale a quello dei funzionari che esercitano pubblici poteri, poiché la procedura di nomina e il regime di inamovibilità loro applicabili sono equivalenti a quelli dei magistrati.

- 60 Quanto poi alle diverse attività esercitate dai notai, il citato Stato membro sottolinea, in secondo luogo, che esse implicano la stesura di atti pubblici, il che costituirebbe una manifestazione concreta dei pubblici poteri. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, l'accordo tra le parti non sarebbe sufficiente alla redazione di un atto notarile. Infatti, il notaio sarebbe tenuto a rifiutarsi di stilare l'atto pubblico qualora non ricorrano le condizioni richieste dalla legge.
- 61 Inoltre, in sede di autenticazione, il notaio assumerebbe il ruolo di esattore d'imposta, ricevendo il pagamento degli eventuali diritti di registrazione e dell'imposta ipotecaria, rilasciandone altresì quietanza.
- 62 Gli atti pubblici stilati dal notaio beneficerebbero peraltro di efficacia probatoria assoluta e di efficacia esecutiva.
- 63 Infatti, nell'ordinamento giuridico belga, le diciture autentiche dell'atto notarile, vale a dire i fatti che il notaio stesso ha constatato, che dichiara di aver visto, sentito ed effettuato, avrebbero un'efficacia probatoria assoluta tra le parti, salvo non siano validamente contestate mediante il procedimento di querela di falso. Per contro, le scritture private sarebbero prive di efficacia probatoria a meno che non siano riconosciute dalle parti.
- 64 Gli atti notarili sarebbero inoltre dotati di efficacia esecutiva senza che vi sia necessità di ottenere preliminarmente una sentenza. La redazione dell'atto notarile farebbe infatti sorgere un titolo esecutivo che consentirebbe all'ufficiale giudiziario di procedere direttamente all'esecuzione in base all'atto stesso. In caso di opposizione all'esecuzione, il debitore sarebbe tenuto a rivolgersi al giudice dell'esecuzione.
- 65 Il Regno del Belgio sostiene, in terzo luogo, che l'ordinamento giuridico belga attribuisce ai notai talune funzioni nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, sia contenziosa che non contenziosa.
- 66 Per quanto concerne, in primo luogo, le diverse funzioni attribuite ai notai nell'ambito dell'amministrazione della giustizia contenziosa, tra cui compaiono il pignoramento immobiliare, talune vendite pubbliche, la redazione dell'inventario di una successione, di una comunione tra coniugi o di una comunione pro indiviso, la divisione giudiziaria, la procedura di graduazione e ripartizione dell'attivo e la rimozione dei sigilli, esse sono, ad avviso del Regno del Belgio, strettamente connesse all'esercizio del potere giudiziario.
- 67 Il notaio eserciterebbe pertanto funzioni autonome e distinte da quelle del giudice. In taluni casi, il notaio sarebbe competente ad assumere provvedimenti unilaterali senza necessità dell'accordo delle parti. Ciò avverrebbe nel caso della vendita di un bene immobile nell'ambito di un pignoramento, come anche nel caso della redazione del rendiconto liquidativo nell'ambito di una divisione giudiziaria. Per quanto riguarda in particolare il pignoramento, a seguito della sua nomina ad opera del tribunale competente il notaio sarebbe l'unico soggetto incaricato della procedura, essendo l'aggiudicazione definitiva e non impugnabile. Così, il giudice dell'esecuzione potrebbe essere investito esclusivamente di una contestazione vertente sulla legittimità del pignoramento o di una domanda di nullità dell'aggiudicazione.
- 68 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le funzioni attribuite al notaio nell'ambito dell'amministrazione della giustizia non contenziosa, in particolare nell'ambito dei testamenti, delle convenzioni matrimoniali o della coabitazione legale, esse mirano, ad avviso del Regno del Belgio, a prevenire successive controversie giuridiche. In tal modo, ai notai e ai giudici sarebbero attribuiti ambiti distinti dell'amministrazione della giustizia, dal momento che i primi agiscono nell'ambito della giustizia non contenziosa, mentre i secondi agiscono in ambito contenzioso. Le attività notarili non costituirebbero pertanto attività ausiliarie o preparatorie rispetto a quelle esercitate dal giudice.
- 69 La Corte avrebbe peraltro confermato, nella sua sentenza *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, cit., che le funzioni notarili riguardanti l'esecuzione dei testamenti costituiscono una partecipazione all'esercizio di poteri d'imperio.
- 70 In terzo luogo, in materia societaria, il notaio opererebbe in veste di rappresentante della pubblica autorità garantendo, nell'interesse generale, la conformità delle transazioni alla legge.

