

13.066

**Messaggio
concernente la concentrazione della sorveglianza
sulle imprese di revisione e sulle società di audit**

del 28 agosto 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale concernente l'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (Concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2010 P 10.3389 Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti (1)
(N 9.12.10, Commissione della gestione N 10.054)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 agosto 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Le imprese di revisione e le società di audit svolgono un ruolo importante nell'economia svizzera. Le prime verificano se i dati finanziari esposti nella relazione sulla gestione della società sottoposta a revisione sono conformi alle disposizioni in materia di presentazione dei conti. Le società di audit sono un importante strumento di sorveglianza dei mercati finanziari e verificano se gli istituti finanziari si attengono alle norme dell'audit prudenziale. Attualmente le imprese di revisione e le società di audit sono ancora sottoposte alla sorveglianza di due autorità statali. Questa ripartizione comporta svantaggi che è opportuno eliminare con il raggruppamento delle competenze in materia di vigilanza presso un'unica autorità.

Situazione iniziale

Ai sensi del diritto vigente, la sorveglianza delle imprese di revisione rientra nelle competenze di due autorità di sorveglianza:

- *l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) è competente del rilascio dell'abilitazione a tutte le persone fisiche e le imprese che forniscono servizi di revisione ai sensi di legge. Inoltre, l'ASR sorveglia tutte le imprese di revisione che effettuano la revisione di società con azioni quotate in borsa;*
- *l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) vigila sulle società di revisione che verificano gli istituti finanziari, le cosiddette società di audit. Sulla base dell'abilitazione dell'ASR, la FINMA rilascia anche varie abilitazioni fondate su leggi speciali concernenti attività di audit specifiche per il mercato finanziario.*

La FINMA e l'ASR sorvegliano in larga misura nel rispettivo ambito di competenza le stesse imprese di revisione, sebbene queste svolgano gli audit in diversi settori e funzioni.

Al fine di evitare doppioni, entrambe le autorità sono tenute a coordinare le proprie attività di sorveglianza. Dopo circa cinque anni di esperienza pratica, nella collaborazione tra la FINMA e l'ASR si osservano alcuni successi, ma anche determinate debolezze sistemiche che non possono essere corrette soltanto con il coordinamento.

Contenuto del disegno

Il raggruppamento di tutte le competenze in materia di vigilanza presso un'unica autorità consente di contrastare queste carenze sostanziali. D'ora in poi l'ASR sarà l'unica autorità competente della sorveglianza delle imprese di revisione (terminologia ASR) o delle società di audit (terminologia FINMA).

Le risorse a livello di personale e le competenze specialistiche vengono concentrate, con il risultato di un'ulteriore professionalizzazione della sorveglianza nel settore della revisione. Nel contempo, alla FINMA verrà conferita maggiore indipendenza nel rapporto con le società di audit, il che migliora lo scambio tra le società di audit e la FINMA per quanto riguarda i problemi concernenti gli istituti finanziari assoggettati alla sorveglianza. Inoltre, è possibile eliminare i doppioni e ottenere un aumento in termini di efficienza per le società di audit.

Indice

Compendio	5902
1 Punti essenziali del disegno	5906
1.1 Situazione iniziale	5906
1.1.1 Sovrapposizione delle competenze dell'ASR e della FINMA	5906
1.1.2 Attuale ripartizione dei compiti	5906
1.1.3 Lacune nell'attuale disciplinamento	5908
1.2 La nuova normativa proposta	5909
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	5911
1.4 Risultato della procedura preliminare	5913
1.4.1 Risultato dell'indagine conoscitiva	5913
1.4.2 Risultati dettagliati dell'indagine conoscitiva	5913
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	5916
1.6 Attuazione	5917
1.7 Interventi parlamentari	5917
2 Commento ai singoli articoli	5917
2.1 Legge sui revisori	5917
2.2 Modifiche di altri atti normativi	5937
2.2.1 Legge sulla procedura amministrativa	5937
2.2.2 Legge sul Tribunale amministrativo federale	5938
2.2.3 Legge sulle obbligazioni fondiarie	5938
2.2.4 Legge sugli investimenti collettivi	5938
2.2.5 Legge sulle banche	5939
2.2.6 Legge sulle borse	5940
2.2.7 Legge sul riciclaggio di denaro	5941
2.2.8 Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari	5942
2.2.9 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori	5945
3 Ripercussioni	5946
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	5946
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	5946
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	5946
3.1.3 Altre ripercussioni	5947
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	5947
3.3 Ripercussioni per l'economia	5947
4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	5948
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	5948
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	5948
5 Aspetti giuridici	5948
5.1 Costituzionalità	5948
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5948

5.3	Forma dell'atto	5948
5.4	Delega di competenze legislative	5949
5.4.1	Delega al Consiglio federale	5949
5.4.2	Delega all'ASR	5949
5.4.3	Delega alla FINMA	5949

Legge federale concernente l'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (<i>Disegno</i>)	5951
--	-------------

Messaggio

1 Punti essenziali del disegno

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Sovrapposizione delle competenze dell'ASR e della FINMA

L'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) ha iniziato la propria attività operativa il 1° settembre 2007. Il 1° gennaio 2009 la Commissione federale delle banche (CFB), l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (AdC LRD) sono state riunite nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).

Entrambe le istituzioni esercitano, nel rispettivo ambito di competenza, funzioni di vigilanza sulle società di audit (terminologia FINMA) e le imprese di revisione sotto sorveglianza statale (terminologia ASR). Si tratta delle stesse imprese che svolgono però i propri audit in settori e funzioni di volta in volta differenti. Già al momento dell'emanazione della legge sui revisori (LSR)¹ nel 2005 era chiaro che le competenze dell'ASR e della FINMA si sarebbero sovrapposte. Pertanto, per evitare doppioni entrambe le autorità sono state obbligate a coordinare le loro attività di sorveglianza (art. 22 cpv. 1 LSR e art. 28 cpv. 1 LFINMA²).

Tuttavia, le esperienze maturate negli ultimi cinque anni mostrano che una ridefinizione e un raggruppamento delle competenze dell'ASR e della FINMA, in parte sovrapposte, nell'ambito della sorveglianza delle imprese di revisione e delle società di audit possono tradursi in un notevole incremento di efficienza.

1.1.2 Attuale ripartizione dei compiti

L'attuale ripartizione dei compiti fra l'ASR e la FINMA è strutturata nel modo seguente:

Abilitazione

Le abilitazioni in materia di revisione in Svizzera sono organizzate nel cosiddetto sistema modulare³: l'ASR rilascia alle imprese e alle persone fisiche che desiderano fornire servizi di revisione prescritti dalla legge un'abilitazione di base come revisori, periti revisori o imprese di revisione sotto sorveglianza statale.

Per il rilascio delle abilitazioni fondate su una legge speciale per la revisione in determinati settori finanziari (p. es. abilitazione per l'audit di banche, commercianti di valori mobiliari, assicurazioni, investimenti collettivi di capitale ecc.), la FINMA si basa sull'abilitazione di base dell'ASR, tuttavia ai fini dell'abilitazione esige requisiti supplementari specifici per settore. L'ASR pubblica le abilitazioni della FINMA fondate su leggi speciali nel proprio registro dei revisori, pubblicamente

¹ Legge del 16 dicembre 2005 sui revisori (LSR; RS **221.302**)

² Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS **956.1**)

³ Cfr. art. 26 LFINMA e art. 21 OSRev (Ordinanza sui revisori, OSRev; RS **221.302.3**)

accessibile. Il ritiro dell'abilitazione di base da parte dell'ASR comporta automaticamente la perdita dell'abilitazione della FINMA fondata su leggi speciali e il ritiro dell'abilitazione della FINMA fondata su leggi speciali, a seconda delle circostanze, anche il ritiro dell'abilitazione di base da parte dell'ASR.

Vigilanza

L'ASR sorveglia tutte le imprese di revisione che forniscono servizi di revisione per le società con azioni quotate in borsa⁴ e conseguentemente dispongono di un'abilitazione come impresa di revisione. È comunque possibile sottoporsi spontaneamente alla sorveglianza dell'ASR. La sorveglianza delle imprese di revisione da parte dell'ASR si limita alla fornitura di servizi di revisione e in particolare alla revisione dei conti annuali e dei conti di gruppo (cosiddetta revisione dei conti o *financial audit*) e non comprende l'audit prudenziale (cosiddetto *regulatory audit*).

La FINMA è invece responsabile della vigilanza sull'attività di audit delle società di audit per gli istituti finanziari sottoposti a vigilanza in conformità alle diverse leggi dei mercati finanziari. Ai sensi del sopraccitato obbligo legale di coordinamento (cfr. n. 1.1.1), entrambe le autorità si scambiano tutte le informazioni e i documenti necessari per applicare la rispettiva legislazione (art. 22 LSR e art. 28 LFINMA).

Assistenza amministrativa internazionale

L'ASR è competente della richiesta e della garanzia dell'assistenza amministrativa internazionale nell'ambito della sorveglianza dei revisori. In caso di adempimento dei corrispondenti requisiti legali, essa può trasmettere segnatamente alle autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori informazioni e documenti non accessibili al pubblico e può consentire e/o accompagnare le autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori nel corso dei loro atti di verifica eseguiti in Svizzera (art. 26 e segg. LSR). Analogamente la FINMA presta assistenza amministrativa alle autorità di vigilanza estere ai fini della sorveglianza diretta degli istituti finanziari esteri (art. 42 seg. LFINMA).

Dalla conclusione dello Statement of Protocol (dichiarazione di protocollo) il 4 aprile 2011 tra l'ASR e la FINMA da un lato e l'autorità statunitense di sorveglianza dei revisori (PCAOB) dall'altro, nelle imprese svizzere di revisione sottoposte alla regolamentazione statunitense del mercato dei capitali vengono effettuate le cosiddette *joint inspections* (ispezioni congiunte). Si tratta fondamentalmente di un accordo bilaterale tra l'ASR e la PCAOB. Tuttavia, non appena un mandato bancario è oggetto di ispezione, si genera una procedura tripartita, in quanto le competenze di ASR e FINMA si sovrappongono.

⁴ Per la definizione di società con azioni quotate in borsa si rimanda all'art. 2 lett. c LSR in combinato disposto con l'art. 727 cpv. 1 n. 1 CO (RS 220).

1.1.3 Lacune nell'attuale disciplinamento

Dopo circa cinque anni di esperienza pratica, nella collaborazione tra la FINMA e l'ASR si osservano consistenti lacune:

Abilitazione

Nonostante gli sforzi intrapresi sussistono alcuni doppioni. Inoltre, devono essere presentate due domande presso due autorità distinte, le domande vengono trattate in maniera differente e vengono riscosse due tasse di abilitazione. Inoltre, la FINMA e l'ASR devono comunicare separatamente alla singola persona o all'impresa ogni cambiamento concernente l'abilitazione di base o l'abilitazione fondata su leggi speciali. Sussistono difficoltà anche nell'ambito delle sanzioni. Per esempio, il ritiro dell'autorizzazione deve essere sempre coordinato tra le due autorità: se la FINMA constata un'infrazione a livello dell'indipendenza dell'ufficio di revisione, in linea di principio sono competenti sia l'ASR sia la FINMA.

Vigilanza

Per gli uffici di revisione e le società di audit di banche, commercianti di valori mobiliari, assicurazioni e investimenti collettivi di capitale che sono al tempo stesso società con azioni quotate in borsa, per legge sia la FINMA sia l'ASR sono in egual misura competenti della vigilanza sulla revisione dei conti (*financial audit*). La FINMA e l'ASR hanno infatti concordato che l'ASR è competente della verifica dell'organizzazione e dei processi interni delle società di audit (*firm review*). Nella verifica dei documenti di lavoro concernenti i singoli mandati di revisione (cosiddetto *file review*), la FINMA è responsabile di banche, commercianti di valori mobiliari, assicurazioni, investimenti collettivi di capitale e titolari dell'autorizzazione ai sensi della LICoI e l'ASR di tutte le altre società con azioni quotate in borsa.

Tale ripartizione dei compiti si è rivelata fundamentalmente efficace. Tuttavia si constata che, in ultima analisi, due autorità sorvegliano i mandati di revisione o di audit con un diverso impiego delle risorse, con conoscenze specialistiche focalizzate in modo diverso e con modalità assai differenti se sottoposte ad attenta analisi. Quanto esposto è, in riferimento alla revisione dei conti (*financial audit*), oggettivamente ingiustificato e solleva questioni concernenti la parità di trattamento e la coerenza della qualità della sorveglianza. Tali incongruenze derivano dal fatto che le basi giuridiche sono formulate in modo diverso, ma anche che la FINMA e l'ASR perseguono obiettivi differenti nella sorveglianza delle società di audit. A differenza di quanto avviene per l'ASR, la sorveglianza delle società di audit non costituisce il compito precipuo della FINMA, bensì solo uno dei molteplici strumenti che servono alla vigilanza sugli istituti finanziari («un mezzo per raggiungere lo scopo»).

Costituisce un'ulteriore problematica il fatto che, nel quadro dell'audit prudenziale, le società di audit operano come strumento di vigilanza e quindi come «longa manus» della FINMA e al tempo stesso sono assoggettate anche alla vigilanza e alle eventuali sanzioni della FINMA. Questa ambivalenza può generare conflitti di interesse a livello delle società di audit, e si traduce in una sensibile diminuzione dell'efficacia del loro operato: sussiste il pericolo che le società di audit occultino alla FINMA importanti informazioni sugli istituti finanziari assoggettati oppure che omettano notifiche alla FINMA per evitare che le irregolarità presso un istituto finanziario vengano imputate loro come negligenza nello svolgimento dell'audit.

Tale ambivalenza delle società di audit costituisce una lacuna principale a livello dell'attuale regime di vigilanza e mette in luce i limiti del sistema vigente⁵.

