

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 13 giugno 2024 ([1](#))

Causa C-368/23 [Fautromb] ([i](#))

**Haut conseil du commissariat aux comptes
contro
MO**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dalla formation restreinte du Haut conseil du commissariat aux comptes (Formazione ristretta dell'Alto consiglio del commissariato dei conti, Francia)]

«Rinvio pregiudiziale — Articolo 267 TFUE — Nozione di “giurisdizione nazionale” — Criteri — Libera prestazione di servizi — Direttiva 2006/43/CE — Articoli 22 e 52 — Regolamento (UE) n. 537/2014 — Articolo 5, paragrafi 1 e 2 — Direttiva 2006/123/CE — Articolo 25 — Attività multidisciplinari — Normativa nazionale che vieta ai revisori legali dei conti di esercitare attività commerciali eccetto quelle accessorie alla professione di esperto contabile — Coordinamento tra la direttiva 2006/43 e il regolamento n. 537/2014 con la direttiva 2006/123 — Articolo 3 della direttiva 2006/123 — Conflitto con altre disposizioni del diritto dell'Unione — Articoli 49 e 56 TFUE — Motivi imperativi di interesse generale — Proporzionalità»

1. L'Haut conseil du commissariat aux comptes (Alto consiglio del commissariato dei conti, Francia; in prosieguo: l'«H3C») era, all'epoca dei fatti oggetto del presente rinvio pregiudiziale ([2](#)), l'autorità pubblica di vigilanza dei revisori legali dei conti in Francia.
2. Una formazione ristretta dell'H3C deve decidere se imporre una sanzione pecuniaria e vietare l'esercizio della professione a un revisore legale dei conti accusato di svolgere attività incompatibili, secondo il diritto nazionale, con il suo statuto.
3. Prima di adottare la sua decisione, la formazione ristretta dell'H3C ha sottoposto alla Corte di giustizia i suoi dubbi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa francese che vieta ai revisori legali dei conti di esercitare attività commerciali, a meno che non siano accessorie alla professione di esperto contabile. A tal fine, chiede l'interpretazione della direttiva 2006/123/CE ([3](#)), della direttiva 2006/43/CE ([4](#)) e del regolamento (UE) n. 537/2014 ([5](#)).
4. La domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile se la Corte di giustizia ammette che la formazione ristretta dell'H3C esercita funzioni giurisdizionali ai sensi dell'articolo 267 TFUE, tesi che il governo francese respinge. Per quanto spiegherò in seguito, condivido il parere di tale governo secondo cui la Corte di giustizia dovrebbe considerarla irricevibile.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2006/123

5. Ai sensi dell'articolo 3 («Relazione con altre disposizioni del diritto comunitario»):

«1. Se disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche. (...)».

6. L'articolo 25 («Attività multidisciplinari») così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse.

Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti:

- a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità;

(...)».

2. Direttiva 2006/43

7. L'articolo 22 («Indipendenza e obiettività») contiene le norme con cui gli Stati membri devono assicurare, in sostanza, che i revisori legali o le imprese di revisione contabile siano indipendenti dall'ente sottoposto a revisione, non abbiano interessi finanziari in tale ente o in enti ad esso collegati ed evitino conflitti di interesse reciproci.

8. Ai sensi dell'articolo 52 («Armonizzazione minima»):

«Gli Stati membri che esigono la revisione legale dei conti possono imporre obblighi più severi, se non diversamente previsto dalla presente direttiva».

3. Regolamento n. 537/2014

9. L'articolo 5 («Divieto di prestare servizi diversi dalla revisione contabile») così stabilisce:

«1. Un revisore legale o un'impresa di revisione contabile che effettua la revisione legale dei conti di un ente di interesse pubblico o qualsiasi membro della rete a cui il revisore legale o l'impresa di revisione contabile appartenga, non fornisce, direttamente o indirettamente, all'ente sottoposto a revisione, alla sua impresa madre o alle sue imprese controllate all'interno dell'Unione alcun servizio diverso dalla revisione contabile vietato durante:

- a) il lasso di tempo compreso tra l'inizio del periodo oggetto di revisione e l'emissione della relazione di revisione; e
- b) l'esercizio immediatamente precedente a tale periodo di cui alla lettera a) per quanto riguarda i servizi di cui alla lettera e), secondo comma.

Ai fini del presente articolo, per servizi diversi dalla revisione contabile vietati s'intende quanto segue:

(...)

2. Gli Stati membri possono vietare servizi diversi di quelli di cui al paragrafo 1 qualora ritengano che tali servizi costituiscano un rischio per l'indipendenza (...).

(...))».

B. Diritto francese

1. Code de commerce (codice del commercio)

a) Normativa dell'H3C applicabile *ratione temporis*

10. Il paragrafo I dell'articolo L. 821-1 prevede che l'H3C eserciti, tra l'altro, le funzioni di iscrizione dei revisori dei conti; di adozione di norme relative alla deontologia professionale dei revisori dei conti, al controllo interno della qualità e alla pratica professionale; di controllo del rispetto degli obblighi dei revisori in tale materia e di irrogazione di sanzioni.

11. Il paragrafo II dell'articolo L. 821-2 prevede che l'H3C decida in formazione ristretta sulle sanzioni.

12. Ai sensi dell'articolo L. 821-3-1, l'H3C dispone di un dipartimento incaricato di svolgere le indagini prima dell'avvio dei procedimenti sanzionatori. Il suddetto dipartimento è diretto da un *rapporteur général* (relatore generale).

13. L'articolo L. 824-4 stabilisce che il presidente dell'H3C sottopone al relatore generale qualsiasi fatto che possa giustificare l'avvio di un procedimento sanzionatorio. Il relatore generale può anche avviare un procedimento sulla base dei reclami che gli vengono trasmessi.

b) Incompatibilità dei revisori dei conti

14. L'articolo L. 822-10, nella versione precedente alla legge n. 2019-486 del 22 maggio 2019 (6), prevedeva l'incompatibilità delle funzioni di revisore dei conti:

«1.° Con qualsiasi attività o atto che possa compromettere la sua indipendenza.

2.° Con qualsiasi impiego subordinato; tuttavia, un revisore dei conti può impartire un insegnamento connesso all'esercizio della sua professione o svolgere un impiego retribuito presso un revisore dei conti o presso un esperto contabile.

3.° Con qualsiasi attività commerciale, esercitata direttamente o per interposta persona».

15. La legge n. 2019-486 ha introdotto due eccezioni alla terza delle suddette incompatibilità. Di conseguenza, le funzioni di revisore dei conti sono, da quel momento, compatibili con:

- le attività commerciali accessorie alla professione di esperto contabile, che devono essere esercitate nel rispetto delle norme deontologiche e d'indipendenza dei revisori dei conti e alle condizioni previste terzo comma, del decreto legislativo n. 45-2138, del 19 settembre 1945 (7); e
- le attività commerciali accessorie esercitate dalla «società multiprofessionale di esercizio» alle condizioni previste all'articolo 31-5 della legge n. 90-1258 (8).