- 71 Il Regno del Belgio e la Repubblica di Lituania osservano, in quarto luogo, che il legislatore dell'Unione ha confermato che i notai partecipano all'esercizio dei pubblici poteri riferendosi in tal senso agli atti dell'Unione citati al punto 54 di questa sentenza, che escluderebbero dal loro rispettivo ambito d'applicazione le attività svolte dai notai in ragione della partecipazione di questi ultimi all'esercizio dei pubblici poteri, ovvero riconoscerebbero che gli atti pubblici sono redatti da un'autorità pubblica o da qualsiasi altra autorità a ciò autorizzata dallo Stato. Deriverebbe peraltro dagli atti citati al punto 55 di questa sentenza che gli atti notarili sono assimilati alle decisioni giudiziarie sotto il profilo della loro efficacia esecutiva.
- 72 Tali Stati membri aggiungono infine che il Parlamento ha affermato, nelle risoluzioni del 1994 e del 2006, che la professione notarile partecipa all'esercizio dei pubblici poteri.
- Giudizio della Corte
- Considerazioni preliminari
- 73 Con la sua prima censura la Commissione contesta al Regno del Belgio che, riservando l'accesso alla professione di notaio ai propri cittadini, in violazione dell'art. 43 CE, esso impedisce ai cittadini di altri Stati membri di stabilirsi nel suo territorio al fine di esercitare tale professione.
- 74 Tale censura riguarda dunque solo il requisito di cittadinanza, previsto dalla normativa belga di cui trattasi per l'accesso a tale professione, alla luce dell'art. 43 CE.
- 75 Occorre, di conseguenza, precisare che tale censura non riguarda né lo status né l'organizzazione del notariato nell'ordinamento giuridico belga e neppure le condizioni, diverse da quella relativa alla cittadinanza, per accedere alla professione di notaio in tale Stato membro.
- 76 Va altresì sottolineato, come ha fatto la Commissione all'udienza, che la prima censura non riguarda neppure l'applicazione delle disposizioni del Trattato CE in materia di libera prestazione dei servizi. Del pari, tale censura non riguarda neanche le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori.
- Nel merito
- 77 Va anzitutto ricordato che l'art. 43 CE costituisce una delle disposizioni fondamentali del diritto dell'Unione (v. in questo senso, in particolare, sentenza *Reyners*, cit., punto 43).
- 78 La nozione di stabilimento ai sensi di tale disposizione è una nozione molto ampia e implica la possibilità, per un cittadino dell'Unione, di partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato membro di origine e di trarne vantaggio, favorendo così l'interpenetrazione economica e sociale nell'ambito dell'Unione europea nel settore delle attività autonome (v., in particolare, sentenza 22 dicembre 2008, causa C-161/07, Commissione/Austria, Racc. pag. I-10671, punto 24).
- 79 La libertà di stabilimento riconosciuta ai cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro comporta in particolare l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio alle condizioni poste dalla normativa dello Stato membro di stabilimento per i propri cittadini (v., in particolare, sentenza 28 gennaio 1986, causa 270/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 273, punto 13, e, in questo senso, sentenza Commissione/Austria, cit., punto 27). In altri termini, l'art. 43 CE vieta a ciascuno Stato membro di prevedere nella sua legislazione, per le persone che si avvalgono della libertà di stabilirvisi, norme per l'esercizio delle loro attività diverse da quelle stabilite per i propri cittadini (sentenza Commissione/Austria, cit., punto 28).
- 80 L'art. 43 CE mira quindi a garantire il trattamento nazionale a qualsiasi cittadino di uno Stato membro che si stabilisca in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività non subordinata e vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza derivante dalle leggi nazionali, in quanto restrizione della libertà di stabilimento (sentenza Commissione/Francia, cit., punto 14).
- 81 Orbene, nella fattispecie, la normativa nazionale controversa riserva l'accesso alla professione di notaio ai cittadini belgi, sancendo così una disparità di trattamento fondata sulla cittadinanza, vietata, in linea di principio, dall'art. 43 CE.