Assistenza amministrativa internazionale

Dal punto di vista internazionale, la sovrapposizione delle competenze dell'ASR e della FINMA è pregiudizievole, in quanto scarsamente comprensibile per le autorità estere di sorveglianza dei revisori. Rispetto agli Stati che effettuano controlli in loco all'estero, tale ripartizione delle competenze complica la conduzione delle trattative, la stipula di accordi di cooperazione e la realizzazione di ispezioni congiunte (USA). Anche per quanto riguarda i Paesi che si basano fondamentalmente sull'operato dell'autorità di vigilanza del proprio Paese e pertanto sono interessati precipuamente solo a uno scambio di informazioni con la Svizzera, sussistono notevoli problemi di demarcazione e coordinazione. Questo vale in particolare rispetto all'Unione europea, che ha sì riconosciuto equivalente la vigilanza dell'ASR, ma ha esteso l'ambito di applicazione della vigilanza della revisione sulle imprese quotate in borsa in particolare alle banche e alle assicurazioni non quotate in borsa.

1.2 La nuova normativa proposta

Per risolvere i problemi illustrati a livello di interfaccia (cfr. n. 1.1.3), le competenze della FINMA in materia di vigilanza sulle società di audit vengono trasferite all'ASR. La concentrazione dell'attività di vigilanza presso un'unica autorità consente di raggruppare le competenze specialistiche concernenti la vigilanza sulle società di audit o imprese di revisione. Anche se non è possibile esprimere stime concrete sui possibili risparmi, le società di audit potranno così evitare doppioni e migliorare l'efficienza e la qualità dell'attività di vigilanza. Per gli ambiti menzionati ciò significa concretamente:

Abilitazione

L'ASR rileva l'esclusiva responsabilità per l'abilitazione e perciò da ora decide anche in merito all'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche che nell'ambito dei mercati finanziari necessitano di un'abilitazione fondata su leggi speciali.

Vigilanza

L'ASR diventa l'unica autorità responsabile della vigilanza sulle società di audit negli ambiti della revisione dei conti (*financial audit*) e dell'audit prudenziale (*regu-*

⁵ Cfr. in merito anche le conclusioni tratte dalla precedente crisi finanziaria: rapporto delle CdG del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 30 maggio 2010 «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti», FF **2011** 2815 segg., 2939 seg., 2945, 3108; postulato della CdG 10.3389 del 30 maggio 2010, «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti (1)», approvato il 9 dicembre 2010; parere del Consiglio federale del 30 ottobre 2010 sul rapporto delle CdG, FF **2011** 3169 segg., 3191 seg., in riferimento all'utilizzo delle società di audit presso le grandi banche. Nei suoi obiettivi strategici per gli anni 2010–2012 la FINMA ha stabilito di voler analizzare l'attuale disciplinamento adeguando, se necessario, la collaborazione con le competenti autorità federali: Obiettivi strategici della FINMA per gli anni 2010–2012 (approvati dal Consiglio federale il 30 sett. 2009), pag. 7.

latory audit). Ciò vale anche per l'attività di revisione delle imprese di revisione sotto sorveglianza statale nonché delle società di audit presso banche, commercianti di valori mobiliari, assicurazioni, banche di obbligazioni fondiari, investimenti collettivi di capitale e intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA che non costituiscono società con azioni quotate in borsa.

Poiché la vigilanza e le sanzioni non possono essere separati, congiuntamente alla competenza della vigilanza viene trasferita all'ASR anche la competenza di sanzionare le società di audit e i responsabili delle verifiche. I contenuti e gli standard dell'audit prudenziale presso gli istituti finanziari continuano ad essere stabiliti dalla FINMA, mentre l'ASR è competente del riconoscimento degli standard per la revisione dei conti.

Una parte di queste competenze è già stata trasferita all'ASR nel vigente quadro giuridico: il 1° settembre 2012 l'ASR ha rilevato la vigilanza sulla revisione dei conti di banche, commercianti di valori mobiliari, assicurazioni quotati in borsa e investimenti collettivi di capitale⁶. Ciò è possibile perché in questo ambito le competenze della FINMA e dell'ASR si sovrappongono e sussiste già la base giuridica per il trasferimento.

Assistenza amministrativa internazionale

In futuro soltanto l'ASR sarà competente dell'assistenza amministrativa internazionale nell'ambito della sorveglianza dei revisori. In questo modo è possibile introdurre una procedura unitaria, chiara ed efficiente nei confronti delle autorità di vigilanza estere. Le richieste di assistenza amministrativa all'ASR non devono tuttavia essere impiegate per procurarsi informazioni e documenti di istituti finanziari che non possono essere ottenuti per il tramite della FINMA. Lo stesso vale anche per le ispezioni a carattere transfrontaliero.

La concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit presso l'ASR consentirà di accorpare le risorse a livello di personale e le competenze specialistiche presso un'unica autorità, con il risultato di un'ulteriore professionalizzazione della sorveglianza del settore della revisione. La FINMA guadagnerà in termini di indipendenza nel rapporto con le società di audit, a tutto vantaggio dello scambio tra le società di audit e la FINMA per quanto riguarda i problemi concernenti gli istituti finanziari assoggettati. Inoltre, ciò consentirà di eliminare i doppioni e ottenere un incremento in termini di efficienza per le società di audit.

Governo d'impresa

Il 16 dicembre 2005 le vostre Camere hanno adottato la legge sui revisori (LSR), che costituisce la base legale per l'ASR. Quest'ultima è stata fondata il 1° novembre 2006 e ha avviato la sua attività operativa il 1° settembre 2007. L'ASR è un istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria. Esercita la sorveglianza sulle imprese di revisione in modo indipendente, gode di autonomia organizzativa e gestionale e tiene una contabilità propria (art. 28 LSR).

Il 13 settembre 2006, qualche mese dopo l'adozione della LSR, il nostro Collegio ha adottato il rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confede-

⁶ Cfr. comunicati stampa dell'ASR e della FINMA del 21 giugno 2012.

razione (il cosiddetto Rapporto sul governo d'impresa)⁷. Il Rapporto sul governo d'impresa contiene 28 principi guida per l'esecuzione dei compiti statali da parte delle unità della Confederazione rese giuridicamente autonome. L'ASR rappresenta una di esse: in base alla tipologia di questo rapporto essa opera nell'ambito della sorveglianza dell'economia o della sicurezza. In seguito al dibattito in Consiglio nazionale del 25 marzo 2009, il nostro rapporto è stato riveduto e oggi comprende 37 principi guida⁸. Il raggruppamento delle competenze in materia di sorveglianza delle imprese di revisione e delle società di audit presuppone tra l'altro un adeguamento della LSR (cfr. in proposito le considerazioni al n. 2.1). Al contempo la LSR è aggiornata nell'ottica degli sviluppi intervenuti nel frattempo nell'ambito del Governo d'impresa. Sono precisati o armonizzati meglio tra di loro singoli elementi di gestione della Confederazione e sono colmate alcune lacune nella regolamentazione.

Altri adeguamenti e modifiche in materia di vigilanza

Nell'ambito del trasferimento delle competenze in materia di sorveglianza dalla FINMA all'ASR occorre garantire che, nei confronti delle società di audit, secondo il diritto futuro l'ASR disponga degli stessi strumenti di sorveglianza della FINMA secondo il diritto vigente. Altrimenti vi è il pericolo che dopo il passaggio dei compiti non sussista più lo stesso livello di sorveglianza di prima. A seconda delle circostanze, tali strumenti di sorveglianza dell'ASR saranno applicabili anche alle imprese di revisione che finora erano sottoposte alla sorveglianza dell'ASR, ma non della FINMA (p. es. audizione di testimoni, cfr. art. 14 cpv. 1 lett. f D-PA). Altre modifiche connesse scaturiscono da lacune del diritto vigente (cfr. p. es. l'estensione del campo d'applicazione dell'ammonimento, commento all'art. 17 D-LSR) o dallo spostamento di disposizioni dall'ordinanza alla legge (p. es. il riconoscimento degli standard determinanti per la verifica, art. 16a D-LSR).

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

I vantaggi sopraccitati di un raggruppamento delle competenze in materia di sorveglianza presso l'ASR (cfr. n. 1.2) potrebbero fondamentalmente essere conseguiti anche mediante l'integrazione dell'ASR nella FINMA. Si dovrebbe tuttavia tenere conto dei seguenti svantaggi:

- In questo modo la FINMA assumerebbe competenze che esulano di gran lunga dal disciplinamento del mercato finanziario: essa rilevarebbe non solo la sorveglianza sulle imprese di revisione sotto sorveglianza statale, attualmente 15, che al tempo stesso operano come società di audit nell'ambito del mercato finanziario. Essa sarebbe al tempo stesso competente anche dell'abilitazione di tutte le imprese di revisione (a fine 2012: 3635 imprese⁹) e persone fisiche (a fine 2012: 8008 persone) abilitate in Svizzera nonché della sorveglianza delle 21 imprese di revisione sotto sorveglianza statale per quanto riguarda l'adempimento dei loro compiti di revisione dei conti nelle società con azioni quotate in borsa. Nelle società con azioni quotate in borsa rilevanti ai fini della sorveglianza (a fine 2012: 490 mandati) sono rappre-

⁷ FF 2006 7545 segg.

⁸ FF 2009 2225 segg.

⁹ Cfr. rapporto di attività dell'ASR 2012, pag. 29

sentati tutti i settori economici (p. es. imprese industriali, chimiche, di commercio e di consulenza). Il trasferimento dei compiti all'ASR terrebbe conto dei compiti e delle competenze centrali della FINMA nell'ambito del mercato finanziario. In seguito all'ultima crisi finanziaria, nella sua attuale gamma di compiti la FINMA è già ora messa estremamente a dura prova. Sussisterebbe pertanto il pericolo di un'eccessiva sollecitazione della FINMA e di una dispersione delle sue risorse.

- Con l'assunzione dei compiti dell'ASR, anche la competenza funzionale della FINMA (protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati nonché tutela della funzionalità dei mercati finanziari, art. 5 LFINMA) si troverebbe di fronte a una problematica estensione alla tutela degli interessi degli azionisti. Per la FINMA ciò potrebbe tradursi in seri conflitti a livello degli obiettivi. Tali conflitti non sussistono invece per l'ASR, poiché questa, con la sorveglianza delle società di audit, contribuisce alla vigilanza dei mercati finanziari solo indirettamente e nell'ottica della garanzia della qualità.
- L'integrazione dell'ASR nella FINMA rafforzerebbe ulteriormente la problematica dell'ambivalenza delle società di audit (cfr. a tal proposito il n. 1.1.3). La questione diventerebbe ancora più delicata, tanto più che le società di audit dovranno operare, in futuro, con maggiore coerenza come «longa manus» della FINMA.
- La probabilità che vengano individuati i problemi rilevanti per l'economia pubblica deve essere considerata maggiore se due autorità agiscono da diversi punti di vista e, così facendo, riescono a evitare gli «angoli morti». Questo aspetto è in linea con la tendenza internazionale¹⁰.
- Dalla sua istituzione, l'ASR si è guadagnata una certa fiducia presso le autorità omologhe estere, fiducia che riveste un'importanza centrale ai fini del riconoscimento internazionale del sistema svizzero di sorveglianza dei revisori. In particolare, l'UE ha riconosciuto l'equivalenza del dispositivo di sorveglianza dell'ASR. Tale fiducia non dovrebbe venire meno in mancanza di un motivo valido.
- Potrebbero essere prospettate ulteriori sinergie negli ambiti del personale, della gestione delle conoscenze e della logistica (p. es. informatica). Le esperienze maturate con l'unione delle tre autorità che hanno preceduto e sono confluite nella FINMA mostrano nel frattempo che non è possibile ottenere tali sinergie nella portata auspicata. Il moderno portale di abilitazione e il software di ispezione dell'ASR dovrebbero essere integrati nel sistema informatico della FINMA. L'onere che ne deriva sarebbe maggiore per la FINMA rispetto a quello che dovrebbe sostenere l'ASR qualora avvenisse il contrario.

Il trasferimento della sorveglianza delle società di audit dalla FINMA all'ASR ha pertanto, rispetto all'integrazione dell'ASR nella FINMA, gli stessi vantaggi, ma palesemente meno svantaggi. La Commissione di esperti Zimmerli, da noi istituita, si è già occupata della questione della sorveglianza delle società di revisione e nel

¹⁰ Cfr. a tale proposito la nostra risposta alla mozione Aeschbacher 08.3980 del 19 dicembre 2008 «Integrazione dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari» (stralciato in quanto l'autore ha lasciato la Camera).

2003 è giunta alla conclusione che la sorveglianza degli uffici di revisione non deve essere accorpata alla vigilanza sui mercati finanziari.¹¹

Il legislatore storico non ha potuto tenere conto di tale considerazione, in quanto le basi legali della FINMA e dell'ASR si sono sviluppate in momenti diversi e, prima dell'entrata in vigore, non sussistevano concrete esperienze nella prassi.

1.4 Risultato della procedura preliminare

1.4.1 Risultato dell'indagine conoscitiva

Il 21 dicembre 2012 il DFGP ha avviato l'indagine conoscitiva sull'avamprogetto per una legge federale concernente il raggruppamento delle competenze in materia di sorveglianza delle imprese di revisione e delle società di audit. L'indagine conoscitiva si è conclusa il 6 febbraio 2013. L'avamprogetto è stato sottoposto a 39 destinatari, invitati a prendere posizione. Dal momento che si tratta di un avamprogetto di legge a carattere tecnico, riguardante tra l'altro una cerchia ristretta di imprese, l'indagine conoscitiva si è svolta il 29 gennaio 2013 sotto forma di conferenza. A quest'ultima hanno partecipato un'associazione mantello nazionale, altre due organizzazioni e due imprese di revisione.

Tutte le persone e le organizzazioni interpellate erano inoltre invitate, entro il 6 febbraio 2013, a esprimere il proprio parere scritto (eventualmente a guisa di complemento) sul summenzionato avamprogetto di legge. In totale sono pervenuti 11 pareri: due partiti politici, due associazioni mantello nazionali, altre sei organizzazioni e un'impresa di revisione.