2. Ordonnance n. 45-2138

16. Ai sensi dell'articolo 22:

«Le funzioni di esperto contabile sono incompatibili con qualsiasi occupazione o atto tale da compromettere l'indipendenza della persona che la esercita, in particolare

(...)

3. Con qualsiasi attività commerciale o atto intermedio diverso da quelli che l'esercizio della professione comporta, salvo che sia realizzato a titolo accessorio e non sia tale da mettere a repentaglio l'esercizio della professione o l'indipendenza dei soci esperti contabili nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, delle norme inerenti al loro statuto e alla loro deontologia (...)).

II. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

17. MO è revisore dei conti dal 1976. È inoltre iscritto all'albo degli esperti contabili dal 1967.

18. MO detiene, direttamente o indirettamente, attraverso la società per azioni Fiducial International, il 99,9% del capitale della società civile Fiducial («società Fiducial SC»), di cui è amministratore. Tale società è la società madre del gruppo multidisciplinare Fiducial, costituito nel 1970 da MO (9).

19. Il 3 gennaio 2022, la presidente dell'H3C ha portato all'attenzione del relatore generale una serie di fatti che potrebbero comportare l'esercizio, da parte di MO, di attività commerciali incompatibili con le funzioni di revisore. Lo stesso giorno, il relatore generale ha avviato un'indagine sul mancato rispetto da parte di MO degli obblighi relativi all'attività di revisione dei conti.

20. Il 13 ottobre 2022 è stato formalmente avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti di MO.

21. La formazione ristretta dell'H3C deve stabilire se MO, dal 3 gennaio 2016, abbia violato il punto 3 dell'articolo L. 822-10 del codice del commercio. MO avrebbe commesso tale violazione esercitando, direttamente o indirettamente, attraverso le società Fiducial SC e Fiducial International, attività commerciali non accessorie alla professione di esperto contabile e, di conseguenza, incompatibili con le funzioni di revisore legale dei conti (10).

22. Nella seduta del 13 aprile 2023, il relatore generale ha chiesto la radiazione di MO dall'albo dei revisori, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria di EUR 250 000 e che fosse ordinato di pubblicare la decisione in una rivista economica o finanziaria a spese dell'interessato.

23. Nella stessa seduta, il rappresentante di MO ne ha chiesto l'assoluzione sulla base del fatto che l'articolo L. 822-10, punto 3, del codice del commercio era contrario al diritto dell'Unione. Più precisamente, all'articolo 25 della direttiva 2006/123.

24. La formazione ristretta dell'H3C dubita che il divieto imposto ai revisori legali dei conti di svolgere attività commerciali sia compatibile con l'articolo 25 della direttiva 2006/123, in combinato disposto con altre disposizioni del diritto dell'Unione.

25. Per la formazione ristretta dell'H3C, in sintesi:

- tale divieto è idoneo a prevenire situazioni di conflitto di interessi e, di conseguenza, a limitare i rischi di violazione dell'indipendenza e dell'imparzialità dei revisori dei conti;
- il divieto potrebbe rientrare nella facoltà di cui dispongono gli Stati membri di imporre norme più rigorose di quelle esplicitamente previste dalla direttiva 2006/43;
- le eccezioni a tale divieto (che autorizzano i revisori dei conti a svolgere attività commerciali accessorie alla professione di esperto contabile o attività commerciali esercitate a titolo accessorio da una società costituita per l'esercizio in comune di talune professioni liberali) limitano la lesione della libertà dei revisori dei conti di diversificare le proprie attività. Al contempo garantiscono che tali attività autorizzate siano soggette a determinati requisiti deontologici imposti agli esperti contabili o alle altre professioni regolamentate (11).

26. In tale contesto, la formazione ristretta dell'H3C sottopone alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 25 della direttiva [2006/123] debba essere interpretato, tenuto conto in particolare delle disposizioni della direttiva [2006/43] nonché del regolamento [n. 537/2014], nel senso che

esso osta a una normativa nazionale che vieta ai revisori legali dei conti e alle imprese di revisione contabile di esercitare qualsiasi attività commerciale, sia direttamente che per interposta persona.

- 2) In caso affermativo, se lo stesso valga qualora detta normativa escluda dall'ambito di applicazione di tale divieto, in via di eccezione, da un lato, le attività commerciali accessorie alla professione di esperto contabile, esercitate nel rispetto delle norme di deontologia e di indipendenza dei revisori dei conti e alle condizioni previste al terzo comma dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 45-2138 del 19 settembre 1945 e, dall'altro, le attività commerciali accessorie esercitate da una società multiprofessionale di esercizio alle condizioni previste dall'articolo 31-5 della legge n. 90-1258 del 31 dicembre 1990».

III. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

27. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta alla cancelleria della Corte il 12 giugno 2023.

28. Hanno presentato osservazioni scritte MO, i governi belga e francese nonché la Commissione europea. Tutti, ad eccezione del governo belga, sono comparsi all'udienza del 9 aprile 2024.

IV. Valutazione

A. Sulla ricevibilità del rinvio pregiudiziale

29. Il governo francese ritiene che il rinvio pregiudiziale sia irricevibile, in quanto la formazione ristretta dell'H3C non è un organo giurisdizionale abilitato a sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali conformemente all'articolo 267 TFUE.

30. La sua obiezione si basa sulla sentenza CityRail ([12](#)) ed è formulata, in sostanza, nei seguenti termini:

- l'H3C è un'autorità amministrativa indipendente, caratteristica che, come sottolinea la sentenza CityRail (punto 45), riveste un'importanza particolare quando si deve stabilire se le sue decisioni abbiano carattere giurisdizionale, al di là dei criteri tradizionali ([13](#)) cui fa riferimento il giudice del rinvio. Come nella causa CityRail, anche nella presente causa, tale organismo «ha quindi omesso di esaminare se (...) esercitasse, nell'ambito del procedimento che ha dato luogo a tale domanda [di pronuncia pregiudiziale], funzioni di natura giurisdizionale» ([14](#));
- nel sistema di controllo pubblico della revisione dei conti, l'H3C si conforma alla direttiva 2006/43, il cui articolo 30 *quinquies* richiede che le sue decisioni siano soggette al diritto di impugnazione. In Francia, spetta al Conseil d'État (Consiglio di Stato) esaminare, in prima e ultima istanza, i ricorsi di piena giurisdizione contro le decisioni dell'H3C. Questo elemento costituisce un indizio della natura amministrativa di tali decisioni (sentenza CityRail, punto 62);
- le sanzioni inflitte dall'H3C sono sanzioni amministrative che, per definizione, non sono imposte da organi giudiziari. La formazione ristretta dell'H3C non controlla la legittimità di una decisione precedentemente adottata, ma prende posizione, per la prima volta, nell'ambito di un procedimento sanzionatorio amministrativo;
- le modalità di organizzazione interna dell'H3C derivano da esigenze costituzionali, in quanto separano le funzioni investigative e istruttorie, da un lato, da quelle di irrogazione della sanzione, dall'altro. Esse rispondono all'obiettivo di garantire il diritto di difesa e il carattere contraddittorio del procedimento sanzionatorio. La decisione adottata dalla formazione ristretta dell'H3C al termine di tale procedimento è imputata all'H3C stesso «in quanto istituzione».