- 82 Il Regno del Belgio sostiene tuttavia che le attività notarili esulano dall'ambito di applicazione dell'art. 43 CE in quanto esse parteciperebbero all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE. Occorre quindi, anzitutto, esaminare la portata della nozione di esercizio dei pubblici poteri ai sensi di quest'ultima disposizione e, in un secondo tempo, verificare se le attività affidate ai notai nell'ordinamento giuridico belga rientrino in tale nozione.
- 83 Con riferimento alla nozione di «esercizio dei pubblici poteri» ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE occorre sottolineare che la sua valutazione deve tener conto, secondo costante giurisprudenza, del carattere, proprio del diritto dell'Unione, dei limiti posti da tale disposizione alle deroghe consentite al principio della libertà di stabilimento, al fine di evitare che l'effetto utile del Trattato in materia di libertà di stabilimento venga vanificato da disposizioni unilaterali adottate dagli Stati membri (v., in questo senso, sentenze Reyners, cit., punto 50; Commissione/Grecia, cit., punto 8, e 22 ottobre 2009, causa C-438/08, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-10219, punto 35).
- 84 Sempre secondo giurisprudenza costante, l'art. 45, primo comma, CE costituisce una deroga alla norma fondamentale della libertà di stabilimento. In quanto tale, detta deroga deve essere interpretata in maniera che la sua portata si limiti a ciò che è strettamente necessario per tutelare gli interessi che tale disposizione permette agli Stati membri di proteggere (sentenze Commissione/Grecia, cit., punto 7; Commissione/Spagna, cit., punto 34; 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. pag. I-2941, punto 45; 29 novembre 2007, causa C-393/05, Commissione/Austria, Racc. pag. I-10195, punto 35, e causa C-404/05, Commissione/Germania Racc. pag. I-10239, punti 37 e 46, nonché Commissione/Portogallo, cit., punto 34).
- 85 La Corte ha inoltre più volte ribadito che la deroga prevista all'art. 45, primo comma, CE va limitata alle sole attività che, di per sé considerate, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri (citate sentenze Reyners, punto 45; Thijssen, punto 8; Commissione/Spagna, punto 35; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, punto 46; Commissione/Germania, punto 38, e Commissione/Portogallo, punto 36).
- 86 In proposito la Corte ha avuto l'occasione di considerare escluse dalla deroga prevista all'art. 45, primo comma, CE talune attività ausiliarie o preparatorie rispetto all'esercizio dei pubblici poteri (v., in tal senso, citate sentenze Thijssen, punto 22; Commissione/Spagna, punto 38; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, punto 47; Commissione/Germania, punto 38, e Commissione/Portogallo, punto 36), o determinate attività il cui esercizio, pur comportando contatti, anche regolari e organici, con autorità amministrative o giudiziarie, o addirittura una partecipazione, anche obbligatoria, al loro funzionamento, lasci inalterati i poteri di valutazione e di decisione di tali autorità (v., in tal senso, sentenza Reyners, cit., punti 51 e 53), o ancora determinate attività che non comportano l'esercizio di poteri decisionali (v., in tal senso, citate sentenze Thijssen, punti 21 e 22; 29 novembre 2007, Commissione/Austria, punti 36 e 42; Commissione/Germania, punti 38 e 44, nonché Commissione/Portogallo, punti 36 e 41), di poteri di coercizione (v. in tal senso, in particolare, sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 37), o di potestà coercitiva (v., in tal senso, sentenze 30 settembre 2003, causa C-47/02, Anker e a., Racc. pag. I-10447, punto 61, nonché Commissione/Portogallo, cit., punto 44).
- 87 Occorre verificare, alla luce delle considerazioni che precedono, se le attività affidate ai notai nell'ordinamento giuridico belga comportino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri.
- 88 A tal fine occorre prendere in considerazione la natura delle attività svolte dai membri della professione considerata (v., in questo senso, sentenza Thijssen, cit., punto 9).
- 89 Il Regno del Belgio e la Commissione concordano sul fatto che l'attività principale dei notai nell'ordinamento giuridico belga consiste nella redazione, con le formalità richieste, di atti pubblici. A tal fine, il notaio dovrebbe verificare, in particolare, che ricorrano tutte le condizioni richieste dalla legge per la realizzazione dell'atto. L'atto pubblico godrebbe, inoltre, di efficacia probatoria e di efficacia esecutiva.
- 90 Anzitutto va sottolineato, in proposito, che sono oggetto di autenticazione, ai sensi della normativa belga, gli atti o le convenzioni alle quali le parti hanno liberamente aderito. Sono infatti le parti stesse a decidere, nei limiti posti dalla legge, la portata dei loro diritti e obblighi e a scegliere liberamente le pattuizioni alle quali vogliono assoggettarsi allorché presentano un atto o una

convenzione al notaio per l'autenticazione. L'intervento di quest'ultimo presuppone quindi la previa esistenza di un consenso o di un accordo di volontà delle parti.