L'avamprogetto di legge ha raccolto i favori di tutti i partecipanti all'indagine conoscitiva. In generale ci si attende che il raggruppamento delle competenze in materia di sorveglianza consenta di migliorare l'efficienza e di sgravare le imprese di revisione interessate, con il risultato di una maggiore professionalizzazione della sorveglianza. Al seguente numero 1.4.2 illustriamo le principali obiezioni emerse dall'indagine conoscitiva, spiegando in quale misura siano state considerate nell'elaborazione del disegno di legge.

1.4.2 Risultati dettagliati dell'indagine conoscitiva

Abilitazione

Due partecipanti hanno auspicato una maggiore flessibilità nell'ambito dell'abilitazione degli auditor responsabili per l'audit prudenziale (cfr. art. 9a cpv. 2 AP-LSR). Ci dovrebbe essere riconosciuta almeno la competenza di rilasciare un'eventuale abilitazione a persone provenienti da altri ambiti professionali (ad es. gestione dei rischi o conformità) per l'audit prudenziale (cfr. art. 4 cpv. 3 LSR). L'auditor responsabile deve in ogni caso avere un'abilitazione come perito revisore, che certifichi le conoscenze specialistiche appropriate e la necessaria esperienza professionale per svolgere la verifica in conformità alle leggi sui mercati finanziari. Nell'ottica dei

¹¹ Cfr. 1° Rapporto parziale della Commissione di esperti da noi istituita, Vigilanza integrata sui mercati finanziari, luglio 2003, pag. 20 segg.

risultati ottenuti dall'indagine conoscitiva, in futuro dovrà poter essere considerata anche l'esperienza professionale maturata con l'audit prudenziale.

Due partecipanti hanno inoltre chiesto di non delegarci la competenza di stabilire i criteri agevolati per l'abilitazione delle società di audit e degli auditor responsabili secondo il progetto sottoposto all'indagine conoscitiva, bensì di ancorarli direttamente nella legge (art. 9a cpv. 3 AP-LSR). Questa competenza deve esserci riconosciuta, poiché solo così sarebbe attribuita al livello adeguato.

Vigilanza

Un partecipante alla procedura di consultazione ritiene che la disposizione consolidata sull'obbligo d'informazione e di notifica si spinge troppo avanti, in quanto comprende anche le società che, insieme con l'impresa verificata, costituiscono un gruppo (art. 15a cpv. 1 lett. e AP-LSR). Un partecipante vuole limitare gli obblighi d'informazione e di notifica ai revisori e alle società di audit sottoposti all'ASR, mentre un altro ai revisori, alle società di audit e ai membri degli organi dell'impresa di revisione che non hanno alcuna abilitazione. La disposizione deve essere tuttavia mantenuta per motivi oggettivi, perché ogni rinuncia comporta «angoli morti» nel diritto prudenziale e, in alcuni casi, potrebbe risultare una regressione rispetto alla legislazione vigente. Questo vale in particolare per la revisione dei conti di gruppo, perché non è escluso che i documenti importanti per la sorveglianza dei revisori non si trovino presso l'auditor (svizzero) del gruppo, bensì presso una filiale (eventualmente anche estera) del gruppo verificato o il suo ufficio di revisione (estero) (cfr. commento all'art. 15a cpv. 1 lett. e D-LSR). La disposizione è inoltre conforme al diritto vigente, se i collaboratori dell'impresa di revisione e le imprese verificate sono sottoposti all'obbligo d'informazione (cfr. art. 13 cpv. 1 LSR e art. 29 cpv. 1 LFINMA).

Un partecipante alla consultazione suggerisce che i principi concreti concernenti l'indipendenza, ai sensi del diritto vigente riguardanti soltanto il rapporto tra l'impresa di revisione e la società con azioni quotate in borsa (art. 11 LSR), non siano applicati al rapporto tra imprese di revisione o società di audit. A questa raccomandazione va obiettato che è un fatto già contemplato dal diritto vigente (art. 9 cpv. 1 OA-FINMA¹²) e che non si intravede alcun motivo oggettivo che possa giustificare un diverso trattamento in materia d'indipendenza fra auditor di società con azioni quotate in borsa e, ad esempio, auditor di istituti bancari.

Un partecipante all'indagine conoscitiva si esprime a favore del fatto che la competenza per il riconoscimento degli standard di audit e di garanzia della qualità (art. 16 cpv. 2 lett. b AP-LSR) non sia ripartita tra ASR (revisione dei conti) e FINMA (audit prudenziale), bensì sia anch'essa accorpata presso l'ASR per semplicità e per evitare problemi di armonizzazione. Ciò non è tuttavia corretto. Le esperienze hanno dimostrato che le norme sulla revisione dei conti non possono essere applicate direttamente all'audit prudenziale, per il quale sono stati sviluppati principi propri, che si orientano alle norme della revisione dei conti nei limiti di quanto possa risultare appropriato. Le disposizioni di legge sui mercati finanziari per l'audit prudenziale sono strettamente correlate ai principi della revisione per l'audit prudenziale e, quindi, anche con le disposizioni sul metodo di verifica. Ai sensi del diritto vigente la FINMA è responsabile di riconoscere ed emanare norme, nonché di concedere

¹² Ordinanza del 15 ottobre 2008 sugli audit dei mercati finanziari (OA-FINMA; RS 956.161)

eventuali deroghe, per lo svolgimento di audit prudenziali (*regulatory audit*) (art. 12 OA-FINMA). Questo principio deve essere mantenuto, ma la FINMA continuerà a operare in stretto accordo con l'ASR.

Infine due partecipanti sostengono che fornire informazioni false su fatti essenziali oppure tacere fatti essenziali in un rapporto di revisione o di verifica per una «svista» non dovrebbe essere punibile oppure solo in caso di (eventuale) intenzionalità (art. 40 cpv. 1 lett. a^{bis} AP-LSR). Tuttavia commettere un reato per negligenza è già punibile (art. 46 cpv. 2 LFINMA) e non sono note sentenze ingiuste. D'altro canto non può essere dimenticato che solo le affermazioni false in merito a fatti rilevanti sono punibili. In caso di commissione di reato per negligenza l'attuale multa di 250 000 franchi (art. 46 cpv. 2 LFINMA) scende a 100 000 franchi (art. 40 cpv. 2 LSR).

Cooperazione internazionale

Due partecipanti all'indagine conoscitiva sono del parere che il proposto ravvicinamento del disciplinamento sul segreto d'ufficio nell'assistenza amministrativa internazionale in materia di sorveglianza dei revisori (art. 26 cpv. 2 lett. b AP-LSR) al disciplinamento in materia di vigilanza sui mercati finanziari (art. 38 LBVM¹³) debba essere giustificato in modo più accurato. Altri due partecipanti sono fondamentalmente contrari a tale ravvicinamento. Si rimanda alle spiegazioni di dettaglio concernenti l'articolo 26 D-LSR.

Leggi sui mercati finanziari

Tre partecipanti all'indagine conoscitiva ritengono ingiustificato abrogare l'obbligo, sancito dalla legge, di evitare doppioni tra la società di audit e la revisione interna di una banca, di un gruppo finanziario o di un conglomerato finanziario (art. 18 cpv. 2 LBCR¹⁴). Tale disposizione serve a evitare doppioni e costi inutili della verifica. La richiesta dei partecipanti viene accolta ancorando nuovamente nella legge il principio in base al quale sono da evitare, nei limiti del possibile, doppioni nelle attività di verifica (art. 24 cpv. 2 D-LFINMA).

Nell'indagine conoscitiva è inoltre emerso che le norme di delega nell'avamprogetto in materia di audit (art. 128 AP-LICol, art. 38a cpv. 2 AP-LOF, art. 18 cpv. 2 AP-LBCR, art. 19a cpv. 2 AP-LRD e art. 28 cpv. 2 AP-LSA) sarebbero in contraddizione con l'articolo 24 capoverso 4 AP-LFINMA. Inoltre, a garanzia dello Stato di diritto si sostiene che sia da rifiutare la possibilità di autorizzare direttamente la FINMA a determinare i contenuti della verifica. La richiesta avanzata nell'indagine conoscitiva viene presa in considerazione. Deve essere mantenuto l'attuale sistema (i principi sono sanciti dal nostro Collegio nell'ordinanza sugli audit dei mercati finanziari e il contenuto dell'audit prudenziale è disciplinato in una circolare).

Infine la nuova disposizione sugli incaricati della verifica (art. 24a AP-LFINMA), che si ispira alla sperimentata regolamentazione sull'incaricato dell'inchiesta (art. 36 LFINMA), ha sollevato obiezioni da parte di tre partecipanti, secondo i quali occorrono regole più chiare per far capo agli incaricati della verifica. Per evitare un ricorso eccessivo a questi incaricati e costi sproporzionati, occorre maggiore trasparenza sui criteri d'impiego e di selezione, nonché dei costi degli incaricati della verifica. È stato anche criticato il fatto che queste figure professionali non siano vincolate alle

¹³ Legge del 24 marzo 1995 sulle borse (LBVM; RS 954.1)

¹⁴ Legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (LBCR; RS 952.0)

disposizioni in materia di indipendenza, cui devono invece attenersi le società di audit e gli auditor responsabili. D'altro canto i requisiti degli incaricati della verifica non possono essere stabiliti in modo generico e astratto per tutti i possibili mandati, così come avviene per le società di audit e gli auditor responsabili (cfr. art. 9a D-LSR). Non è vero che la FINMA non sia vincolata a disposizioni in materia di indipendenza nel ricorso a incaricati dell'audit. Il disegno di legge esige esplicitamente l'indipendenza dell'incaricato. Nella prospettiva attuale è presumibile che la FINMA debba talora porre agli incaricati della verifica condizioni di indipendenza addirittura più severe rispetto a quelle riguardanti le società di audit e gli auditor responsabili. L'esigenza del contenimento dei costi e della proporzionalità nel ricorso a questo strumento deve essere tenuta in considerazione dalla FINMA nella prassi.

Governo d'impresa

L'adeguamento della LSR ai principi guida del nostro rapporto sul governo d'impresa non ha sollevato contestazioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva, in seguito alla quale, tuttavia, con l'aggiornamento non ci siamo limitati a colmare le lacune essenziali, ma abbiamo perseguito la massima armonizzazione.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

I problemi che scaturiscono dalle competenze sovrapposte dell'ASR e della FINMA (cfr. n. 1.1.3) non sussistono nella maggioranza degli altri Paesi: di norma c'è un'unica autorità di sorveglianza dei revisori per ogni Paese (p. es. negli Stati membri dell'Unione europea¹⁵ o negli Stati Uniti¹⁶) e pertanto non ci sono problemi di armonizzazione con una seconda autorità.

L'attuale sistema bipolare di vigilanza in Svizzera ha le sue radici nella storia: se l'attività di vigilanza della FINMA sulle società di audit si è sviluppata nel 2002 come uno dei molteplici strumenti di vigilanza sugli istituti finanziari, la fondazione dell'ASR nel 2006 è scaturita dalla necessità di ripristinare, dopo una serie di scandali avvenuti nello scenario imprenditoriale, la fiducia nell'attività degli uffici di revisione, in particolare delle imprese quotate in borsa.

Questa separazione nelle linee di sviluppo è però legata anche al fatto che la vigilanza sul mercato finanziario in Svizzera prevede il coinvolgimento delle società di audit come «longa manus» della FINMA: conformemente alle leggi sui mercati finanziari la FINMA effettua le verifiche personalmente, per il tramite di terzi incaricati oppure per il tramite di società di audit incaricate dagli assoggettati alla vigilanza (art. 24 cpv. 1 LFINMA). Se la vigilanza viene effettuata da una società di audit, si parla di audit prudenziale (*regulatory audit*; cfr. n. 1.1.2). Anche questa peculiarità non sussiste in altri Stati, tranne poche eccezioni (p. es. il Principato del Liechtenstein).

¹⁵ Cfr. art. 32 segg. della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 mag. 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 L 157 del 9 giugno 2006, 87 segg.

¹⁶ Cfr. sez. 101 del Sarbanes-Oxley Act of 2002.

1.6 Attuazione

Le modifiche sostanziali avvengono al livello delle leggi federali in materia (LSR, LFINMA, leggi sui mercati finanziari, cfr. a tale proposito il n. 2.1 e segg.). L'ordinanza sui revisori e l'ordinanza sugli audit dei mercati finanziari dovranno essere adeguate al nuovo disciplinamento della LSR. La circolare FINMA 2013/4 del 6 dicembre 2012 «Società di audit e auditor responsabili» sarà presumibilmente sostituita da una circolare dell'ASR.

1.7 Interventi parlamentari

Con il postulato «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti (1)» del 30 maggio 2010 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ci ha incaricato di verificare i ruoli, definiti a livello di legge, delle società di audit nelle revisioni delle grandi banche e di riferire in merito a possibili misure legislative o di altro tipo per rafforzare il ruolo delle imprese di revisione a favore della vigilanza sulle banche. Il 18 settembre 2010 abbiamo proposto di approvare il postulato e il Consiglio nazionale ha approvato la mozione il 9 dicembre 2010. Il presente disegno intende concentrare la vigilanza sulle imprese di revisione e sulle società di audit presso un'unica autorità e rafforzare il ruolo delle società di audit, in particolare nella vigilanza sulle banche (v. in proposito n. 1.1.3). Il postulato può pertanto essere tolto dal ruolo in quanto adempiuto.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge sui revisori

Sostituzione di espressioni

Con il presente disegno vengono modificate due espressioni che ricorrono frequentemente nella LSR:

- L'espressione «società con azioni quotate in borsa» viene sostituita dall'espressione «società di interesse pubblico» (titolo della sezione 3, art. 7 cpv. 1, 9 cpv. 1, 11 cpv. 1, frase introduttiva, e 2). In questo modo viene tenuto conto del fatto che le imprese di revisione sottostanno alla sorveglianza dell'ASR non solo se forniscono servizi di revisione per conto di società con azioni quotate in borsa, ma anche per conto degli assoggettati che devono incaricare una società di audit di effettuare una verifica ai sensi dell'articolo 24 capoverso 1 lettera a D-LFINMA (cfr. commento all'art. 2 lett. c D-LSR).
- L'espressione «disposizioni legali» viene sostituita dall'espressione «obblighi legali» (art. 9 cpv. 1 lett. b, 17 cpv. 2, primo periodo, e 18, primo periodo). In questo modo viene precisato che le prescrizioni applicabili comprendono anche il diritto di esecuzione (cfr. commento all'art. 16 cpv. 2 D-LSR).