31. A mio avviso, l'obiezione del governo francese deve essere accolta. Devo fare inevitabilmente riferimento, a sostegno della mia posizione, sia alle considerazioni che ho esposto nelle conclusioni

nella causa CityRail (15), sia alla sentenza ivi pronunciata.

1. Rinvii pregiudiziali e autorità indipendenti di vigilanza

32. La verifica dei criteri Vaassen-Göbbels corrisponde alla metodologia solitamente seguita per discernere quando una domanda di pronuncia pregiudiziale proviene da una giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

33. Tuttavia, quando si applicano le categorie dell'articolo 267 TFUE alle autorità indipendenti di regolamentazione e vigilanza, i criteri Vaassen-Göbbels (in particolare quello dell'indipendenza dell'organismo) passano in secondo piano. Non è sufficiente che essi siano soddisfatti affinché tali autorità abbiano la qualità di giurisdizione (16).

34. A tali fini, ciò che rileva è se queste autorità indipendenti, data la natura specifica delle loro funzioni in un determinato contesto, adottano la propria decisione nell'ambito di un procedimento che si conclude con una pronuncia di carattere giurisdizionale (17).

35. Ciò è quanto la Corte di giustizia ha dichiarato: «Tale accertamento riveste un'importanza particolare in presenza di autorità amministrative la cui indipendenza è conseguenza diretta dei requisiti derivanti dal diritto dell'Unione, che conferisce loro competenze di controllo settoriale e di vigilanza dei mercati. Sebbene tali autorità siano tali da soddisfare i requisiti (...) Vaassen-Göbbels (...), l'attività di controllo settoriale e di sorveglianza dei mercati è essenzialmente di natura amministrativa (...), in quanto comporta l'esercizio di competenze che sono estranee a quelle attribuite ai giudici» (18).

36. L'articolo L. 821-1 del codice del commercio definisce l'H3C come un'autorità pubblica indipendente. Il governo francese, dopo aver rilevato che tale indipendenza è una conseguenza diretta dei requisiti del diritto dell'Unione europea (19), sottolinea la natura amministrativa, e non giudiziaria, delle competenze dell'H3C.

2. Funzioni sanzionatorie delle autorità indipendenti

37. L'articolo 32, paragrafo 4, della direttiva 2006/43 fa riferimento a un'ampia gamma di funzioni degli organismi di regolamentazione nazionali in materia di revisione dei conti. Si tratta di una serie di compiti tipicamente amministrativi, che costituiscono il *contesto specifico* in cui essi esercitano le loro funzioni (20).

38. Tra tali funzioni figura, per quanto qui interessa, quella loro assegnata dalla direttiva 2006/43 al capo VII («Indagini e sanzioni»). Il suo articolo 30 *bis* conferisce poteri sanzionatori alle autorità nazionali, sottolineando che si tratta di «sanzioni amministrative», come ribadito dall'articolo 30 *quater*.

39. L'H3C ha poteri sanzionatori di carattere amministrativo nell'ambito della revisione contabile. Questa caratteristica, innanzitutto, «costituisce un indizio del [suo] carattere amministrativo e non giurisdizionale» (21).

40. Nel corso dell'udienza si è discusso se la giurisprudenza CityRail debba essere intesa come applicabile solo alle funzioni di regolamentazione delle autorità indipendenti o se debba estendersi anche alle loro funzioni sanzionatorie (22). A mio avviso, non c'è motivo di limitare la portata di tale sentenza, tanto più che l'attribuzione di poteri sanzionatori alle autorità indipendenti è, in molti casi, uno strumento fondamentale per l'assolvimento delle loro funzioni.

3. Procedimento sanzionatorio

41. Costituiscono, inoltre, indizi del fatto che l'organismo esercita funzioni non giurisdizionali, bensì amministrative «il potere di avviare procedimenti d'ufficio (...), nonché quello di infliggere, parimenti d'ufficio, sanzioni nelle materie di sua competenza» (23).

42. Orbene, l'H3C, in casi come quello di specie, agisce d'ufficio, senza previo reclamo (24), dopo aver ordinato alla sua presidente l'apertura del fascicolo. È vero che nella fase finale del procedimento

sanzionatorio interviene una formazione ristretta, ma tale formazione resta pur sempre uno degli organi di cui si compone lo stesso H3C. A quest'ultimo viene attribuita, come sottolinea il governo francese, la responsabilità delle decisioni dei suoi organi interni. L'HC3 non è pertanto un'autorità avente la qualità di terzo rispetto alla sua formazione ristretta, né viceversa.

43. È vero che il relatore generale ha la responsabilità di avviare il procedimento. Tuttavia, anche se il responsabile della decisione finale non è chi istruisce il procedimento, è l'H3C che in definitiva sussume tutte le funzioni, anche se in modo separato o frazionato tra le diverse unità della sua struttura organizzativa.

44. La struttura del procedimento amministrativo seguito nel caso di specie rivela che, in termini propri, non si tratta di un *contenzioso* tra le parti, bensì di un'istruttoria rivolta con modalità inquisitorie nei confronti di MO. La formazione ristretta dell'H3C non esercita una funzione di controllo di una decisione precedente, ma prende posizione e decide per la prima volta nell'esercizio del potere sanzionatorio (25).

45. Per quanto riguarda la separazione delle funzioni istruttorie da quelle decisionali in materia di sanzioni, è logico che l'organo che deve decidere sia distinto dall'organo competente a indagare sui fatti e a formulare l'accusa. Il governo francese sottolinea, come ho già affermato, che questa separazione risponde a requisiti costituzionali (26).

46. Di conseguenza, la separazione delle attività istruttorie e decisionali, nell'ambito del procedimento principale, non è un elemento indicativo dell'esercizio di funzioni giurisdizionali.

47. La decisione che la formazione ristretta dell'H3C adotta al termine del procedimento non ha in ogni caso autorità di cosa giudicata a differenza delle decisioni giurisdizionali.

48. All'udienza, il governo francese ha sottolineato che, in deroga alla regola generale, l'organo sanzionatorio può revocare successivamente la misura adottata, facoltà che è estranea alla natura delle decisioni giurisdizionali (27). La difesa di MO si è tuttavia opposta a tale possibilità.

4. Rimedi giurisdizionali avverso le decisioni dell'autorità indipendente

49. La Corte di giustizia qualifica come «amministrativa» l'attività degli organismi di regolamentazione che hanno come compito non quello di controllare la legittimità di una decisione, bensì di prendere posizione, per la prima volta, *sul reclamo di un amministrato* e le cui decisioni possono essere oggetto di un ricorso giurisdizionale (28)

50. Inoltre, sottolinea:

- il fatto che gli Stati membri debbano provvedere «affinché le decisioni dell'organismo di regolamentazione possano essere oggetto di sindacato giurisdizionale (...) costituisce un indizio della natura amministrativa di tali decisioni» (29);
- «una partecipazione del genere dell'Organismo a una procedura di ricorso, che mette in discussione la sua decisione, costituisce un indizio del fatto che, nell'adottare la decisione stessa, l'Organismo non ha la qualità di terzo rispetto agli interessi in gioco» (30).

51. Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio trascura l'importanza del regime dei rimedi giurisdizionali contro le sue decisioni. Le osservazioni del governo francese dimostrano, al contrario, che, conformemente all'articolo 30 *quinquies* della direttiva 2006/43 (31), la decisione della formazione ristretta dell'H3C è impugnabile dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato).

52. Nel pronunciarsi su questo ricorso, che è di piena giurisdizione, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) esercita un controllo completo di fatto e di diritto sulla decisione adottata dalla formazione ristretta dell'H3C, che il governo francese qualifica come «istanza amministrativa» (32).

53. Tale assoggettamento al sindacato giurisdizionale implica che alla decisione sanzionatoria dell'H3C «non si possono riconoscere le caratteristiche di una decisione giurisdizionale, segnatamente l'autorità di cosa giudicata» (33). Al contrario, essa può sfociare in un procedimento giudiziario in cui l'H3C è la parte resistente (34). Anche in questo caso, detto elemento «costituisce un indizio del fatto che, nell'adottare la decisione stessa, l'Organismo non ha la qualità di terzo rispetto agli interessi in gioco» (35).

54. È nel corso dell'intervento successivo di un vero e proprio giudice [il Conseil d'État (Consiglio di Stato)] che quest'ultimo, ove lo ritenga necessario, può adire la Corte di giustizia per esporre i propri dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione (36).

55. Non sussiste dunque alcun rischio di *lacuna* per quanto riguarda tale interpretazione. Sotto il profilo dell'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, «la presenza dei suddetti mezzi di ricorso giurisdizionale consente di garantire l'efficacia del meccanismo di rinvio pregiudiziale previsto all'articolo 267 TFUE» (37).

5. Conclusione intermedia

56. La somma dei fattori sopra esposti rivela che la formazione ristretta dell'H3C non esercita funzioni giurisdizionali quando impone una sanzione amministrativa al revisore. Nella stessa misura, tale organismo non è autorizzato ad avvalersi del meccanismo di cui all'articolo 267 TFUE. La sua domanda di pronuncia pregiudiziale è pertanto irricevibile.

57. Qualora la Corte di giustizia fosse di contrario avviso, analizzerò in ogni caso il merito di tale domanda.

B. Nel merito

1. Osservazioni preliminari

58. La prima questione pregiudiziale riguarda la normativa nazionale che vieta ai revisori legali dei conti e alle imprese di revisione contabile di esercitare qualsiasi attività commerciale. Il giudice del rinvio desidera sapere se tale normativa sia contraria all'articolo 25 della direttiva 2006/123 «tenuto conto in particolare delle disposizioni della direttiva 2006/43 e del regolamento n. 537/2014», che non specifica.

59. La seconda questione pregiudiziale viene sollevata in caso di risposta affermativa alla prima questione. In tale ipotesi, il giudice del rinvio chiede se la risposta cambierebbe nel caso in cui la normativa nazionale ammettesse alcune eccezioni all'incompatibilità (attività commerciali accessorie alla professione di esperto contabile o esercitate da una società multiprofessionale).

60. Occorre innanzitutto chiarire la sequenza temporale delle norme interne, considerato che i fatti contestati a MO sono avvenuti tra il 3 gennaio 2016 e il giorno in cui è stata avviata l'indagine, il 3 gennaio 2022. In tale periodo si sono succeduti due regimi giuridici diversi per quanto riguarda il punto 3 dell'articolo L. 822-10 del codice del commercio:

- dal 3 gennaio 2016 fino all'entrata in vigore della legge n. 2019-486, ai revisori dei conti è stato fatto divieto assoluto di svolgere qualsiasi attività commerciale, sia direttamente che per interposta persona;
- dall'entrata in vigore della legge n. 2019-486, questo divieto viene attenuato, consentendo le due eccezioni che ho già trascritto (38).

61. Ogni domanda corrisponde ai rispettivi riferimenti normativi applicabili a tali sottoperiodi.

62. Da un altro punto di vista, e per quanto riguarda la seconda questione pregiudiziale, non è chiaro il motivo per cui debba essere introdotta nel dibattito l'eccezione relativa alle «attività commerciali accessorie esercitate da una società multiprofessionale di esercizio alle condizioni previste dall'articolo 31-5 della legge n. 90-1258 del 31 dicembre 1990». Sono del parere, come il governo francese (39)

che, alla luce dei fatti addebitati a MO, questo punto potrebbe non essere pertinente per il caso in questione.

63. Infatti, in questa sede non si tratta di stabilire se una impresa di revisione contabile possa integrare al suo interno altri professionisti e svolgere contemporaneamente attività diverse da quelle della revisione contabile (40). La questione sollevata nella presente controversia è solo quella di stabilire se un revisore dei conti che è una persona fisica possa, attraverso società di cui detiene il capitale o in cui ha una partecipazione, svolgere altre attività commerciali.

64. Mi concentrerò quindi, per quanto riguarda la seconda questione, sull'eccezione relativa alle «attività commerciali accessorie alla professione di esperto contabile, esercitate nel rispetto delle norme di deontologia e di indipendenza dei revisori dei conti e alle condizioni previste al terzo comma dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 45-2138 del 19 settembre 1945».

2. Disposizioni del diritto dell'Unione applicabili

65. I dubbi del giudice del rinvio riguardano l'interpretazione dell'articolo 25 della direttiva 2006/123, alla luce della direttiva 2006/43 (che disciplina l'attività dei revisori legali dei conti nell'Unione) e del regolamento n. 537/2014 (che si applica solo alle revisioni dei conti di enti di interesse pubblico) (41).

66. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 (42), in caso di «conflitto» tra la stessa e la direttiva 2006/43 o il regolamento 537/2014, prevarrebbe l'applicazione di questi ultimi, vale a dire la *lex specialis* si applicherebbe con preferenza rispetto alla *lex generalis*.

67. L'articolo 25 della Direttiva 2006/123, relativo alle attività multidisciplinari, contiene un principio generale attenuato da una serie di eccezioni:

- il principio generale (paragrafo 1, primo comma) è che «i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica» o a requisiti «che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse»;
- l'eccezione (paragrafo 1, secondo comma) che qui rileva è quella che riguarda le professioni regolamentate, tra cui quella dei revisori legali dei conti. Il loro regime può non rispettare il principio generale, vale a dire la libertà di esercitare attività multidisciplinari: a) se è giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia inerenti alla specificità di ciascuna professione; e b) è necessario per assicurare l'indipendenza e l'imparzialità di coloro che esercitano tale professione (43).