- 91 Inoltre, il notaio non può modificare unilateralmente la convenzione che è chiamato ad autenticare senza avere preliminarmente ottenuto il consenso delle parti.
- 92 L'attività di autenticazione affidata ai notai non comporta quindi, in quanto tale, una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE.
- 93 La circostanza che determinati atti o determinate convenzioni debbano essere obbligatoriamente oggetto di autenticazione a pena di nullità non è idonea ad inficiare tale conclusione. È infatti usuale che la validità di atti diversi sia assoggettata, negli ordinamenti giuridici nazionali e secondo le modalità previste, a requisiti di forma o ancora a procedure obbligatorie di convalida. Tale circostanza non potrebbe, pertanto, essere sufficiente ad avvalorare la tesi sostenuta dal Regno del Belgio.
- 94 La conclusione che precede non può neppure essere rimessa in discussione dall'obbligo fatto ai notai di verificare, prima di procedere all'autenticazione di un atto o di una convenzione, che tutte le condizioni richieste dalla legge per realizzare tale atto o tale condizione siano soddisfatte e, laddove non lo siano, di rifiutare di procedere a detta autenticazione.
- 95 È ben vero, come sottolinea il Regno del Belgio, che il notaio svolge tale verifica perseguendo un obiettivo di interesse generale, ossia garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati. Nondimeno, il mero perseguimento di tale obiettivo non può giustificare che le prerogative necessarie a tal fine siano riservate ai soli notai cittadini dello Stato membro interessato.
- 96 Il fatto di agire perseguendo un obiettivo di interesse generale non è sufficiente, di per sé, a far considerare un'attività determinata come partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. È infatti pacifico che le attività svolte nell'ambito di diverse professioni regolamentate comportano di frequente, negli ordinamenti giuridici nazionali, l'obbligo per le persone che le compiono di perseguire un obiettivo del genere, senza che dette attività rientrino per questo nell'ambito dell'esercizio di tali poteri.
- 97 Nondimeno, 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'art. 43 CE derivanti dalle specificità proprie dell'attività notarile, quali l'inquadramento di cui sono oggetto i notai per effetto delle 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.
- 98 È del pari vero che il notaio deve rifiutarsi di autenticare un atto o una convenzione che non soddisfi i requisiti stabiliti dalla legge e ciò indipendentemente dalla volontà delle parti. Tuttavia, successivamente ad un rifiuto del genere, le parti restano libere o di rimediare all'illegittimità constatata, oppure di modificare le pattuizioni dell'atto o della convenzione di cui trattasi, o ancora di rinunciare a tale atto o convenzione.
- 99 Per quanto riguarda l'efficacia probatoria e l'efficacia esecutiva di cui gode l'atto notarile, è incontestabile che queste ultime conferiscano a tali atti rilevanti effetti giuridici. Nondimeno, la circostanza che una determinata attività comporti la redazione di atti dotati di effetti del genere non può essere sufficiente a far considerare quell'attività come partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE.
- 100 Infatti, per quanto riguarda, in particolare, l'efficacia probatoria di cui gode un atto notarile, si deve precisare che quest'ultima rientra nel regime delle prove stabilito dalla legge nell'ordinamento giuridico di cui trattasi. L'art. 1319 del codice civile, che stabilisce l'efficacia probatoria dell'atto pubblico, fa infatti parte del capo VI di tale codice, intitolato «Della prova delle obbligazioni e di quella del pagamento». L'efficacia probatoria conferita dalla legge ad un determinato atto non ha quindi rilevanza diretta ai fini della questione di stabilire se l'attività comportante la redazione di

detto atto, di per sé considerata, costituisca una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, come richiesto dalla giurisprudenza (v., in tal senso, citate sentenze Thijssen, punto 8, e Commissione/Spagna, punto 35).