Art. 2 lett. a e c

In riferimento al raggruppamento delle competenze in materia di sorveglianza presso l'ASR, è necessario precisare quali servizi di revisione dell'ASR diventano d'ora in poi rilevanti ai fini della sorveglianza.

Conformemente alla lettera a, rientrano nella sorveglianza dell'ASR tutte le verifiche e le conferme che devono essere eseguite, secondo le disposizioni del diritto federale, da un revisore abilitato, da un perito revisore abilitato oppure da un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale (art. 2 lett. a n. 1 D-LSR). Ciò corrisponde alla definizione secondo il diritto vigente (art. 2 lett. a LSR) e comprende, oltre alla revisione del conto annuale e del conto di gruppo di un'impresa (la cosiddetta revisione dei conti), anche puntuali servizi di revisione, come la relazione sulla costituzione di una società anonima (art. 635a CO), l'esame del contratto di fusione, del rapporto di fusione e del bilancio di fusione (art. 15 cpv. 1 LFus) oppure l'esame della copertura del capitale sociale di una società di capitali che ha trasferito la propria sede dall'estero in Svizzera (art. 162 cpv. 3 LDIP)¹⁷.

D'ora in poi vengono incluse nella sorveglianza dell'ASR anche le società di audit ai sensi della LFINMA che effettuano audit prudenziali (art. 2 lett. a n. 2 D-LSR in combinato disposto con l'art. 24 cpv. 1 lett. a D-LFINMA). Le società di audit svolgono un ruolo importante nella vigilanza dei mercati finanziari in Svizzera. Diversamente dall'ufficio di revisione ai sensi del Codice delle obbligazioni, che rappresenta un organo societario istituito dall'assemblea generale, la società di audit viene incaricata dal consiglio di amministrazione di un assoggettato alla FINMA di svolgere un audit prudenziale conformemente alle indicazioni di quest'ultima. Nel cosiddetto audit prudenziale vengono esaminati gli elementi di carattere organizzativo e gli aspetti prudenziali. Si tratta segnatamente di verificare il rispetto delle prescrizioni, ai sensi del diritto prudenziale, del legislatore o della FINMA in merito a governo d'impresa, organizzazione interna e controllo, gestione del rischio, fondi propri (solvibilità), liquidità ecc. In questo ambito la società di audit opera, per così dire, come «longa manus» della FINMA e contribuisce così in maniera significativa ad adempiere i compiti di vigilanza impartiti da quest'ultima. La FINMA deve pertanto poter fare affidamento sulla qualità della verifica.

La lettera c comprende, nella definizione di società di interesse pubblico¹⁸, l'elenco delle imprese presso le quali i servizi di revisione ai sensi dell'articolo 2 lettera a D-LSR possono essere forniti solo da imprese di revisione assoggettate alla sorveglianza dell'ASR. Si tratta segnatamente di:

- società con azioni quotate in borsa (art. 727 cpv. 1 n. 1 CO): tale disposizione corrisponde all'art. 2 lett. c LSR del diritto vigente;

¹⁷ Cfr. a tale proposito l'elenco riportato nel nostro messaggio concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (obbligo di revisione nel diritto societario) e la legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori, FF **2004** 3545, 3631 segg.

¹⁸ Da non confondere con il concetto di «enti di interesse pubblico» conformemente all'art. 2 n. 13 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, che modifica le direttive 778/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio e abroga la direttiva 84/253/CEE del Consiglio, GU L 157 del 9 luglio 2006, p. 87 segg., 92 (attualmente in fase di revisione).

- assoggettati ai sensi dell'articolo 3 LFINMA, che devono incaricare una società di audit abilitata conformemente all'art. 9a D-LSR di effettuare una revisione secondo l'articolo 24 LFINMA (cfr. commento agli art. 3 e 24 D-LFINMA): comprende le centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie ai sensi degli articoli 3 e 4 LOF¹⁹, i titolari dell'autorizzazione ai sensi della LICol²⁰, le banche ai sensi dell'articolo 1 LBCR, i commercianti di valori mobiliari ai sensi dell'articolo 2 lettera d LBVM, le imprese di assicurazione ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a LSA²¹ e gli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD²² (cfr. commento all'art. 9a D-LSR). Gli uffici di revisione o società di audit degli istituti finanziari assoggettati sono già ora sottoposti alla vigilanza della FINMA, pertanto la cerchia di vigilanza non viene modificata.

Art. 9a Condizioni per l'abilitazione a effettuare verifiche secondo le leggi sui mercati finanziari

Le condizioni per l'abilitazione, disciplinata da leggi speciali, delle società di audit e dei responsabili delle verifiche per gli audit prudenziali presso gli istituti finanziari sono attualmente sancite dalla LFINMA. In riferimento al raggruppamento delle competenze presso l'ASR, viene trasferita dalla FINMA all'ASR anche la competenza concernente l'abilitazione (cfr. n. 1.2). Le corrispondenti disposizioni sancite dalla LFINMA vengono pertanto trasposte nella LSR. L'abilitazione ai sensi dell'articolo 9a D-LSR riguarda dunque anche soltanto i suindicati audit prudenziali. Per fornire servizi di revisione nell'ambito della revisione dei conti (art. 2 lett. a n. 1 D-LSR) è sufficiente l'abilitazione di base in qualità di impresa di revisione sotto sorveglianza statale (art. 9 LSR).

L'abilitazione come auditor responsabili per gli audit prudenziali implica l'abilitazione in qualità di periti revisori ai sensi dell'articolo 4 LSR. Viene precisato che l'abilitazione degli auditor responsabili presuppone, in aggiunta alle appropriate conoscenze specialistiche, anche la necessaria esperienza professionale (art. 9a cpv. 2 lett. b D-LSR). In deroga all'articolo 4 capoverso 4 LSR è inoltre introdotta la possibilità (art. 9a cpv. 3 D-LSR) di considerare una vasta esperienza professionale specifica, maturata nell'audit prudenziale presso una società di audit (art. 24 cpv. 1 lett. a D-LFINMA) o come incaricato della revisione (art. 24 cpv. 1 lett. b D-LFINMA). Tale flessibilizzazione a favore dei richiedenti è giustificata dalle notevoli differenze funzionali e concettuali tra l'audit prudenziale e la revisione dei conti. Per fornire servizi di revisione nell'ambito della revisione dei conti (art. 2 lett. a numero 1 D-LSR) è sufficiente l'abilitazione di base in qualità di periti revisori (art. 4 LSR).

Inoltre l'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche per l'audit degli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA è, ai sensi del diritto vigente, disciplinata da una legge speciale (art. 19b LRD) che prevede, a differenza dell'abilitazione di base (art. 26 LFINMA in combinato disposto con l'art. 9 LSR), condizioni agevolate per l'abilitazione poiché è sufficiente quella di revisore. È mantenuta la possibilità di condizioni agevolate per l'abilitazione delle

¹⁹ Legge del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiarie (LOF; RS **211.423.4**)

²⁰ Legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi (LICol; RS **951.31**)

²¹ Legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA; RS **961.01**)

²² Legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD; RS **955.0**)

società di audit (cfr. art. 9a cpv. 1 D-LSR) e dei responsabili delle verifiche (cfr. art. 9a cpv. 2 D-LSR) per gli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA (art. 9a cpv. 4 D-LSR). Questa competenza deve essere appannaggio nostro.

La crisi finanziaria ha inoltre dimostrato l'importanza dell'attività dei rappresentanti di investimenti collettivi di capitale esteri a protezione dell'investitore²³. La verifica dell'attività dei rappresentanti presuppone conoscenze specifiche in questo ambito. Non vengono dunque mantenute le condizioni agevolate per le società di audit e gli auditor responsabili di rappresentanti di investimenti collettivi di capitale esteri (art. 5 OA-FINMA). Nella prassi non ci si avvale comunque più di questa possibilità, pertanto non se ne riconosce più l'esigenza.

Art. 10

La domanda di abilitazione a esercitare la funzione di impresa di revisione sotto sorveglianza statale deve essere presentata *de lege lata* all'autorità di sorveglianza (art. 10 cpv. 1 LSR); il Consiglio federale disciplina i particolari dell'abilitazione, segnatamente determina i documenti da allegare alla domanda (art. 10 cpv. 2 LSR).

Ad un attento esame, tali disposizioni si rivelano superflue, in quanto il principio concernente la domanda e la competenza dell'ASR per la valutazione delle domande sono già disciplinati dall'articolo 15 capoverso 1 LSR e il Consiglio federale continua comunque ad avere la competenza di emanare disposizioni di esecuzione (art. 41, primo periodo LSR). Per il resto, deve essere lasciata all'ASR la decisione concernente i dati da riportare nella domanda di abilitazione e i documenti da allegare. L'articolo 10 LSR viene perciò abrogato.

Art. 13 rubrica e cpv. 1

Le imprese di revisione sotto sorveglianza statale, i loro collaboratori, le persone a cui fanno capo per i servizi di revisione e le società verificate sottostanno all'obbligo d'informazione nei confronti dell'ASR (art. 13 cpv. 1 LSR).

Gli obblighi d'informazione vengono riuniti in una nuova disposizione (cfr. art. 15a D-LSR), pertanto l'articolo 13 capoverso 1 LSR viene abrogato. La disposizione concernente il permesso di accedere ai locali (art. 13 cpv. 2 LSR) rimane invariata. I titoli intermedi dell'articolo devono essere adeguati a quanto sopra esposto.

Art. 14 cpv. 2

Attualmente le imprese di revisione sotto sorveglianza statale informano senza indugio, in forma scritta, l'ASR in merito a fatti importanti concernenti la sorveglianza. In particolare devono essere notificate le circostanze citate nella legge (art. 14 cpv. 2 LSR).

Tale disposizione viene trasposta nel nuovo articolo 15a capoverso 2 D-LSR. La disposizione di cui all'articolo 14 capoverso 1 LSR sull'aggiornamento dei documenti di abilitazione rimane invece invariata.

²³ Rapporto esplicativo del 13 febbraio 2013 del Dipartimento federale delle finanze concernente la revisione dell'ordinanza sugli investimenti collettivi (OICoI), pag. 25 (disponibile soltanto in tedesco e in francese).

Art. 15 cpv. 1 lett. d nonché 1^{bis}

Ai sensi del diritto vigente l'ASR decide su richiesta in merito all'abilitazione di revisori (persone fisiche e imprese di revisione), periti revisori (persone fisiche e imprese di revisione) e imprese di revisione sotto sorveglianza statale (art. 15 cpv. 1 LSR).

D'ora in poi l'ASR decide anche in merito all'abilitazione delle società di audit e degli auditor responsabili nell'ambito del mercato finanziario (art. 15 cpv. 1 lett. d D-LSR; cfr. art. 9a D-LSR).

Conformemente al nuovo diritto, le persone fisiche e le imprese di revisione sotto sorveglianza statale devono soddisfare condizioni di abilitazione contrastanti, in quanto operano in segmenti diversi del mercato della revisione e della verifica. In proposito occorre considerare che, ai fini dell'abilitazione di un auditor responsabile per l'audit prudenziale su mandato della FINMA, può essere riconosciuta anche l'esperienza professionale maturata nell'ambito dell'audit prudenziale (cfr. commento all'art. 9a cpv. 3 D-LSR). D'altro canto è possibile che la persona in questione non abbia una sufficiente esperienza professionale ai fini dell'abilitazione nell'ambito della revisione dei conti (cfr. art. 4 cpv. 4 LSR). L'ASR può dunque limitare l'abilitazione all'audit prudenziale (eventualmente a determinati settori di istituti finanziari). A seconda del segmento di mercato, talvolta divergono considerevolmente anche le norme prudenziali che reggono l'organizzazione interna di imprese di revisione sotto sorveglianza statale. Si consideri in particolare il fatto che possiamo prevedere condizioni di abilitazione agevolate per determinati servizi di audit prudenziale (art. 9a cpv. 4 D-LSR). Affinché non si verifichino distorsioni della concorrenza, l'ASR può limitare l'abilitazione a fornire certi servizi di revisione per determinate società di interesse pubblico (art. 15 cpv. 1^{bis} D-LSR). In tal modo si impedisce, ad esempio, che una società di audit, abilitata ad attuare audit prudenziali ai sensi della LRD presso gli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA, possa svolgere anche la revisione dei conti di imprese quotate in borsa. Se vuole offrire anche questo servizio, deve soddisfare i necessari requisiti prima di essere abilitata a tale ambito di revisione. Per evitare confusioni e inganni, le persone e le società in questione possono essere obbligate a segnalare i limiti della loro abilitazione quando si presentano sul mercato e svolgono le loro mansioni.

Art. 15a Obbligo d'informazione e di notifica

Il diritto vigente in materia di sorveglianza dei revisori prevede l'obbligo, per le imprese di revisione sotto sorveglianza statale, i loro collaboratori, le persone a cui fanno capo per i servizi di revisione e le società verificate, di fornire all'autorità di sorveglianza tutte le informazioni e i documenti di cui essa ha bisogno per adempiere i suoi compiti (art. 13 cpv. 1 LSR). Nell'adempimento dei compiti rientra in particolare la prestazione di assistenza amministrativa (art. 26 seg. LSR).

L'attuale disposizione risulta incompleta e nella fattispecie è poco chiaro se e in che misura anche le persone fisiche non abilitate, le imprese di revisione non sottoposte alla sorveglianza statale, le filiali di gruppi o i relativi uffici di revisione siano assoggettati all'obbligo d'informazione. Inoltre non è disciplinato in modo chiaro il

rapporto con gli obblighi d'informazione nella procedura amministrativa (cfr. art. 13 PA²⁴).