68. Per quanto riguarda la direttiva 2006/43 (in particolare dopo la modifica apportata dalla direttiva 2014/56) e il regolamento n. 537/2014, entrambi gli strumenti mirano a garantire che i revisori legali dei conti rispettino principi etici rigorosi, per quanto riguarda la loro integrità, indipendenza e obiettività (44). La direttiva 2014/56 mirava a «rafforzare, mediante un'armonizzazione più approfondita, in particolare, l'indipendenza dei revisori legali dei conti nello svolgimento del loro incarico» (45).

69. Ai sensi dell'articolo 52 della direttiva 2006/43, «[g]li Stati membri che esigono la revisione legale dei conti possono imporre obblighi più severi, se non diversamente previsto dalla presente direttiva». Nella stessa ottica, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento 537/2014, gli Stati membri possono vietare ai revisori dei conti di enti di interesse pubblico servizi diversi dalla revisione contabile (forniti all'ente sottoposto a revisione) qualora questi possano costituire un rischio per l'indipendenza.

70. L'articolo 25 della direttiva 2006/123 trova un punto di intersezione con l'articolo 22 («Indipendenza e obiettività») della direttiva 2006/43 e con l'articolo 5 («Divieto di prestare servizi diversi dalla revisione contabile») del regolamento n. 537/2014 nella garanzia dell'indipendenza del revisore dei conti, per la cui tutela sono stabilite le incompatibilità e i divieti.

71. Orbene, al pari della Commissione (46), non ritengo che nel caso di specie sussista, in senso stretto, un conflitto tra l'applicazione dell'una o dell'altra disposizione del diritto dell'Unione, che sostituisce la direttiva 2006/123 in forza del principio di specialità enunciato al suo articolo 3, paragrafo 1. Esiste piuttosto un rapporto di complementarità.

72. Si tratta quindi di stabilire se la normativa francese, nella misura in cui vieta ai revisori dei conti di esercitare attività commerciali, sia conforme all'eccezione di cui all'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123, nonché alle disposizioni introdotte dalla direttiva 2006/43 e dal regolamento n. 537/2014 al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità di tali professionisti.

3. *Risposta congiunta alle due questioni pregiudiziali*

73. L'articolo 52 della direttiva 2006/43 e l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 537/2014 autorizzano gli Stati membri a superare i limiti dell'articolo 22 della direttiva 2006/43 e dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 537/2014.

74. Gli Stati membri possono dunque imporre ai revisori legali restrizioni più rigorose. Ciò si verifica nel diritto francese.

75. Tuttavia, questa facoltà non è incondizionata. Gli Stati membri sono tenuti a rispettare le disposizioni del Trattato FUE relative sia alla libertà di stabilimento sia alla libera prestazione di servizi, previste rispettivamente agli articoli 49 e 56 TFUE (47).

76. Ai sensi dei considerando 2 e 5, lo scopo della direttiva 2016/123 è proprio quello di eliminare le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri. Nella misura in cui questi obiettivi, da cui deriva il regime introdotto dalla direttiva 2016/123, corrispondono a quelli degli articoli 49 e 56 TFUE, non è necessario ricorrere al diritto primario e le disposizioni di tale direttiva sono sufficienti.

77. Sebbene nella presente causa non vi siano elementi transfrontalieri, i requisiti imposti dalla normativa controversa potrebbero disincentivare lo stabilimento o la prestazione di servizi in Francia da parte di revisori dei conti di altri Stati membri (48). Una norma di uno Stato membro che vieta ai revisori dei conti di esercitare qualsiasi altra attività commerciale è, di per sé, in grado di incidere negativamente sulla libertà di trasferimento dei revisori di altri Stati membri (49).

78. Le restrizioni alle libertà fondamentali possono essere considerate giustificate se sono sostenute da motivi imperativi di interesse generale e, in caso affermativo, se non eccedono quanto necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti (50).

79. È a questa giustificazione e necessità che fa riferimento l'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123, quando autorizza gli Stati membri a imporre, per le professioni regolamentate, requisiti che limitino l'esercizio di attività multidisciplinari. Pur non contenendo la stessa formulazione, essa va intesa implicitamente come sottesa all'articolo 52 della direttiva 2006/43 e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 537/2014.

a) *Contenuto della restrizione*

80. Occorre anzitutto stabilire la portata della restrizione. L'interpretazione del diritto nazionale non è di competenza della Corte di giustizia, ma dalla decisione di rinvio e dalle osservazioni delle parti si evince che il divieto di esercitare qualsiasi attività commerciale ha carattere quasi assoluto.

81. È vero che, a seguito dell'adozione della legge n. 2019-486, i revisori dei conti possono svolgere attività commerciali accessorie alla professione di esperto contabile (51) (ammissibili a determinate condizioni) (52) e attività commerciali accessorie esercitate da una «società multiprofessionale di esercizio», alle condizioni previste dall'articolo 31-5 della legge 90-1258. Tali eccezioni hanno tuttavia un carattere molto limitato, che non riesce a nascondere la portata quasi onnicomprensiva del divieto stesso.

b) Giustificazione della restrizione

82. Secondo il governo francese, l'indipendenza obbligatoria dei revisori legali dei conti, cui è affidato un compito di interesse generale, ha come corollario l'incompatibilità con il loro accesso all'esercizio di attività commerciali. La restrizione all'esercizio di tali attività sarebbe giustificata da questi motivi:

- la normativa nazionale intenderebbe impedire che il revisore dei conti diventi un operatore ordinario del mondo economico. L'interconnessione fra i diversi settori (bancario, economico o finanziario) crea potenziali interferenze che possono far sorgere sospetti. Il divieto di cumulare le attività garantisce a un terzo obiettivo, ragionevole e informato che il revisore dei conti non sarà un operatore economico ordinario, in grado di interagire direttamente o indirettamente con le entità controllate;
- l'incompatibilità si spiegherebbe altresì con il particolare obbligo di competenza professionale cui è soggetto il revisore dei conti. L'esercizio di un'attività commerciale diversa dalla revisione dei conti potrebbe ridurre il suo coinvolgimento e pregiudicare la sua competenza professionale;
- il diritto dell'Unione e quello nazionale riconoscono alla professione il monopolio della revisione legale dei conti, un'attività regolamentata e di interesse generale. Sembra legittimo attendersi che i revisori si dedichino effettivamente a questa particolare funzione.

83. Il governo francese pone quindi l'accento sul monopolio della revisione legale, che si collega alla dimensione esterna della sua indipendenza: il pubblico deve percepire il revisore dei conti come un professionista di fiducia, lontano dalla vita economica ordinaria.

84. A mio avviso, i motivi di interesse generale addotti dal governo francese spiegherebbero la ragione per la quale i revisori sono soggetti a determinate restrizioni nell'esercizio di attività commerciali, diverse dalla revisione stessa. Orbene, ciò che potrebbe compromettere l'indipendenza dei revisori legali dei conti (o delle imprese di revisione contabile o dei membri della loro rete) è la prestazione di taluni servizi diversi dalla revisione legale dei conti *agli enti sottoposti a revisione* (53).