- 101 Inoltre, ai sensi dell'art. 1322 del codice civile, come ammesso dal Regno del Belgio, la scrittura privata riconosciuta da colui contro cui si produce, o legalmente considerata come riconosciuta, ha, fra coloro che l'hanno sottoscritta e fra i loro eredi ed aventi causa, «la stessa efficacia probatoria dell'atto pubblico».
- 102 Per quanto riguarda l'efficacia esecutiva dell'atto pubblico, occorre rilevare, come sostenuto dal Regno del Belgio, che essa consente di dare esecuzione all'obbligazione derivante da tale atto senza previo intervento del giudice.
- 103 L'efficacia esecutiva dell'atto pubblico non trasferisce tuttavia, in capo al notaio, poteri che comportano una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. Invero, se l'apposizione da parte del notaio della formula esecutiva sull'atto pubblico conferisce a quest'ultimo efficacia esecutiva, questa si fonda sulla volontà delle parti di stipulare un atto o una convenzione, dopo verifica della loro conformità con la legge da parte del notaio, e di conferire a detto atto o convenzione tale efficacia esecutiva.
- 104 Va altresì verificato se le altre attività attribuite al notaio nell'ordinamento giuridico belga e alle quali fa riferimento il Regno del Belgio implicino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri.
- 105 Per quanto riguarda, in primo luogo, i compiti di cui è incaricato il notaio nell'ambito dei pignoramenti immobiliari, va rilevato che quest'ultimo è incaricato principalmente di organizzare l'aggiudicazione o la vendita a trattativa privata, nel caso in cui quest'ultima sia stata autorizzata dal giudice e alle condizioni stabilite da quest'ultimo. Il notaio deve altresì organizzare la visita dei luoghi, stilare il capitolato d'oneri che indica il giorno della vendita e prevede il trasferimento del prezzo a vantaggio dei creditori.
- 106 Si deve pertanto necessariamente rilevare, per un verso, che il notaio non è competente a procedere egli stesso al pignoramento. Per altro verso, è il giudice dell'esecuzione che nomina il notaio e lo incarica di procedere all'aggiudicazione o alla vendita a trattativa privata e alla procedura di graduazione e ripartizione dell'attivo. È a questo giudice che spetta la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di procedure esecutive ed egli può, anche d'ufficio, come emerge dall'art. 1396 del codice giudiziario, farsi consegnare dai pubblici ufficiali o funzionari intervenienti o incaricati una relazione sullo stato della procedura. In caso di contestazioni, la decisione spetta al giudice dell'esecuzione, mentre il notaio è tenuto a redigere verbale delle contestazioni stesse, a sospendere tutte le operazioni e a rimettere la questione al giudice.
- 107 I compiti attribuiti ai notai nell'ambito dei pignoramenti immobiliari risultano pertanto essere esercitati sotto la sorveglianza del giudice dell'esecuzione, cui il notaio deve rinviare le eventuali contestazioni e che decide, peraltro, in ultima istanza. Non si può quindi considerare che detti compiti partecipino, in quanto tali, direttamente e specificamente all'esercizio dei pubblici poteri (v., in questo senso, citate sentenze Thijssen, punto 21; 29 novembre 2007, Commissione/Austria, punti 41 e 42; Commissione/Germania, punti 43 e 44, nonché Commissione/Portogallo, punti 37 e 41).
- 108 Alla stessa conclusione si deve giungere, in secondo luogo, con riferimento ai compiti conferiti ai notai, in conformità agli artt. 1186-1190 del codice giudiziario, nell'ambito di talune vendite immobiliari. Risulta infatti da tali disposizioni che la decisione di autorizzare o meno siffatte vendite spetta al giudice.
- 109 Per quanto riguarda, in terzo luogo, le attività notarili in materia di inventario di successioni, di comunioni o di proprietà indivise, nonché in materia di apposizione e di rimozione dei sigilli, deve rilevarsi che esse sono soggette all'autorizzazione del giudice di pace, al quale viene rinviata ogni questione in caso di difficoltà, ai sensi dell'art. 1184 del codice giudiziario.
- 110 Per quanto riguarda, in quarto luogo, le attività notarili in materia di divisione giudiziaria, va sottolineato, per un verso, che spetta al giudice disporre la divisione e rinviare le parti, eventualmente con modalità da esso determinate, dinanzi ad un notaio, il quale ha il compito,

segnatamente, di procedere all'inventario, di formare la massa dei beni e di comporre le quote. Per altro verso, spetta al giudice risolvere qualsiasi controversia eventualmente insorta, procedere all'omologazione del rendiconto liquidativo ovvero rinviarlo al notaio incaricato ai fini della redazione di un atto di liquidazione complementare o di un rendiconto liquidativo conforme alle direttive formulate dal giudice. Tali attività non conferiscono pertanto al notaio l'esercizio di pubblici poteri.