Per garantire la certezza del diritto, le disposizioni di cui all'articolo 13 capoverso 1 e all'articolo 14 capoverso 2 LSR vengono riunite e riformulate. Pertanto, le seguenti categorie di persone e imprese sono tenute a fornire all'ASR tutte le informazioni e i documenti di cui essa ha bisogno per adempiere i suoi compiti (segnatamente valutazione delle condizioni di abilitazione, sorveglianza, assistenza amministrativa) (art. 15a cpv. 1 D-LSR):

- Le persone fisiche e le imprese di revisione abilitate (lett. a): comprende le persone che hanno ottenuto un'abilitazione dall'ASR e, pertanto, sottostanno alla sorveglianza di quest'ultima.
- Le persone fisiche che sono membri dell'organo superiore di direzione e di amministrazione o dell'organo di gestione e non dispongono di un'abilitazione dell'autorità di sorveglianza (lett. b): la maggioranza dei membri degli organi di gestione di un'impresa di revisione deve disporre dell'abilitazione corrispondente dell'ASR (art. 6 cpv. 1 lett. a LSR). I membri dell'organo *con* abilitazione devono informare l'ASR in particolare in merito a fatti rilevanti ai fini dell'abilitazione (art. 15a cpv. 2 D-LSR). È tuttavia possibile che anche i membri dell'organo *senza* abilitazione si comportino in modo tale che la rappresentanza nell'organo direttivo di un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale non sia più giustificabile (cfr. art. 18 LSR). Occorre pertanto garantire che l'ASR venga informata in merito a tali fatti.
- I collaboratori dell'impresa di revisione e tutte le persone coinvolte nei servizi di revisione (lett. c): nel diritto vigente tale disposizione si applica solo alle imprese di revisione sotto sorveglianza statale (art. 13 cpv. 1 LSR). Sussistono però casi in cui anche i collaboratori e le persone di riferimento delle imprese di revisione non sottoposte a sorveglianza statale devono fornire informazioni o produrre documenti, affinché la fattispecie rilevante possa essere accertata.
- Le società oggetto di verifica (lett. d): anche questa disposizione sussiste già nel diritto vigente per le imprese di revisione sotto sorveglianza statale (art. 13 cpv. 1 LSR), ma ci sono casi in cui pure le imprese di revisione sotto sorveglianza statale devono fornire informazioni o produrre documenti, affinché la fattispecie rilevante possa essere accertata. Si considerino anche le imprese verificate da imprese di revisione prive di autorizzazione. Tale disposizione è importante, anche se nella prassi è applicata solo raramente. Un ufficio di revisione può essere infatti tentato di lasciare documenti ritenuti delicati presso la società verificata o di depositarli altrove, per sottrarli all'autorità di sorveglianza. Può essere inoltre opportuno prendere visione del documento originale, se i documenti dell'impresa di revisione sono qualitativamente mediocri o altrimenti poco chiari.
- Tutte le società che rientrano, insieme alla società verificata, ai sensi della lettera d nel perimetro di consolidamento relativo al conto di gruppo e i relativi uffici di revisione, se non coincidono con l'ufficio di revisione della società madre (lett. e): dalle esperienze sinora maturate è emerso che la sorveglianza sugli uffici di revisione di importanti filiali non è poi così decisiva.

²⁴ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021)

È anzi molto più importante che venga sottoposta a sorveglianza l'impresa di revisione competente per il conto annuale della società madre (holding) e per il conto annuale consolidato. Di norma, i documenti che riguardano il conto annuale di una filiale di un gruppo non figurano nella documentazione dell'ufficio di revisione o della società madre. Nella maggior parte dei casi viene messo agli atti soltanto un rapporto sintetico della revisione della filiale di un gruppo, senza allegati (il cosiddetto *reporting package*). In questo caso, il disegno di legge prevede che anche le filiali e i relativi uffici di revisione siano soggetti all'obbligo d'informazione e di messa a disposizione. Si tratta di una clausola di salvaguardia che dovrebbe essere raramente applicata nella prassi. Questa disposizione è tuttavia importante, perché impedisce che, trasferendoli all'estero oppure non facendoli mai giungere in Svizzera, documenti rilevanti siano sottratti alla sorveglianza dei revisori.

Le persone e le imprese abilitate dall'ASR nonché le persone fisiche che sono membri dell'organo superiore di direzione e di amministrazione o dell'organo di gestione di un'impresa di revisione e non hanno ottenuto l'abilitazione dall'autorità di sorveglianza devono informare quest'ultima senza indugio, in forma scritta, in merito a fatti importanti concernenti la sorveglianza (art. 15a cpv. 2 D-LSR). Il diritto vigente contiene, nel testo di legge, tre esempi di eventi rilevanti (art. 14 cpv. 2 lett. a–c LSR)²⁵. L'elenco non è esaustivo e nella prassi ha, in casi sporadici, indotto a credere che l'obbligo di notifica si limiti a tali fattispecie. L'elenco viene pertanto stralciato.

I suindicati obblighi di informazione, di messa a disposizione e di notifica valgono anche per le persone e le imprese con domicilio o sede all'estero. Se l'obbligo di informazione genera conflitti con un ordinamento giuridico estero, è possibile ricorrere all'assistenza amministrativa tra le autorità di sorveglianza dei revisori (cfr. art. 26 LSR). Questa soluzione è equiparabile alla normativa vigente negli Stati Uniti e nell'Unione Europea²⁶.

Art. 16 cpv. 1, 1^{bis}, 1^{ter} e 2 lett. b

Attualmente le imprese di revisione sotto sorveglianza statale vengono sottoposte almeno ogni tre anni a un controllo approfondito da parte dell'ASR. Il controllo è condotto in funzione dei rischi (art. 8 dell'ordinanza sulla sorveglianza ASR²⁷). Se si considerano i servizi di revisione svolti da un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale, la qualità dei mandati di revisione (art. 16 cpv. 2 lett. b LSR) è valutata in primo luogo sulla base dei lavori di revisione per le società con azioni quotate in borsa. Quando vi è il sospetto di una violazione degli obblighi legali, l'ASR procede a un controllo ad hoc, considerando anche i lavori su un mandato di revisione di un'impresa che non è una società con azioni quotate in borsa (art. 16 cpv. 1 LSR). D'ora in poi ciò si applica anche alle società di audit in conformità all'articolo 9a D-LSR.

²⁵ Altri esempi sono contenuti anche nei numeri 21 e segg. della Circolare 1/2010 dell'ASR del 31 mar. 2010 concernente il rapporto delle imprese di revisione sotto sorveglianza statale all'autorità di sorveglianza. I tre esempi formulati nella legge vengono trasposti qui per mantenere il carattere illustrativo.

²⁶ Cfr. sec. 106 (b) e (c) Sarbanes-Oxley Act of 2002 e art. 27 della Direttiva UE 2006/43/CE.

²⁷ Ordinanza del 17 marzo 2008 sulla sorveglianza ASR (OA-ASR; RS 221.302.33)

Per quanto riguarda il rapporto tra i rischi presso le imprese sottoposte a verifica e i rispettivi costi di sorveglianza, il ritmo triennale dei controlli presso le imprese di revisione sotto sorveglianza statale risulta eccessivo, se queste forniscono solo servizi di revisione ai sensi dell'articolo 9a capoverso 4 D-LSR (vale a dire audit prudenziale degli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA). In queste imprese di revisione sotto sorveglianza statale deve essere effettuato un controllo accurato solo almeno ogni cinque anni (art. 16 cpv. 1^{bis} D-LSR). Anche qui il controllo è condotto in funzione dei rischi, ossia, per quanto riguarda la portata e l'estensione della verifica, si tiene conto del fatto che l'impresa di revisione sottoposta a sorveglianza non verifica società con azioni quotate in borsa. La frequenza dei controlli stabilito per legge può inoltre essere prolungata dall'ASR in casi motivati. Ciò si rivela particolarmente opportuno se non è possibile rispettare la frequenza dei controlli per motivi legati alla disponibilità delle risorse.

La possibilità dell'ASR di scostarsi, in caso di sospetto, dai cicli regolari di controllo e di effettuare controlli ad hoc, non viene modificata a livello materiale dalla nuova normativa (art. 16 cpv. 1^{ter} D-LSR, finora art. 16 cpv. 1, secondo periodo LSR).

In base al diritto vigente, nel quadro di un'ispezione l'ASR controlla l'adempimento degli obblighi legali e l'osservanza dei principi professionali, delle regole deontologiche e, se del caso, del regolamento di quotazione (art. 16 cpv. 2 lett. d LSR). Poiché d'ora in poi l'ASR sorveglia anche le società di audit incaricate dalla FINMA quando queste svolgono revisioni presso istituti finanziari (art. 2 lett. a n. 2 e lett. c n. 2 D-LSR), le disposizioni rilevanti a tal fine devono essere integrate e precisate. Viene esaminato il rispetto e l'adempimento:

- degli obblighi legali: nel nuovo concetto rientrano tutte le leggi, le ordinanze e le circolari che stabiliscono gli obblighi delle persone e delle imprese di revisione sottoposte a sorveglianza. Sono comprese le disposizioni concernenti sia la revisione dei conti (segnatamente le disposizioni del Codice delle obbligazioni e della legge sui revisori e del pertinente diritto di esecuzione) sia l'audit prudenziale. Non vengono apportate modifiche a livello materiale;
- degli standard di qualità e di revisione riconosciuti dall'autorità di sorveglianza: cfr. in merito il commento all'articolo 16a D-LSR;
- dei principi professionali e delle regole deontologiche: si intendono le rimanenti norme dell'autodisciplina. Non è oggettivamente necessario un riconoscimento da parte dell'ASR, tuttavia l'ASR deve adottare le misure adeguate qualora constati un comportamento contrario alle regole professionali e deontologiche;
- del regolamento di quotazione: le prescrizioni del corrispondente regolamento di quotazione devono essere osservate solo se la società che fornisce servizi di revisione per l'impresa di revisione ha quotato in borsa titoli di partecipazione o prestiti obbligazionari.

Art. 16a (nuovo)

Riconoscimento degli standard di verifica e di garanzia della qualità

In conformità al diritto vigente, l'ASR stabilisce quali standard di verifica debbano essere rispettati nella fornitura dei servizi di revisione delle società con azioni quotate in borsa. Essa rimanda in proposito agli standard riconosciuti a livello nazionale e internazionale assimilati nell'autodisciplina. Se non esistono standard o se questi si

rivelano insufficienti, l'ASR può emanarne di propri oppure prevedere estensioni o deroghe a standard esistenti (art. 28 OSRev).

Sinora l'ASR ha fatto un uso molto cauto di questa facoltà. La competenza viene elevata dal grado di ordinanza a quello di legge, intervenendo sul testo a livello redazionale. Dal punto di vista materiale ciò non implica un'estensione delle competenze ai sensi del diritto vigente. Conformemente alla prassi vigente viene precisato che riguarda non solo gli standard di verifica, ma anche quelli di qualità (art. 16a cpv. 1 e 2 D-LSR), che sono già riconosciuti dall'ASR²⁸. Sono contemplati anche gli standard di indipendenza, che riguardano sia la verifica sia la qualità. Gli standard riconosciuti dall'ASR dovranno d'ora in poi essere applicati non solo alla fornitura di servizi di revisione (ai sensi dell'art. 2 lett. a n. 1 D-LSR) a società con azioni quotate in borsa, ma anche a imprese di interesse pubblico. Siccome secondo il diritto vigente per gli istituti finanziari gli standard di revisione dei conti sono riconosciuti dalla FINMA (art. 12 cpv. 1 OA-FINMA), ciò non comporta alcuna modifica materiale: è semplicemente trasferita all'ASR la competenza di riconoscere tali standard.

Art. 17 cpv. 1, terzo periodo, e 4

Ai sensi del diritto vigente le imprese di revisione sotto sorveglianza statale e le persone che agiscono per conto di esse possono essere ammonite per scritto in caso di lievi violazioni (art. 16 cpv. 4 e art. 18 LSR). Per le imprese di revisione non sottoposte a sorveglianza statale e per le persone fisiche che sono state sì abilitate ma non operano per conto di un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale tale strumento non sussiste. Non è tuttavia oggettivamente comprensibile perché questa possibilità sussiste solo presso una parte delle imprese di revisione e delle persone che agiscono per loro conto. Nella prassi, tale strumento è utile e ragionevole e pertanto d'ora in poi deve essere messo a disposizione in modo illimitato (art. 17 cpv. 1, terzo periodo D-LSR).

Il diritto vigente prevede inoltre che l'ASR possa comminare la revoca a tempo determinato dell'abilitazione di una persona fisica o di un'impresa di revisione (art. 17 cpv. 1 e 2 LSR). Per quanto riguarda l'applicazione pratica della revoca a tempo determinato, viene ora precisato che, per la durata della revoca, la persona fisica o l'impresa di revisione in questione continua ad essere assoggettata agli obblighi di informazione e di notifica nei confronti dell'ASR (cfr. art. 15a D-LSR). L'ASR viene quindi messa in condizione di esaminare se in vista della riabilitazione si sono verificati nuovi fatti rilevanti (p. es. nuove infrazioni oppure la rimozione dello stato illecito).

Art. 26 cpv. 2 lett. b

Ai sensi del diritto vigente l'ASR può trasmettere informazioni e documenti non accessibili al pubblico fra l'altro a un'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori, a condizione che questa sia vincolata al segreto d'ufficio o al segreto professionale (art. 26 cpv. 2 lett. b LSR). Nella prassi tale disposizione si scontra regolarmente con difficoltà e compromette la collaborazione con una serie di autorità estere di sorveglianza dei revisori: negli USA e negli altri Paesi anglosassoni come

²⁸ Cfr. circolare 1/2008 dell'ASR del 17 marzo 2008 concernente il riconoscimento di standard di revisione.

pure in una serie di Stati membri dell'UE vengono pubblicati, per legge, in diverse forme rapporti di ispezione su imprese di revisione o decisioni di sanzione nei confronti di imprese di revisione. Per esempio negli Stati Uniti vengono pubblicati rapporti di ispezione in forma sintetica e, se l'impresa di revisione non elimina le lacune riscontrate nel sistema di garanzia della qualità entro un anno, vengono pubblicati in versione integrale ma nascondendo il nome delle società verificate (sec. 104 (g) Sarbanes-Oxley Act of 2002, SOX). Sono pubblicate anche le decisioni di sanzione nei confronti di imprese di revisione o dei loro collaboratori (sec. 105 (d) SOX). Per quanto concerne il procedimento di sanzione, anche in diversi Stati membri dell'Unione europea vigono obblighi di pubblicazione più estesi rispetto alla Svizzera (cfr. art. 19 LSR), sia perché eventuali controversie legali sono pubbliche, sia perché i comunicati stampa in caso di avvio di procedimenti di sanzione possono essere divulgati oppure i nomi delle società verificate non vengono cancellati nelle decisioni pubblicate.