85. Se si ammette, il che è altamente improbabile, che questo stesso pericolo per l'indipendenza possa derivare dalla prestazione al pubblico, in generale, di servizi diversi dalla revisione legale dei conti da parte dei revisori dei conti (54), il problema non sarebbe tanto la giustificazione, in astratto, di un regime restrittivo, quanto il contenuto concreto dei divieti imposti, che potrebbero eccedere quanto necessario per raggiungere il loro obiettivo.

c) Proporzionalità

86. Il governo francese ritiene che la normativa controversa sia proporzionata: il revisore dei conti non è obbligato ad esercitare *esclusivamente* questa specifica attività, in quanto può svolgere anche quella di esperto contabile, cui fanno riferimento le due eccezioni previste dalla legge n. 2019-486/96 (55).

87. Il governo francese completa il suo ragionamento escludendo che altre misure meno restrittive possano raggiungere lo stesso scopo. È quanto avverrebbe con l'istituzione di un regime di autorizzazione preventiva; con l'elaborazione di un elenco di attività vietate; o con un meccanismo obbligatorio di pubblicazione delle loro relazioni di revisione. Nessuna di tali misure risponderebbe alla necessità che i terzi percepiscano l'indipendenza del revisore dei conti.

88. Per contro, la Commissione ritiene che il divieto sia sproporzionato rispetto al suo obiettivo. Altre disposizioni del diritto francese, a cui il giudice del rinvio fa riferimento, servono già a questo obiettivo (56) senza che si chiarisca bene perché dovrebbero essere integrate da tale divieto. In particolare, l'articolo L. 822-10, punto 1, del codice del commercio vieta qualsiasi attività che possa compromettere l'indipendenza del revisore legale dei conti.

89. Spetterà al giudice del rinvio (qualora sia autorizzato a sollevare domande di pronuncia pregiudiziale) valutare la proporzionalità delle norme controverse. La Corte di giustizia può tuttavia

fornirgli alcune indicazioni, come quelle che propongo di seguito.

90. Innanzitutto, non condivido la tesi del governo francese sull'interpretazione dell'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 per quanto riguarda l'avverbio *esclusivamente*. A mio avviso, al pari di quello della Commissione, l'obbligo di «esercitare esclusivamente una determinata attività specifica» sussiste quando una normativa nazionale consente di aggiungere a tale attività un'attività accessoria di minore importanza, vietando l'esercizio simultaneo di tutte le altre di natura commerciale, come nel caso di specie. Se si segue la tesi del governo francese, uno Stato membro potrebbe, mediante concessioni minime, aggirare facilmente gli obiettivi perseguiti dalla norma.

91. In secondo luogo, e nella stessa prospettiva, il divieto quasi assoluto per i revisori dei conti di esercitare attività commerciali (ho già indicato che le due eccezioni ammissibili hanno una portata molto limitata) è il risultato di un'«inversione del ragionamento prescritto dall'articolo 25 della direttiva 2006/123» (57). Se, conformemente a tale disposizione, il libero esercizio di attività multidisciplinari deve essere la regola per i prestatori di servizi, la normativa francese adotta esattamente il principio opposto per quanto riguarda i revisori legali dei conti.

92. In terzo luogo, come sottolinea la Commissione, l'indipendenza del revisore legale dei conti è già garantita da altre disposizioni del diritto francese, per non parlare del fatto che anche il codice deontologico di questa professione contiene disposizioni per evitare i conflitti di interesse.

93. In quarto luogo, le due eccezioni autorizzate, relative ad alcune attività commerciali accessorie, non sono sufficienti a dimostrare la proporzionalità del divieto generale. Ricordo che «l'articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera a), della direttiva 2006/123 non prevede la possibilità di subordinare l'esercizio congiunto di una professione regolamentata con un'altra attività alla condizione che quest'ultima sia accessoria» (58).

94. In quinto luogo, il legislatore francese potrebbe individuare, mediante un catalogo o un elenco simile a quello dell'articolo 5 del regolamento n. 537/2014, i servizi diversi dalla revisione contabile che, in particolare, sono vietati ai revisori legali dei conti al fine di preservare la loro indipendenza o l'immagine che il pubblico ha di tale indipendenza. Contrariamente a quanto sostiene il governo francese, questa tecnica produce un risultato meno oneroso rispetto al divieto (quasi) generalizzato imposto dalla legge controversa, perseguendo al contempo l'obiettivo di preservare l'indipendenza del revisore.

95. Nell'adottare detta soluzione, il legislatore dovrebbe giustificare: a) per quale motivo un elenco applicabile, ai sensi del regolamento n. 537/2014, solo alla revisione legale dei conti di un ente di interesse pubblico viene esteso alla revisione di enti privi di tale natura; e b) per quale motivo un elenco applicabile solo a determinati servizi (diversi dalla revisione contabile) forniti all'ente sottoposto a revisione contabile viene esteso ad altre attività commerciali che il revisore può offrire a persone o enti che non revisiona.

96. Il divieto generale di svolgere attività commerciali diverse dalla revisione contabile appare pertanto, *prima facie*, eccessivamente rigoroso e va oltre l'obiettivo di preservare l'indipendenza e l'obiettività dei revisori legali dei conti. Allo stesso modo, non è conforme all'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, all'articolo 52 della direttiva 2006/43 e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 537/2014.

V. Conclusioni

97. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di giustizia di dichiarare irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale.

In subordine, propongo di rispondere a tale domanda nei seguenti termini:

«L'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, in combinato disposto con gli articoli 22 e 52 della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, relativa alle

revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, e con l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 537/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico,

deve essere interpretato nel senso che:

osta, in linea di principio, a una normativa nazionale che vieti ai revisori legali dei conti di esercitare qualsiasi attività commerciale, direttamente o per interposta persona, ad eccezione delle attività commerciali accessorie alla professione di esperto contabile. Spetta all'organo del rinvio stabilire se tale normativa sia fondata su motivi di interesse generale che giustificano il divieto e se quest'ultimo sia indispensabile per preservare l'indipendenza e l'obiettività dei revisori legali dei conti».

¹ Lingua originale: lo spagnolo.

ⁱ Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

² È stato sostituito, a partire dal 1° gennaio 2024, dalla Haute autorité de l'audit (Alta autorità di revisione contabile, Francia) ai sensi dell'Ordonnance n. 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales (decreto legislativo n. 2023-114 del 6 dicembre 2023 sulla pubblicazione e la certificazione delle informazioni in materia di sostenibilità e sugli obblighi ambientali, sociali e di governo delle società commerciali ([JORF n. 0283 del 7 dicembre 2023, testo n. 19](#))).

³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).

⁴ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio e abroga la direttiva 84/253/CEE del Consiglio (GU 2006, L 157, pag. 87), come modificata dalla direttiva 2014/56/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (GU 2014, L 158, pag. 196).

⁵ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico e che abroga la decisione 2005/909/CE della Commissione (GU 2014, L 158, pag. 77).