- 111 Lo stesso vale, in quinto luogo, per quanto riguarda la procedura di graduazione e ripartizione dell'attivo che segue una pubblica vendita. Nell'ambito di tale procedura, il notaio è incaricato di redigere il verbale di distribuzione del prezzo della vendita ovvero, se del caso, stilare l'ordine di privilegi e di ipoteche. Le eventuali contestazioni devono essere portate davanti al giudice.
- 112 Va inoltre precisato, con riferimento alle attività notarili indicate ai punti 105-111 di questa sentenza che, come rammentato al punto 86 di questa sentenza, prestazioni professionali che implicano una partecipazione, sia pure obbligatoria, al funzionamento del sistema giudiziario non costituiscono tuttavia una partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri (sentenza Reyners, cit., punto 51).
- 113 In ordine, in sesto luogo, agli atti quali le donazioni tra vivi, i testamenti e le convenzioni matrimoniali o di coabitazione legale, che devono essere stipulati mediante atto notarile a pena di nullità, si rinvia alle considerazioni svolte ai punti 90-103 di questa sentenza.
- 114 Le stesse considerazioni devono svolgersi per quanto riguarda, in settimo luogo, gli atti costitutivi delle società, delle associazioni e delle fondazioni, che devono essere redatti in forma di atto pubblico a pena di nullità. Va peraltro osservato che le persone giuridiche sopra indicate acquistano personalità giuridica solo a seguito del deposito dell'atto costitutivo presso la cancelleria del tribunal de commerce.
- 115 In ordine, in ottavo luogo, ai compiti di riscossione delle imposte, attribuiti al notaio quando riceve il pagamento dei diritti di registrazione o di ipoteca, questi ultimi non possono essere considerati, di per sé, come costituenti una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei poteri pubblici. Va precisato, a tal riguardo, che tale riscossione è effettuata dal notaio nei confronti del debitore, che ad essa segue il versamento delle corrispondenti somme al servizio competente dello Stato e che, quindi, essa non è fondamentalmente diversa da quella relativa all'imposta sul valore aggiunto.
- 116 Per quanto riguarda lo specifico status del notaio nell'ordinamento giuridico belga, è sufficiente ricordare, come risulta dai punti 85 e 88 della presente sentenza, che è alla luce delle attività di cui trattasi, di per sé considerate, e non già alla luce di detto status in quanto tale, che occorre verificare se le attività di cui trattasi rientrano nell'ambito della deroga prevista all'art. 45, primo comma, CE.
- 117 Sono tuttavia necessarie due precisazioni al riguardo. Anzitutto, è pacifico che, tranne i casi in cui il notaio è designato dal giudice, ciascuna parte ha la libera scelta del notaio, conformemente all'art. 9 della legge di Ventoso. Pur se è vero che gli onorari dei notai sono fissati dalla legge, resta pur sempre il fatto che la qualità dei servizi forniti può variare da un notaio all'altro in funzione, in particolare, delle capacità professionali delle persone interessate. Ne consegue che, nei limiti delle loro rispettive competenze territoriali, i notai esercitano la loro professione, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 18 delle sue conclusioni, in condizioni di concorrenza, circostanza che non è caratteristica dell'esercizio dei pubblici poteri.
- 118 Va osservato, poi, come ha affermato la Commissione senza essere contraddetta su tale punto dal Regno del Belgio, che i notai sono direttamente e personalmente responsabili, nei confronti dei loro clienti, dei danni risultanti da qualsiasi errore commesso nell'esercizio delle loro attività.
- 119 Inoltre, non convince neppure l'argomento che il Regno del Belgio trae da taluni atti dell'Unione. Con riferimento agli atti menzionati al punto 54 della presente sentenza, occorre precisare che la circostanza che il legislatore abbia scelto di escludere le attività notarili dall'ambito di applicazione di un determinato atto non comporta che tali attività rientrino necessariamente nell'ambito della deroga prevista all'art. 45, primo comma, CE. Per quanto riguarda, in particolare, la direttiva 2005/36, risulta dalla formulazione stessa del suo quarantunesimo 'considerando', secondo cui la direttiva «non pregiudica l'applicazione (...) dell'articolo 45 [CE], in particolare per quanto riguarda

i notai», che il legislatore dell'Unione non ha preso precisamente posizione sull'applicabilità dell'art. 45, primo comma, CE alla professione di notaio.