Sulle piazze borsistiche menzionate, questa trasparenza garantisce che gli investitori si facciano una propria idea della qualità del lavoro di un'impresa di revisione e includano le relative conoscenze nella loro decisione d'investimento. È pertanto ipotizzabile che un investitore ceda le azioni di un'impresa quotata in borsa perché, in base all'ultimo rapporto di ispezione sull'ufficio di revisione, nutre scarsa o nessuna fiducia nella verifica da questi svolta e, quindi, nei dati finanziari da esso forniti oppure che un investitore decida di non acquistare obbligazioni poiché l'ufficio di revisione è stato recentemente oggetto di sanzioni da parte della competente autorità di sorveglianza sui revisori. Di fronte a tale calcolata trasparenza a favore di un'attività di compravendita in borsa il più possibile informata si pone pertanto continuamente la questione se e a quali condizioni l'ASR può collaborare con queste autorità.

A tale proposito la dottrina non chiarisce se il disciplinamento sull'assistenza amministrativa internazionale *in materia borsistica* possa essere applicata anche alla sorveglianza dei revisori colmando una lacuna²⁹. Nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia borsistica, anche le autorità estere sono vincolate al segreto d'ufficio o professionale; sono fatte salve le prescrizioni sulla pubblicità dei procedimenti e l'informazione del pubblico su simili procedimenti (art. 38 cpv. 2 lett. b LBVM³⁰).

Un principio di confidenzialità troppo assoluto è contrario alla tendenza diffusa su scala mondiale di dare maggiore risalto a procedimenti di ispezione (preventivi) e procedimenti di sanzione (repressivi) nell'ambito della sorveglianza delle borse e dei revisori. Questa tendenza è riscontrabile anche in Svizzera. Ad esempio, la Borsa svizzera fornisce già informazioni più ampie sull'apertura di procedimenti d'indagine e rende nota l'identità delle società coinvolte. Inoltre anche l'ASR può informare sui procedimenti in corso e conclusi, se interessi pubblici o privati determinanti lo esigono (cfr. art. 19 cpv. 2 LSR). In Svizzera i procedimenti giudiziari sono in

²⁹ Cfr. in materia a favore Ralph Malacrida / Till Spillman, in: Watter/Bertschinger (ed.), *Basler Kommentar zum Revisionsrecht*, Basilea 2011, art. 26 LSR N 39 seg.

³⁰ Cfr. anche nostro messaggio del 10 novembre 2004 concernente la modifica delle disposizioni relative all'assistenza amministrativa internazionale nella legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari (FF **2004** 5987, 6005 e segg.).

linea di principio pubblici al più tardi quando raggiungono lo stadio dell'udienza³¹. Si verrebbe a creare un'inspiegabile incongruenza se la Svizzera esigesse da un'autorità estera di sorveglianza una maggiore confidenzialità di quanto essa stessa sia in grado di garantire³².

Poiché la sorveglianza delle imprese di revisione sotto sorveglianza statale è anch'essa orientata, in ultima analisi, alla protezione degli investitori e a un commercio borsistico informato, è giustificato un allineamento delle corrispondenti disposizioni per l'assistenza amministrativa nella LSR a quelle sancite dal diritto borsistico.

Art. 27 cpv. 2, primo periodo, e 4^{bis}

La prestazione di assistenza amministrativa internazionale spetta all'autorità interpellata; da parte dell'autorità richiedente non sussiste la pretesa della prestazione di assistenza amministrativa. Per questa ragione, nelle disposizioni concernenti l'assistenza amministrativa vengono impiegate formulazioni che esprimono eventualità. Nell'articolo 27 capoverso 2 LSR si constata una svista redazionale che occorre eliminare: nel diritto vigente l'impiego dell'indicativo («eseguo») è ambiguo, in quanto potrebbe erroneamente indicare la pretesa di atti di verifica. D'ora in poi viene pertanto impiegata una formulazione che esprime eventualità («può») (art. 27 cpv. 2, primo periodo D-LSR).

Su richiesta delle autorità estere di sorveglianza dei revisori, l'ASR può inoltre eseguire atti di verifica in Svizzera, sempreché lo Stato richiedente accordi la reciprocità (art. 27 cpv. 2 LSR). Inoltre, le autorità estere di sorveglianza dei revisori in Svizzera possono autonomamente eseguire atti di verifica, se questo aspetto è disciplinato da un trattato internazionale oppure se l'ASR concede preventivamente l'abilitazione e lo Stato richiedente accorda la reciprocità (art. 27 cpv. 3 LSR). In questo caso l'ASR accompagna le autorità estere di sorveglianza (art. 27 cpv. 4 LSR). Negli altri casi si applicano i requisiti «classici» per l'assistenza amministrativa internazionale.

Tale disciplinamento sfocia in difficoltà giuridiche e pratiche quando un'impresa svizzera di revisione o un'impresa da questa verificata è assoggettata alla competenza di un'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori, ma non alla sorveglianza dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR). A seconda delle circostanze, l'ispezione dell'impresa svizzera di revisione interessata o la trasmissione delle informazioni di cui l'impresa di revisione dispone è possibile se l'impresa di revisione, l'impresa verificata ed eventuali altri gruppi di persone interessate acconsentono. Tale procedura è però circostanziata e soggetta ad errori, in quanto non è escluso che nella documentazione concernente un mandato di revisione, talvolta assai esaustiva, venga omessa una persona con obbligo di consenso.

D'ora in poi l'ASR dispone, così come nei confronti delle imprese svizzere di revisione e delle imprese svizzere verificate coinvolte, delle stesse facoltà nei confronti delle imprese di revisione sotto sorveglianza statale e delle società di interesse pubblico (art. 27 cpv. 4^{bis} D-LSR). Pertanto, se un'autorità estera preposta alla

³¹ Art. 30 cpv. 3 Costituzione federale (Cost.; RS 101) e, in particolare, art. 54 Codice di diritto processuale civile (CPC; RS 272); art. 69 segg. Codice di diritto processuale penale (CPP; RS 312.0).

³² Si esprime così anche il Tribunale federale nella DTF 126 II 413 (c. 4.b.aa).

sorveglianza dei revisori intende ispezionare il mandato di revisione di un'impresa non quotata in borsa con sede in Svizzera, la competenza di sorveglianza dell'ASR si estende per l'appunto a questo mandato e, se non è sottoposta alla sorveglianza dell'ASR, anche all'impresa di revisione che svolge la verifica. Il disciplinamento riguarda soprattutto la revisione di filiali di gruppi esteri con sede in Svizzera³³.

L'ampliamento del perimetro di sorveglianza comprende, tra l'altro, servizi di revisione non previsti dalla legislazione svizzera, pertanto concerne anche servizi di revisione previsti unicamente dalla legislazione straniera oppure prestati volontariamente (ad es. perché si è rinunciato alla revisione ai sensi del diritto svizzero, art. 727a CO). Si pensi in particolare ai controlli di verifica (*review*) o a determinati atti di verifica su incarico del revisore estero del gruppo (il cosiddetto *reporting package*). L'integrazione dell'ambito di competenza dell'ASR vale solo per la preparazione, lo svolgimento e la conclusione dell'ispezione (congiunta) e termina con la conclusione passata in giudicato dell'ispezione o con gli eventuali procedimenti conseguenti.

In questo modo diventa inoltre possibile effettuare ispezioni comuni su un mandato di questo genere. L'esperienza mostra che le autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori si orientano all'attività dell'ASR se, sulla base delle esperienze pratiche, giungono alla conclusione che l'ASR svolge un lavoro di buona qualità e affidabile. Se non viene adeguata la legge, rimane piuttosto scarsa la possibilità di effettuare dei controlli congiunti.

Art. 28 cpv. 2, secondo periodo, 4 e 5

Secondo la LSR, l'ASR esercita la sorveglianza in modo indipendente (art. 28 cpv. 2, secondo periodo LSR). Si tratta di una delle caratteristiche essenziali della sorveglianza nel settore della revisione. Su questo punto, il disegno non apporta alcuna modifica. Sono per contro precisati in una nuova disposizione i contorni dell'indipendenza operativa nonché l'entità e la portata della vigilanza amministrativa da parte del Consiglio federale (cfr. commento all'art. 38 D-LSR), a cui rimanda il disegno (art. 28 cpv. 2, secondo periodo D-LSR).

Il disegno stabilisce inoltre espressamente che l'organizzazione dell'ASR è improntata a principi di economia aziendale (art. 28 cpv. 4 D-LSR). Sussiste così la garanzia che le risorse siano impiegate in modo parsimonioso, il rapporto tra i costi e l'utilità sia conveniente e le uscite finanziarie esplichino l'effetto desiderato³⁴. Ciò non comporta alcuna modifica della prassi attuale.

La procedura dell'ASR si basa sulle disposizioni della procedura amministrativa³⁵ e il ricorso contro le decisioni dell'ASR sulle disposizioni dell'organizzazione giudiziaria federale³⁶. Pertanto, il Tribunale amministrativo federale decide circa le

³³ In Germania è entrato in vigore un disciplinamento analogo, cfr. il progetto di legge del Governo tedesco concernente l'introduzione di una società partner con limitata responsabilità professionale e la modifica del diritto professionale di avvocati, consulenti in brevetti, consulenti fiscali e revisori, stampato 17/10487 del Bundestag tedesco del 15 agosto 2012, pag. 9, 18 (licenziato senza modifiche).

³⁴ Cfr. art. 5 cpv. 2 della legge del 28 giugno 1967 sul controllo delle finanze (LCF; RS 614.0).

³⁵ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021)

³⁶ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32) e Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110)

decisioni dell'ASR in seconda istanza e, considerata la fattispecie e i motivi di diritto addotti, il Tribunale federale in ultima istanza. D'ora in poi viene sancito che l'ASR (così come la FINMA, cfr. art. 54 cpv. 2 LFINMA) è legittimata a ricorrere presso il Tribunale federale nell'ambito della LSR e delle sue competenze (in particolare in materia di abilitazione, sorveglianza e assistenza amministrativa) (art. 28 cpv. 5 D-LSR).

Art. 29 lett. b

Nel diritto vigente, il direttore è l'organo esecutivo superiore dell'ASR (art. 31 LSR). In pratica esiste tuttavia una direzione composta di quattro membri, presieduta dal direttore. Il principio 4 del Rapporto sul governo d'impresa³⁷, che prevede l'esistenza di una direzione aziendale composta di uno o più membri, è quindi già attuato. Si tratta pertanto di una codificazione dello status quo (cfr. anche commento all'art. 31 D-LSR).

Art. 30 Consiglio di amministrazione

Nel diritto vigente la composizione, i criteri di nomina, la durata del mandato e la retribuzione del consiglio d'amministrazione dell'ASR scaturiscono dall'articolo 30 LSR. Il progetto completa le disposizioni corrispondenti e disciplina i compiti nel nuovo articolo 30a D-LSR. Le principali novità in relazione ai criteri menzionati sopra sono le seguenti:

- Ora la legge stabilisce espressamente che è possibile una rielezione nel consiglio d'amministrazione, limitatamente tuttavia a un massimo di altri due mandati (art. 30 cpv. 2 D-LSR).
- I membri del consiglio d'amministrazione sono ora tenuti in generale a svolgere i loro compiti e obblighi con la massima diligenza e a tutelare gli interessi dell'autorità di sorveglianza in buona fede (art. 30 cpv. 4 D-LSR). È così attuato il principio 6 del Rapporto sul governo d'impresa³⁸. La disposizione ricalca il disciplinamento relativo al consiglio d'amministrazione della società anonima (art. 717 cpv. 1 CO).
- Il principio 7 del Rapporto sul governo d'impresa prevede che i membri degli organi degli istituti possano essere rimossi per importanti motivi nel corso del mandato³⁹. Tale principio viene recepito (art. 30 cpv. 5 D-LSR). Sussistono motivi importanti in particolare se un membro ha gravemente violato gli obblighi oppure se un conflitto di interessi duraturo del membro non può essere risolto diversamente. Questa decisione è impugnabile mediante ricorso (cfr. commento all'art. 33 lett. b n. 6 D-LTAF).