⁶ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (legge n. 2019-486 del 22 maggio 2019 sulla crescita e la trasformazione delle imprese) (JORF n. 0119 del 23 maggio 2019, testo n. 2). In prosieguo: la «legge n. 2019-486».

⁷ Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable (decreto legislativo n. 45-2138 del 19 settembre 1945 recante istituzione dell'Ordine degli esperti contabili e che disciplina il titolo e la professione di dottore commercialista/esperto contabile) (JORF n. 0222 del 21 settembre 1945, pag. 5938). In prosieguo: il «decreto legislativo n. 45-2138».

⁸ Loi n. 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales (legge n. 90-1258, del 31 dicembre 1990, relativa all'esercizio sotto forma di società delle libere professioni soggette ad uno statuto legislativo o regolamentare o il cui titolo è protetto, e alle società di partecipazioni finanziarie di libere professioni; in prosieguo: la

«legge n. 90-1258») (JORF n. 0004 del 15 gennaio 1991, pag. 216). Il suo articolo 31-5, che rientra nel titolo dedicato alle società costituite per l'esercizio in comune di talune professioni liberali, prevede che «la società può esercitare, a titolo accessorio, qualsiasi attività commerciale il cui esercizio non sia vietato per legge o decreto ad almeno una delle professioni che costituiscono il suo oggetto sociale».

[9](#) Secondo l'ordinanza di rinvio (punti da 3 a 7), il gruppo Fiducial svolge un'ampia gamma di attività attraverso le società che ne fanno parte: i) esercita l'attività di commissariato dei conti attraverso la Société fiduciaire nationale de révision comptable («Fidaudit»); ii) esercita l'attività di perizia contabile attraverso la Société fiduciaire nationale d'expertise comptable («Fidexpertise»); iii) è attiva nel settore della sicurezza attraverso la società Fiducial Security Services; iv) si dedica alla vendita di forniture e di mobili per ufficio attraverso la società Fiducial Office Solutions; v) nel settore della fornitura di servizi informatici, opera attraverso la società Fiducial Informatique; vi) attraverso la società Fiducial Real Estate, opera nel settore dell'agenzia immobiliare e della gestione di società di investimento immobiliare; vii) nel settore bancario, opera attraverso la società Banque Fiducial; viii) attraverso la società Fiducial Medias, gestisce un'emittente radiofonica a diffusione nazionale e dei media regionali.

[10](#) Punto 11 dell'ordinanza di rinvio. Si trattava della fornitura di servizi di sicurezza, della vendita di forniture e mobili per ufficio, dell'attività di agente immobiliare e di gestione di società di investimento immobiliare, dell'attività bancaria, nonché della presenza nel settore dei media. La fornitura di servizi informatici attraverso la società Fiducial Informática non è stata oggetto di contestazione, in quanto implicitamente considerata accessoria all'attività di perizia contabile esercitata attraverso la società Fidexpertise.

[11](#) Si tratta delle professioni di cui all'articolo 31-3 della legge n. 90-1258 del 31 dicembre 1990.

[12](#) Sentenza del 3 maggio 2022 (C-453/20, EU:C:2022:341; in prosieguo: la «sentenza CityRail»). Tale sentenza si inserisce nello stesso orientamento restrittivo di quelle del 21 gennaio 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17), e del 16 settembre 2020, Anesco e a. (C-462/19, EU:C:2020:715; in prosieguo: la «sentenza Anesco e a.»), che riguardava un'autorità indipendente di regolamentazione e di vigilanza di diversi settori economici.

[13](#) Criteri risultanti dalla sentenza del 30 giugno 1966 Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39) (in prosieguo: i «criteri Vaassen-Göbbels»).

[14](#) Sentenza CityRail, punto 47.

[15](#) C-453/20, EU:C:2021:1018.

[16](#) Sentenza CityRail, punto 46: «un organismo nazionale – pur se il suo fondamento legale, il suo carattere permanente, la natura contraddittoria del procedimento dinanzi ad esso, l'applicazione da parte di quest'ultimo delle norme giuridiche e la sua indipendenza non sono in dubbio – può adire la Corte in via pregiudiziale solo se, nell'ambito della causa dinanzi ad esso pendente, esso esercita funzioni di natura giurisdizionale».

[17](#) Ordinanza del 14 novembre 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767), punto 16: «un organo nazionale non può essere qualificato come “giurisdizione”, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, allorché statuisce nell'esercizio di funzioni non giurisdizionali, quali funzioni di natura amministrativa».

[18](#) Sentenza CityRail, punto 45.

[19](#) Punto 34 delle sue osservazioni scritte, che cita l'articolo 32 della direttiva 2006/43.

[20](#) Sentenza CityRail, punto 63.

[21](#) Sentenza Anesco e a., punto 44.

[22](#) La Commissione, che non ha preso posizione sulla ricevibilità del rinvio pregiudiziale (si è limitata ad esporre argomenti a favore e contro), ha ricordato che, in caso di sanzioni inflitte a determinati professionisti, la Corte di giustizia ha riconosciuto ai giudici del rinvio carattere giurisdizionale. Ritengo che tale giurisprudenza non sia applicabile alla presente causa, in cui è un'istituzione pubblica (e non un ordine professionale) come l'H3C a imporre una sanzione amministrativa.

[23](#) Sentenza CityRail, punto 48. La circostanza che quest'organismo abbia la legittimazione ad agire d'ufficio «è indice del fatto che (...) non ha la qualifica di “giurisdizione”, bensì riveste le caratteristiche di un organo amministrativo» [ordinanza del 14 novembre 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767), punto 18, e sentenza Anesco e a., punto 44].

[24](#) V. paragrafi 19 e 20 delle presenti conclusioni. Dall'esposizione dei fatti risulta che non vi è stato alcun soggetto che ha presentato un reclamo e che è stata la presidente dell'H3C ad avviare, d'ufficio, l'apertura delle indagini. Il relatore generale ha aperto il fascicolo e la formazione ristretta dell'H3C ha il compito di decidere. Tutti gli intervenienti fanno dunque parte dello stesso H3C.

[25](#) La formazione ristretta evidenzia le garanzie procedurali che rispetta al fine dell'imposizione di sanzioni. Tuttavia, per stabilire se la funzione che esercita sia o meno di natura giurisdizionale, ci si può esimere dall'analizzare i criteri relativi alla composizione dell'organo, alla garanzia di imparzialità o ai diritti di intervento dell'interessato. I suddetti criteri si applicano anche all'esercizio delle funzioni sanzionatorie di qualsiasi organo amministrativo.

[26](#) Punto 58 delle sue osservazioni scritte, in cui cita la sentenza del Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) del 15 ottobre 2021, Société Marzars e a, 451835, (FR:CE:2021:451835.20211015).

[27](#) A sostegno della sua tesi, il governo francese ha citato l'articolo L. 243-4 del Code des relations entre le public et l'administration (codice dei rapporti tra il pubblico e l'amministrazione): «una misura sanzionatoria adottata dall'amministrazione può essere revocata in qualsiasi momento».