- 120 Neppure l'argomento basato sui regolamenti citati al punto 55 di questa sentenza risulta essere pertinente. Tali regolamenti vertono infatti sul riconoscimento e sull'esecuzione di atti pubblici formati ed aventi efficacia esecutiva in uno Stato membro e non incidono pertanto sull'interpretazione dell'art. 45, primo comma, CE. Risulta inoltre dalla giurisprudenza, applicabile per analogia al regolamento n. 44/2001, che, affinché un atto sia qualificato come pubblico ai sensi del citato regolamento è necessario l'intervento di un'autorità pubblica o di qualsiasi altra autorità legittimata dallo Stato (v., in tal senso, sentenza 17 giugno 1999, causa C-260/97, Unibank, Racc. pag. I-3715, punti 15 e 21).
- 121 Riguardo alle risoluzioni del 1994 e del 2006, menzionate al punto 56 della presente sentenza, va necessariamente sottolineato che esse sono prive di effetti giuridici, in quanto risoluzioni del genere, per loro natura, non sono atti vincolanti. Inoltre, pur se esse indicano che la professione di notaio rientra nell'ambito dell'art. 45 CE, il Parlamento ha esplicitamente espresso l'auspicio, nella prima di tali risoluzioni, che fossero adottate misure per eliminare il requisito di cittadinanza per l'accesso alla professione di notaio, posizione questa che è stata implicitamente ribadita nella risoluzione del 2006.
- 122 Per quanto riguarda l'argomento che il Regno del Belgio trae dalla citata sentenza Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, va precisato che la causa che ha dato origine a tale sentenza verteva sull'interpretazione dell'art. 39, n. 4, CE e non su quella dell'art. 45, primo comma, CE. Inoltre, risulta dal punto 42 di tale sentenza che, allorché ha statuito che le funzioni affidate ai capitani e ai comandanti in seconda di navi costituiscono una partecipazione all'esercizio di poteri d'imperio, la Corte ha preso in considerazione il complesso delle funzioni esercitate da questi ultimi. Essa non ha quindi esaminato la sola attribuzione in materia notarile affidata ai capitani e ai comandanti in seconda – vale a dire ricevere, tenere in custodia e consegnare testamenti – separatamente dalle altre loro competenze, quali in particolare i poteri di coercizione o di sanzione, che sono loro attribuite.
- 123 Occorre pertanto concludere che le attività notarili, come definite allo stato attuale nell'ordinamento giuridico belga, non partecipano all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 45, primo comma, CE.
- 124 Si deve di conseguenza constatare che il requisito di cittadinanza previsto dalla normativa belga per l'accesso alla professione di notaio costituisce una discriminazione fondata sulla cittadinanza vietata dall'art. 43 CE.
- 125 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve dichiarare fondata la prima censura.

La seconda censura

Argomenti delle parti

- 126 La Commissione contesta al Regno del Belgio di non aver trasposto la direttiva 89/48 per quanto riguarda la professione di notaio. A suo avviso tale professione non può essere sottratta all'ambito di applicazione della direttiva stessa dal momento che il notaio non partecipa in maniera diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri.
- 127 Tale istituzione ricorda che la direttiva 89/48 consente agli Stati membri di prevedere una prova attitudinale o un tirocinio d'adattamento, che siano idonei a garantire l'alto livello di qualifiche richiesto ai notai. Inoltre, l'applicazione di tali direttive avrebbe l'effetto non di impedire la selezione dei notai mediante concorso, ma solo di permettere l'accesso a tale concorso ai cittadini di altri Stati membri. Detta applicazione sarebbe del pari priva di incidenza sulla procedura di nomina dei notai.
- 128 Inoltre, il Regno Unito ritiene che il riferimento alla professione notarile di cui al quarantunesimo 'considerando' della direttiva 2005/36 non escluda tale professione, nel suo complesso, dall'ambito di applicazione della direttiva stessa.

- 129 Senza formalmente sollevare un'eccezione di irricevibilità, il Regno del Belgio osserva che la seconda censura si basa su una presunta omissione di trasposizione non della direttiva 2005/36, bensì della direttiva 89/48. Orbene, la direttiva 2005/36 avrebbe abrogato quest'ultima con effetto dal 20 ottobre 2007.
- 130 Nel merito, tale Stato membro, unitamente alla Repubblica di Lituania, alla Repubblica di Ungheria e alla Repubblica slovacca, rilevano che la direttiva 2005/36 enuncia espressamente, al suo quarantunesimo 'considerando', che essa «non pregiudica l'applicazione dell'articolo 39, paragrafo 4, [CE] e dell'articolo 45 [CE, in particolare per quanto riguarda i notai]». Tale riserva confermerebbe il fatto che la professione di notaio ricade nell'ambito dell'art. 45, primo comma, CE, sicché la direttiva 2005/36 non sarebbe applicabile a tale professione. Inoltre, la Repubblica di Lituania ricorda che una riserva simile, benché meno specifica, sia contenuta nel dodicesimo 'considerando' della direttiva 89/48.