Art. 30a Compiti del consiglio d'amministrazione

Nel diritto vigente i compiti del consiglio d'amministrazione sono enumerati all'articolo 30 LSR. È ora introdotta una disposizione separata, che attua i principi guida 6,

³⁷ FF 2006 7583

³⁸ FF 2006 7583

³⁹ FF 2006 7583

13, 16, 17, 18, 20, 21 e 36 del Rapporto sul governo d'impresa. Le principali novità sono le seguenti:

- Conformemente al principio 16 del Rapporto sul governo d'impresa, in quanto garante dell'adempimento dei compiti ed ente proprietario la Confederazione dirige sul piano strategico le unità rese autonome, fissandone gli obiettivi di livello superiore da raggiungere a medio termine⁴⁰. Conformemente al principio 17, per le unità che svolgono prevalentemente compiti di sorveglianza sull'economia e sulla sicurezza l'approvazione degli obiettivi strategici compete al consiglio d'amministrazione⁴¹. I principi 18 e 22a prevedono che al termine dell'esercizio gli istituti di diritto pubblico ci presentino, tra le altre cose, il rapporto del consiglio d'amministrazione sul conseguimento degli obiettivi strategici. La LSR viene completata in tal senso (art. 30a lett. b D-LSR). Ciò corrisponde già alla prassi dell'ASR, una delle unità della Confederazione rese autonome che sono gestite in base a obiettivi strategici (art. 8 cpv. 5 LOGA⁴²). Gli obiettivi strategici costituiscono il punto di riferimento per l'alta vigilanza parlamentare. Al nostro Collegio è ora concesso il diritto di approvare gli obiettivi strategici⁴³. Anche l'adeguamento degli obiettivi strategici è possibile solo con la nostra approvazione. Possiamo approvare gli obiettivi strategici globalmente oppure negare l'approvazione a mo' di diritto di veto. Nella nostra decisione non possiamo però modificare direttamente gli obiettivi strategici decisi dal consiglio d'amministrazione dell'ASR. Siccome tuttavia l'ASR esamina regolarmente gli obiettivi strategici con il nostro Collegio (cfr. art. 38 cpv. 3 D-LSR), prima dell'adeguamento degli obiettivi strategici vi è uno scambio di opinioni. Questa soluzione ci consente di svolgere un ruolo attivo nell'orientamento strategico dell'ASR all'interno della cornice descritta (cfr. anche commento all'art. 38 cpv. 2 lett. e ed f D-LSR), senza mettere in pericolo l'indipendenza operativa e organizzativa dell'ASR (art. 38 cpv. 1 D-LSR).
- Conformemente ai principi 18 e 20, gli istituti di diritto pubblico allestiscono una relazione sulla gestione che ci viene presentata per approvazione prima della pubblicazione⁴⁴. Già ora l'ASR redige un rapporto sulla sua attività, che viene pubblicato (cfr. art. 19 cpv. 1 e art. 38 cpv. 2 LSR). Ora la LSR prevede espressamente che l'allestimento rientra nella sfera di responsabilità del consiglio d'amministrazione e non più della direzione (art. 30a lett. m D-LSR). D'ora in poi, inoltre, viene impiegata la denominazione più moderna di «relazione sulla gestione» e il nostro Collegio non solo prende atto della relazione, ma l'approva. Al contempo concede il discarico al consiglio d'amministrazione (cfr. anche art. 38 cpv. 2 lett. d, g D-LSR). Il contenuto della relazione sulla gestione si basa sull'articolo 34b D-LSR (cfr. le considerazioni che seguono).

⁴⁰ FF 2006 7590

⁴¹ FF 2006 7590

⁴² Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)

⁴³ Ciò corrisponde alla prassi attuale, in deroga al principio 17; cfr. anche art. 9 cpv. 1 lett. a LFINMA.

⁴⁴ FF 2006 7592

- Come finora discipliniamo la retribuzione dei membri del consiglio d'amministrazione (art. 30 cpv. 6 D-LSR). L'articolo 6a cpv. 1–4 LPers⁴⁵ si applica direttamente e non più solo per analogia. Di norma, le condizioni contrattuali sono stabilite nel mandato. Il mandato è un rapporto di diritto pubblico (a titolo di diritto pubblico complementare si applicano quindi l'art. 394 segg. CO).

Le altre competenze del consiglio d'amministrazione sono già previste nel diritto vigente o sono già applicate nella pratica dall'ASR. Si tratta quindi unicamente di codificare nella legge lo status quo. Ciò vale per l'emanazione del regolamento di organizzazione (art. 30 cpv. 3 lett. a LSR), l'emanazione delle ordinanze delegate dalla LSR o dal Consiglio federale (art. 30 cpv. 3 lett. a LSR), la prevenzione dei conflitti d'interesse (art. 35 cpv. 2 OSRev), la stipulazione del contratto di affiliazione alla Cassa pensioni della Confederazione (prassi), la regolamentazione concernente l'organo paritetico dell'istituto di previdenza (art. 36 OSRev), la nomina del direttore, fatta salva la nostra approvazione (art. 30 cpv. 3 lett. b LSR; cfr. in proposito la nuova possibilità di ricorso secondo l'art. 33 lett. b n. 6 D-LTAF), l'assunzione dei membri della direzione (prassi), la sorveglianza della direzione (art. 30 cpv. 3 lett. c LSR), l'introduzione di un sistema di controllo interno e di gestione del rischio (prassi), l'utilizzazione delle riserve (art. 30 cpv. 3 lett. e LSR) e l'approvazione del preventivo (art. 30 cpv. 3 lett. e LSR).

Art. 31 Direzione

Ai sensi del diritto vigente, il direttore è l'organo esecutivo superiore dell'ASR (art. 31 cpv. 1 LSR). In futuro l'organo operativo sarà la direzione, guidata dal direttore, (art. 31 cpv. 1 D-LSR), anche se nella prassi dell'ASR essa esiste già dalla sua fondazione.

Anche i compiti e le competenze della direzione sono già previsti espressamente dal diritto vigente o corrispondono già alla prassi dell'ASR. Si tratta semplicemente di codificare lo status quo nella legge. Ciò vale per la gestione degli affari (art. 31 cpv. 1 LSR), l'elaborazioni delle basi decisionali per il consiglio d'amministrazione (art. 31 cpv. 2 LSR), la rendicontazione al consiglio d'amministrazione (art. 31 cpv. 2 LSR), la rappresentanza verso l'esterno (art. 31 cpv. 1 LSR), la costituzione, la modifica e lo scioglimento del rapporto di lavoro del personale (art. 31 cpv. 1 LSR), la partecipazione a organizzazioni e organi internazionali (art. 31 cpv. 3 LSR) e l'adempimento di tutti i compiti che la legge non assegna a un altro organo (art. 31 cpv. 3 LSR). Oltre a chiarire qual è l'organo competente in seno all'ASR, la menzione della partecipazione a organizzazioni e organi internazionali istituisce anche la base giuridica per tale attività. Non comprende però la facoltà di rappresentarci all'estero.

Art. 32 Ufficio di revisione

Secondo il diritto vigente, il Controllo federale delle finanze (CDF) assicura la revisione dell'ASR conformemente alla legge sul Controllo delle finanze (art. 32 LSR). Questa disposizione combina la revisione del conto annuale ai sensi del diritto delle obbligazioni (OR) con la vigilanza finanziaria da parte del CDF secondo la

⁴⁵ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1)

legge sul Controllo delle finanze. Per assicurarne l'indipendenza (cfr. commento all'art. 38 D-LSR) l'ASR è sottoposta alla vigilanza finanziaria del CDF solo nella misura in cui ciò serve all'esercizio dell'alta vigilanza dell'Assemblea federale (art. 8 cpv. 2 e 3 LCF). Per quanto riguarda la revisione del conto annuale, i valori limite che separano la revisione ordinaria e limitata non sono superati. Il conto annuale deve essere verificato mediante revisione ordinaria se per due esercizi consecutivi sono oltrepassati due dei seguenti tre valori: somma di bilancio di 20 milioni di franchi, cifra d'affari di 40 milioni di franchi e 250 posti di lavoro a tempo pieno in media annua (art. 727 cpv. 1 n. 2 OR). Nel 2012, l'ASR ha registrato una somma di bilancio di 6 milioni di franchi, una cifra d'affari di 4,5 milioni di franchi (diritti e tasse) e 20 posti di lavoro a tempo pieno. Presso l'ASR, il CDF effettua quindi una revisione limitata, il che è conforme alla grandezza e ai rischi dell'ASR. Il disegno precisa che la revisione del conto annuale è disciplinata dal diritto della società anonima, conformemente alla prassi attuale (art. 727 segg. CO). La verifica della gestione finanziaria continuerà a essere effettuata dal CDF in base alle disposizioni della legge sul Controllo delle finanze.

Art. 33 cpv. 2

Ai sensi del diritto vigente, emaniamo disposizioni finalizzate a evitare conflitti d'interesse (art. 33 cpv. 2 LSR). Abbiamo delegato questa competenza al consiglio d'amministrazione dell'ASR (art. 35 cpv. 2 OSRev). Tale facoltà è ora iscritta nella legge (art. 30a lett. d D-LSR).

Art. 33a Cassa pensioni

Già dal 2007 l'ASR assicura la direzione e il restante personale presso PUBLICA secondo le disposizioni di diritto previdenziale della LPers (art. 4 cpv. 1 della legge su PUBLICA⁴⁶, art. 32a cpv. 2 LPers) e ha stipulato un contratto di affiliazione corrispondente, che costituisce la base della cassa di previdenza separata dell'ASR. Ciò è ora sancito nella legge (art. 33a cpv. 2 D-LSR). La legge stabilisce inoltre che in quanto unità amministrativa federale decentrata e conformemente alla sua personalità giuridica e alla sua autonomia (art. 28 cpv. 2 LSR) l'ASR è considerata un datore di lavoro a sé ai sensi del diritto previdenziale (art. 32b cpv. 2 LPers). Di conseguenza continuerà a disporre di una propria cassa di previdenza (art. 33a cpv. 2 D-LSR in combinato disposto con l'art. 32d LPers).

Art. 34 Segreto d'ufficio

Già oggi gli organi e il personale dell'ASR sottostanno al segreto d'ufficio (art. 34 LSR). Lo stesso vale per i terzi a cui l'ASR ricorre per l'adempimento dei suoi compiti (cfr. art. 20 cpv. 3 e art. 40 cpv. 1 lett. d LSR). La disposizione attuale concernente il segreto d'ufficio è tuttavia lacunosa ed è modificata sulla falsariga del disciplinamento previsto per la FINMA⁴⁷. Le principali novità sono le seguenti:

- La legge stabilisce ora espressamente che il segreto d'ufficio sussiste anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro o dell'appartenenza a un organo dell'ASR (art. 34 cpv. 2 D-LSR).

⁴⁶ Legge del 20 dicembre 2006 su PUBLICA (RS 172.222.1)

⁴⁷ Art. 14 LFINMA

- Viene inoltre precisato che, senza l'accordo dell'autorità di sorveglianza, in caso di interrogatori e di procedimenti giudiziari gli impiegati e i singoli organi dell'ASR non possono esprimersi come parte, testimone o perito su accertamenti fatti nello svolgimento dei loro compiti e che si riferiscono ai loro compiti ufficiali. Il regolamento di organizzazione (art. 30a lett. a D-LSR) disciplinerà la competenza per l'esonero dal segreto d'ufficio. Tale competenza sarà attribuita a una delle funzioni di superiore all'interno dell'ASR. Nel caso di un membro del consiglio d'amministrazione, la decisione in merito all'esonero spetterà al consiglio d'amministrazione escludendo l'interessato.

Art. 34a Obbligo di denuncia, diritto di segnalazione e protezione

Già oggi il codice di condotta dell'ASR contiene una disposizione sul cosiddetto *whistleblowing* da parte di impiegati dell'ASR. Sulla scorta della disposizione del diritto sul personale federale (art. 22a LPers) questo meccanismo è ora promosso a livello di legge.

La nuova disposizione disciplina la procedura in caso di constatazione di fatti *interni al servizio*, quando cioè la fattispecie penale è commessa da una persona che opera per l'ASR. In caso di fatti *esterni al servizio*, quando la fattispecie penale è constatata dall'ASR presso una persona o un'impresa di revisione abilitata o sottoposta a sorveglianza, spetta all'ASR decidere, utilizzando il suo margine di apprezzamento, quali misure prudenziali adottare. Tra di esse figura, a seconda delle circostanze, anche la denuncia penale alle autorità penali competenti (art. 24 cpv. 3 LSR). L'obbligo di denuncia non è modificato dalla presente disposizione (art. 34a cpv. 5 D-LSR).

L'articolo 34a capoverso 1 non si limita ai casi di corruzione, ma comprende tutti i generi di crimini e delitti che gli impiegati dell'ASR constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione. I crimini e i delitti sono atti per i quali è comminata una pena detentiva di oltre tre anni o una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria (art. 10 cpv. 2 e 3 CP⁴⁸). L'obbligo di denuncia scatta già in caso di sospetto motivato. Per i crimini e i delitti di cui gli impiegati vengono a conoscenza privatamente non sussiste alcun obbligo di denuncia. La scelta dell'interlocutore (superiori all'interno dell'ASR, consiglio d'amministrazione dell'ASR, CDF o autorità penali) dipende dalle circostanze, dalle scoperte fatte o dalle modalità della scoperta (art. 34a cpv. 1 D-LSR). La denuncia al CDF e alle autorità penali entra quindi in considerazione solo se i superiori e il consiglio d'amministrazione non adottano misure efficaci entro un termine utile⁴⁹.

L'obbligo di denuncia non si applica alle persone che hanno la facoltà di non deporre o di non rispondere (art. 34 cpv. 3 D-LSR). Si pensi alla facoltà dell'imputato di non rispondere (art. 113 cpv. 1 CPP⁵⁰) e alla facoltà di non rispondere o di non deporre a proprio carico o a carico di persone con cui sussistono legami personali (art. 168 seg. CPP).

A prescindere dai crimini e delitti menzionati, gli impiegati sono autorizzati a segnalare anche altre irregolarità. Può trattarsi ad esempio di altre fattispecie penali, oltre

⁴⁸ Codice penale (CP; RS **311.0**)

⁴⁹ Cfr. sentenza del Tribunale federale n. 6B_305/2011 del 21 dicembre 2011 (consid. 4).

⁵⁰ Codice di procedura penale (CPP; RS **312.0**)

a quelle menzionate al capoverso 1, nonché di sprechi o spese inutili (art. 34a cpv. 4 D-LSR). Anche in questo caso si tratta di irregolarità *interne*.

La protezione contro svantaggi professionali di coloro che hanno sporto denuncia in buona fede (art. 34a cpv. 4 D-LSR) si applica ovviamente anche a eventuali testimonianze in un successivo procedimento giudiziario; ciò vale tuttavia unicamente con il relativo accordo (cfr. art. 34 cpv. 3 D-LSR).