[28](#) Sentenza CityRail, punto 51, con ampia citazione giurisprudenziale. Aggiungo il corsivo per sottolineare che, *a fortiori*, ciò si verifica quando l'iniziativa che ha portato alla prima decisione non è stata preceduta dalla presentazione di un reclamo.

[29](#) Sentenza CityRail, punto 62.

[30](#) Sentenza CityRail, punto 69.

[31](#) L'articolo 30 *sexies* della direttiva 2006/43 conferisce all'interessato il diritto a un ricorso effettivo *dinanzi a un giudice* avverso una decisione o una misura che lo riguarda.

[32](#) Punti 50 e 51 delle osservazioni scritte del governo francese.

[33](#) Sentenza Anesco e a., punto 48.

[34](#) Punto 54 delle osservazioni scritte del governo francese. All'udienza, MO ha sottolineato che il presidente dell'H3C può anche impugnare dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato) le decisioni della formazione ristretta che ritiene errate. Tale possibilità corrisponde all'obiettivo di correzione degli errori dell'azione amministrativa attento all'indipendenza della formazione ristretta rispetto agli altri organi dell'H3C. Tuttavia, a mio avviso, non invalida le restanti argomentazioni sul carattere amministrativo e non giurisdizionale, della decisione sanzionatoria. Qualunque sia la sua posizione processuale, l'H3C, in quanto istituzione, agisce in qualità di parte nel procedimento giudiziario.

[35](#) Sentenza CityRail, punti 62 e 69.

[36](#) Nella causa decisa con la sentenza del 5 aprile 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208), il rinvio pregiudiziale, riguardante un altro divieto imposto ai dottori commercialisti/esperti contabili francesi, è stato sollevato dal Conseil d'État (Consiglio di Stato). Si trattava allora di stabilire se il divieto di «démarchage» fosse contrario all'articolo 24 della direttiva 2016/123.

[37](#) Sentenza del 31 gennaio 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48), punto 52.

[38](#) Paragrafo 15 delle presenti conclusioni.

[39](#) Punto 122 delle sue osservazioni scritte.

[40](#) Nella sentenza del 29 luglio 2019, Commissione/Austria (Ingegneri civili, consulenti in materia di brevetti e veterinari) (C-209/18, EU:C:2019:632), la Corte di giustizia ha analizzato la restrizione alle attività multidisciplinari imposta alle società di ingegneri civili e di consulenti in materia di brevetti.

[41](#) Secondo l'ordinanza di rinvio, la società Fidaudit (il cui 98% del capitale sociale è detenuto direttamente o indirettamente da MO) e le sue società figlie avevano quattro incarichi di revisione di enti di interesse pubblico. Poiché la direttiva 2006/43 non riguardava le revisioni degli enti di interesse pubblico, è stato adottato il regolamento n. 537/2014 (contemporaneamente alla direttiva 2014/56). Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 537/2014, «si applica fatta salva la direttiva 2006/43/CE».

[42](#) Riportato al paragrafo 5 delle presenti conclusioni.

[43](#) Ai sensi del considerando 101° della direttiva 2006/123, ciò consente «(...) nell'interesse dei destinatari, in particolare dei consumatori, (...) che i prestatori abbiano la possibilità di fornire servizi multidisciplinari e che le restrizioni a questo riguardo siano limitate a quanto necessario per assicurare l'imparzialità nonché l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate».

[44](#) V. sentenza del 24 marzo 2021, A (C-950/19, EU:C:2021:230), punto 39, per quanto riguarda la direttiva 2006/43. Lo stesso obiettivo è presente nei considerando e negli articoli del regolamento n. 537/2014.

[45](#) *Ibid.*, punto 40. Nelle conclusioni presentate in tale causa (C-950/19, EU:C:2020:1019), paragrafi da 36 a 42, ho sottolineato che l'indipendenza dei revisori legali è una preoccupazione espressa formalmente dal legislatore dell'Unione, che ha gradualmente assunto un ruolo centrale fino all'attuale regolamentazione, introdotta dalla direttiva 2014/56.

[46](#) Punto 22 delle sue osservazioni scritte.

[47](#) Una disposizione nazionale può ostacolare contemporaneamente due libertà: v. sentenza del 28 gennaio 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), punto 24.

[48](#) V., per analogia, sentenza del 27 febbraio 2020, Commissione/Belgio (Contabili) (C-384/18, EU:C:2020:124), punto 76.

[49](#) V., altresì, per analogia, la sentenza del 5 aprile 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208).

[50](#) Sentenze del 12 giugno 2014, Digibet e Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756), punto 22; e del 24 gennaio 2013, Stanleybet e a. (C-186/11 e C-209/11, EU:C:2013:33), punto 27.

[51](#) In udienza, il governo francese ha spiegato che i revisori dei conti possono svolgere le funzioni di esperto contabile, comprese le attività accessorie a tale professione (che rientrano nell'articolo 22 del decreto legislativo n. 45-2138), se sono iscritti all'Ordine degli esperti contabili.

[52](#) Secondo l'Avis n. 2021-01 du Haut Conseil du Commissariat aux Comptes relatif à l'exercice par un commissaire aux comptes d'une activité commerciale en application de l'article L. 822-10 du code de commerce (Parere n. 2021-01 del Consiglio superiore dei revisori dei conti sull'esercizio da parte di un revisore dei conti di un'attività commerciale, in applicazione dell'articolo L. 822-10 del codice del commercio), questa eccezione si applica solo ai revisori iscritti all'Ordine degli esperti contabili.

[53](#) È quanto enuncia il considerando 8 del regolamento n. 537/2014. Nelle mie conclusioni nella causa A (C-950/19, EU:C:2020:1019), paragrafi da 51 a 55, ho analizzato l'articolo 22 *bis* della direttiva 2006/43 da questa stessa prospettiva.

[54](#) Nel corso dell'udienza, è stato sottolineato che le raccomandazioni internazionali sulle attività dei revisori legali dei conti [*International Auditing Standards*, adottati dall'International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA)] e le relazioni del Committee of European Auditing Oversight Bodies (CEAOB) non prevedono, tra le misure volte a salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità dei revisori legali dei conti, divieti come quello controverso, relativi ad attività commerciali esterne alle imprese sottoposte a revisione.

[55](#) Sottolinea che oltre il 90% dei revisori dei conti in Francia esercita legittimamente anche l'attività di esperto contabile (punti 87 e 88 delle sue osservazioni scritte).

[56](#) Punto 52 dell'ordinanza di rinvio.

[57](#) Uso l'esPLICATIVA e corretta espressione utilizzata da MO nelle sue osservazioni scritte (punto 69). Sebbene le professioni regolamentate possano non essere soggette alla regola generale dell'articolo 25,

paragrafo 1, della direttiva 2006/123, ciò avverrà solo nei termini rigorosi della lettera a) del suo secondo paragrafo.

[58](#) Sentenza del 27 febbraio 2020, Commissione/Belgio (Contabili) (C-384/18, EU:C:2020:124), punto 68.