Giudizio della Corte

- Sulla ricevibilità
- 131 Secondo giurisprudenza costante, l'esistenza di un inadempimento nell'ambito di un ricorso proposto ai sensi dell'art. 226 CE dev'essere valutata alla luce della legislazione dell'Unione in vigore alla scadenza del termine che la Commissione ha imposto allo Stato membro di cui trattasi per conformarsi al suo parere motivato (v., in particolare, sentenze 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punto 32; 5 ottobre 2006, causa C-275/04, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-9883, punto 34, e 19 marzo 2009, causa C-270/07, Commissione/Germania, Racc. pag. I-1983, punto 49).
- 132 Nella fattispecie, tale termine è scaduto il 18 dicembre 2006. Orbene, a tale data, la direttiva 89/48 era ancora in vigore, essendo stata abrogata dalla direttiva 2005/36 solo a partire dal 20 ottobre 2007. Pertanto nei limiti in cui la presente censura è fondata sull'asserita mancanza di trasposizione della direttiva 89/48, essa non è priva d'oggetto (v., per analogia, sentenza 11 giugno 2009, causa C-327/08, Commissione/Francia, punto 23).
- 133 L'eccezione sollevata dal Regno del Belgio deve pertanto essere respinta.
- Nel merito
- 134 La Commissione contesta al Regno del Belgio di non aver trasposto la direttiva 89/48 per quanto riguarda la professione di notaio. Occorre di conseguenza esaminare se tale direttiva sia intesa a trovare applicazione per tale professione.
- 135 A tal proposito, occorre tener conto del contesto legislativo nel quale essa si inserisce.
- 136 Va così rilevato che il legislatore ha espressamente previsto, nel dodicesimo 'considerando' della direttiva 89/48, che il sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore, istituito da quest'ultima, «non pregiudica in alcun modo l'applicazione (...) dell'articolo [45 CE]». La riserva così enunciata rispecchia la volontà del legislatore di lasciare al di fuori dell'ambito di applicazione di tale direttiva le attività rientranti nella sfera dell'art. 45, primo comma, CE.
- 137 Orbene, alla data di adozione della direttiva 89/48, la Corte non aveva ancora avuto occasione di pronunciarsi sulla questione se le attività notarili rientrino o meno nell'ambito dell'art. 45, primo comma, CE.
- 138 Peraltro, nel corso degli anni successivi all'adozione della direttiva 89/48, il Parlamento, nelle sue risoluzioni del 1994 e del 2006, menzionate ai punti 56 e 121 della presente sentenza, ha affermato che, da un lato, l'art. 45, primo comma, CE doveva trovare integralmente applicazione nei confronti della professione di notaio in quanto tale, mentre, d'altro lato, ha espresso il suo auspicio che fosse eliminato il requisito di cittadinanza per l'accesso a tale professione.
- 139 Inoltre, all'atto dell'adozione della direttiva 2005/36 – la quale sostituisce la direttiva 89/48, – il legislatore dell'Unione ha tenuto a precisare, al quarantunesimo 'considerando', che essa non pregiudica l'applicazione dell'art. 45 CE, «in particolare per quanto riguarda i notai». Come è stato

già affermato al punto 119 della presente sentenza, enunciando tale riserva il legislatore dell'Unione non si è pronunciato sull'applicabilità alle attività notarili dell'art. 45, primo comma, CE e, pertanto, della direttiva 2005/36.

- 140 Ciò è attestato in particolare dai lavori preparatori di quest'ultima direttiva. Il Parlamento aveva proposto, infatti, nella sua risoluzione legislativa sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2004, C 97E, pag. 230), posizione adottata in prima lettura l'11 febbraio 2004, che nel testo della direttiva 2005/36 fosse esplicitamente indicato che essa non si applica ai notai. Se tale proposta non è stata accolta nella proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali [COM(2004) 317 def.], e neppure nella posizione comune (CE) n. 10/2005, del 21 dicembre 2004, definita dal Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 del trattato che istituisce la Comunità europea, in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, C 58E, pag. 1), ciò non è avvenuto per il fatto che la direttiva proposta dovesse trovare applicazione per la professione di notaio, ma in quanto, in particolare, una «deroga al principio della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi per le attività che implicano una partecipazione diretta e specifica ai pubblici poteri [era] prevista all'articolo 45[, primo comma,] CE».
- 141 Al riguardo, tenuto conto delle circostanze particolari che hanno accompagnato l'iter legislativo nonché della situazione di incertezza che ne è conseguita, come risulta dal contesto legislativo testé ricordato, non risulta possibile constatare che esistesse, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, un obbligo sufficientemente chiaro per gli Stati membri di trasporre la direttiva 89/48 per quanto riguarda la professione di notaio.
- 142 La seconda censura va pertanto respinta.
- 143 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, si deve constatare che, imponendo un requisito di cittadinanza per accedere alla professione di notaio, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 43 CE, e respingere il ricorso quanto al resto.

Sulle spese

- 144 Ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie. Pertanto, poiché il ricorso della Commissione è accolto solo parzialmente, occorre condannare ciascuna delle parti a sopportare le proprie spese.
- 145 Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, dello stesso regolamento, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Di conseguenza, la Repubblica ceca, la Repubblica francese, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica slovacca e il Regno Unito sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Imponendo un requisito di cittadinanza per l'accesso alla professione di notaio, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 43 CE.**
- 2) Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) La Commissione europea, il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, la Repubblica francese, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica slovacca e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.**

Firme