Art. 34b Relazione sulla gestione

I principi 18 e 20 del Rapporto sul governo d'impresa stabiliscono che gli istituti di diritto pubblico come l'ASR sono tenuti a presentarci, al termine dell'esercizio, una relazione sulla gestione e spetta a noi decidere in merito alla sua approvazione prima della pubblicazione (cfr. commento all'art. 30a lett. m D-LSR). Il contenuto minimo della relazione sulla gestione è determinato, in conformità al principio 19⁵¹, ai sensi del diritto della società anonima e, dopo la relativa revisione, in conformità con le disposizioni relative alla contabilità e alla presentazione dei conti nel CO (art. 957 segg. CO; cfr. commento all'art. 34b cpv. 2 D-LSR). La relazione sulla gestione comprende il rapporto d'attività (art. 19 cpv. 1 LSR), il conto annuale (art. 35 cpv. 2 D-LSR) e la relazione di revisione del CDF (cfr. commento all'art. 32 D-LSR). Si tratta pertanto di una codificazione della prassi vigente.

Art. 35 cpv. 2

Per quanto riguarda la presentazione dei conti dell'ASR, il diritto vigente si riferisce alle disposizioni del 1991 sulla presentazione dei conti delle società anonime (art. 662a–663b CO). Alla fine del 2011 le vostre Camere hanno tuttavia deciso di sottoporre a revisione totale il diritto in materia di contabilità e di presentazione dei conti. Il nuovo diritto è entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Sussiste quindi la necessità di adeguamento al nuovo diritto. Di conseguenza si applicano per analogia le disposizioni del CO relative alla contabilità commerciale e alla presentazione dei conti (art. 35 cpv. 2 D-LSR). Attualmente si rimanda quindi all'articolo 957 e seguenti CO. In considerazione della grandezza e dei rischi dell'ASR non è allestito un conto secondo il principio «true and fair view». Si tratta di una cosiddetta norma di rinvio dinamico, che include le successive revisioni del CO.

Art. 36a cpv. 1, secondo periodo

In conformità al diritto vigente la responsabilità dell'ASR, dei suoi organi, del suo personale nonché dei terzi che fanno capo all'ASR si basa sulla legge sulla responsabilità⁵². L'ASR è responsabile solo se ha violato importanti obblighi d'ufficio e i danni non sono riconducibili all'attività di un revisore, un perito revisore oppure un'impresa di revisione (art. 36a LSR).

Tale disposizione è in vigore dal 2013 e fondamentalmente desunta dall'articolo 19 LFINMA, ma se ne differenzia per il fatto che non contiene disposizioni sulla responsabilità delle società di audit impiegate in base al diritto privato (art. 19 cpv. 1, secondo periodo LFINMA). Poiché l'ASR in futuro dovrà sorvegliare anche queste società di audit (cfr. art. 2 D-LSR), d'ora in poi nella LSR deve essere sancito

⁵¹ FF 2006 7592

⁵² Legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (LResp; RS 170.32)

che la responsabilità delle società di audit incaricate ai sensi dell'articolo 24 capoverso 1 lettera a si basa sulle disposizioni del diritto della società anonima (art. 36a cpv. 1, secondo periodo D-LSR in combinato disposto con l'art. 752–760 CO).

Si segnala inoltre che l'articolo 36a capoverso 2 LSR si applica anche se la violazione degli obblighi di un revisore, un perito revisore oppure un'impresa di revisione è commessa nel contesto di una verifica in base alle leggi sui mercati finanziari (cfr. 9a D-LSR).

Art. 38 Indipendenza operativa e vigilanza

Ai sensi del diritto vigente, l'ASR esercita la sorveglianza in virtù della presente legge in modo indipendente, ma è sottoposta alla vigilanza del nostro Collegio che decide in merito alla collocazione amministrativa (art. 28 cpv. 2 e art. 38 cpv. 1 LSR; l'ASR è aggregata al DFGP). La nuova disposizione sottolinea maggiormente l'indipendenza operativa dell'ASR nell'adempimento dei suoi compiti. Gli altri aspetti dell'indipendenza sono disciplinati in altri punti. Ciò vale in particolare per l'indipendenza organizzativa (art. 28 cpv. 3 LSR), l'indipendenza finanziaria (art. 21 LSR e art. 37 segg. OSRev) e l'indipendenza dal ramo della revisione (art. 30 cpv. 1 LSR).

A livello operativo, l'ASR esercita la sua funzione in modo indipendente (art. 38 cpv. 1 D-LSR). L'indipendenza operativa va intesa globalmente. In particolare, nelle sue decisioni l'ASR non sottostà alle nostre istruzioni o a quelle di autorità amministrative⁵³.

In linea di massima, controlliamo tuttavia anche le unità amministrative decentrate (art. 8 cpv. 4 LOGA). La vigilanza amministrativa sull'ASR e sull'adempimento dei suoi compiti è quindi di nostra competenza. Conformemente ai principi guida 18 e seguenti del Rapporto sul governo d'impresa⁵⁴, questa vigilanza si distingue per diversi aspetti dalla vigilanza attribuita al nostro Collegio nei confronti delle unità dell'Amministrazione federale centrale. La nostra vigilanza sulle unità rese autonome che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza è piuttosto comparabile a un rendiconto⁵⁵. Il progetto enumera, in modo non esaustivo, gli strumenti a nostra disposizione (art. 38 cpv. 2 D-LSR). Possiamo chiedere all'ASR informazioni e rapporti nonché la consultazione di documenti, sempre che ciò sia necessario per l'esercizio della vigilanza amministrativa. È fatta salva l'alta vigilanza del Parlamento.

A complemento della rendicontazione di cui all'articolo 30a lettera b, l'ASR esamina regolarmente con il nostro Collegio gli obiettivi strategici e l'adempimento dei compiti (art. 38 cpv. 3 D-LSR).

⁵³ Anche il diritto di avocazione (cfr. art. 47 cpv. 4 LOGA) viene meno poiché sarebbe contrario all'autonomia dell'ASR e farebbe dell'unità sovraordinata o del nostro Collegio un organo di fatto (nessuna vigilanza di servizio, come nell'Amministrazione federale centrale).

⁵⁴ FF **2006** 7591 segg.

⁵⁵ Cfr. anche art. 8 cpv. 2 LCF

Art. 39 cpv. 1 lett. b

Tale modifica è una conseguenza del fatto che l'obbligo di notifica di cui all'articolo 14 capoverso 2 LSR è stato trasferito dopo l'articolo 15a capoverso 2 D-LSR (cfr. commento all'art. 14 D-LSR).

Art. 39a **Infrazioni commesse nell'azienda**

Nel diritto in materia di sorveglianza della revisione, sulla base della normativa corrispondente nella vigilanza sui mercati finanziari (art. 49 LFINMA), d'ora in poi è prevista una multa massima di 20 000 franchi che deroga leggermente dall'articolo 7 della legge sul diritto penale amministrativo⁵⁶. In conformità all'articolo 7 DPA (infrazioni commesse nell'azienda), un'impresa può essere sanzionata se è applicabile una multa di 5000 franchi al massimo e se la determinazione delle persone punibili (art. 6 DPA) esige provvedimenti d'inchiesta sproporzionati all'entità della pena. Questa disposizione consente all'autorità penale, in caso di lievi infrazioni, di rinunciare a indagini dispendiose in termini di tempo e di denaro concernenti l'impiegato o l'organo responsabile all'interno dell'impresa interessata. In questo modo, l'impresa viene sgravata e la sua attività non eccessivamente compromessa a causa di lievi infrazioni. A differenza del quadro penale nell'ambito della sorveglianza della revisione (art. 39 e segg. LSR), occorre incrementare l'entità della pena nel caso di infrazioni commesse nell'azienda in conformità all'articolo 7 DPA. Viene pertanto mantenuto l'attuale rapporto tra pene comminate alle persone fisiche e infrazioni commesse nelle aziende.

L'autorità penale deve avviare atti istruttori tesi a rilevare le persone o gli organi punibili. Solo se questi non possono essere individuati senza procedere a indagini dispendiose in termini di tempo e di denaro, che si rivelerebbero eccessive nel caso di un'infrazione, si può rinunciare a un procedimento penale nei loro confronti e, come contropartita, condannare l'azienda al pagamento della multa.

Tale disposizione non deve essere confusa con la responsabilità dell'impresa ai sensi dell'articolo 102 CP. L'articolo 39a D-LSR non sanziona l'impresa per l'organizzazione carente, bensì per garantire il principio dell'economia procedurale. Inoltre, l'articolo 39a D-LSR è applicabile solo alle contravvenzioni (art. 39 LSR), mentre l'articolo 102 CP viene applicato solo a crimini e delitti.

Art. 40 cpv. 1 lett. abis e b

Il progetto prevede, in ragione dell'accorpamento delle competenze in materia di sorveglianza sulle imprese di revisione e le società di audit presso l'ASR, anche cambiamenti in materia di delitti, che devono essere giudicati dalla giurisdizione penale cantonale. Con la pena detentiva fino a tre anni o con la pena pecuniaria viene punito chi intenzionalmente:

- nella relazione di revisione, nel rapporto di audit o nella conferma della revisione concernente fatti sostanziali fornisce indicazioni contrarie alla verità oppure sottace fatti sostanziali (art. 40 cpv. 1 lett. abis D-LSR): questa fattispecie viene trasferita dalla LFINMA (art. 46 cpv. 1 lett. a LFINMA) alla LSR ed è quindi applicabile a tutte le imprese di revisione;

⁵⁶ Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0)

- non consente all'autorità di vigilanza l'accesso ai locali commerciali (art. 13 cpv. 2) o non le fornisce le informazioni o i documenti richiesti (art. 40 cpv. 1 lett. b D-LSR): tale fattispecie corrisponde al diritto vigente, tuttavia deve essere riformulata, in quanto la numerazione degli articoli è stata modificata (cfr. commento agli articoli 13, 14 e 15a D-LSR).

Art. 43a Disposizioni transitorie relative alla modifica del ...

In riferimento a due disposizioni sono necessarie prescrizioni transitorie:

- Innanzitutto bisogna considerare il fatto che la nuova disciplina legale è entrata in vigore prima che le imprese di revisione potessero richiedere all'ASR, ai sensi del diritto vigente, le abilitazioni necessarie alla loro attività. Inoltre, l'ASR necessita di un lasso di tempo sufficiente per valutare tali richieste di abilitazione. I servizi di revisione per la cui fornitura la nuova disciplina legale prescrive un'abilitazione dell'ASR possono pertanto essere effettuati fino a un anno dall'entrata in vigore della nuova disciplina legale ancora con l'abilitazione della FINMA rilasciata conformemente alla vecchia disciplina legale (art. 43a cpv. 1 D-LSR).
- In secondo luogo, l'ASR rileva, per ragioni di parità di trattamento, tutti i procedimenti della FINMA contro le società di audit che effettuano audit prudenziali ai sensi delle leggi sui mercati finanziari come pure contro i responsabili delle verifiche incaricati di tali revisioni, se, all'entrata in vigore della nuova disciplina legale, le decisioni su tali procedimenti non sono ancora passate in giudicato (art. 43a cpv. 2 D-LSR). Si è proceduto in modo analogo al momento dell'integrazione della Commissione federale delle banche, dell'Ufficio federale delle assicurazioni private e dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (cfr. art. 58 cpv. 3 LFINMA). L'ASR notifica il rilevamento dei procedimenti ai tribunali competenti e alle parti interessate.

2.2 Modifiche di altri atti normativi

2.2.1 Legge sulla procedura amministrativa

Art. 14 cpv. 1 lett. fe 2

Nella prassi dell'audit prudenziale, a seconda delle circostanze può capitare che i fatti non possono essere chiariti in misura sufficiente a causa degli obblighi di informazione delle persone e delle imprese sottoposte a sorveglianza (cfr. commento all'art. 15a D-LSR). La procedura amministrativa prevede pertanto la possibilità di ordinare l'audizione di testimoni (art. 14 cpv. 1 PA). I testimoni sono terzi non implicati nella procedura che sono a conoscenza di un fatto essenziale constatato personalmente. La possibilità di sentire testimoni è però riservata alle autorità menzionate nella PA. Tra le altre, anche la FINMA è autorizzata a ordinare l'audizione di testimoni (art. 14 cpv. 1 lett. e PA).

Secondo il nuovo diritto l'ASR deve disporre degli stessi strumenti di sorveglianza della FINMA secondo il diritto vigente (cfr. n. 1.2). Senza la facoltà di sentire testimoni, l'ASR perderebbe informazioni importanti. Si pensi in particolare alle persone

che lasciano l'impresa di revisione e al tempo stesso rinunciano all'abilitazione presso l'ASR. Vi è il rischio che dopo l'assunzione dei compiti della FINMA non sussisterebbe più lo stesso livello di sorveglianza di prima. Per questo motivo, l'ASR è inserita nell'elenco delle autorità autorizzate a ordinare l'audizione di testimoni a titolo sussidiario (art. 14 cpv. 1 lett. f e 2 D-LSR).

2.2.2 Legge sul Tribunale amministrativo federale

Art. 33 lett. b n. 6

Il disegno ci conferisce la facoltà di revocare i membri del consiglio di amministrazione per motivi importanti (art. 30 cpv. 5 D-LSR) e di approvare lo scioglimento del rapporto di lavoro del direttore (art. 38 cpv. 2 lett. b D-LSR). Sulla scorta del disciplinamento adottato per la FINMA (art. 33 lett. b n. 2 LTAF), queste decisioni sono impugnabili mediante ricorso. L'oggetto del ricorso è la decisione di revoca o di approvazione dello scioglimento del rapporto di lavoro. Questi provvedimenti devono essere presi sotto forma di decisioni secondo l'articolo 5 PA.

2.2.3 Legge sulle obbligazioni fondiarie

Art. 38a III. Verifica delle centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie

Il nuovo articolo 38a sancisce il concetto di società di audit abilitata dall'ASR ai sensi della LSR e incaricata dalla centrale d'emissione di obbligazioni fondiarie (art. 38a cpv. 1 D-LOF).

Le centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie devono inoltre sottoporre i propri conti annuali ed eventualmente i conti di gruppo alla verifica di un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale secondo i principi della revisione ordinaria del CO. Per la revisione dei conti annuali ed eventualmente dei conti di gruppo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 728 e seguenti CO. Questo principio, sinora disciplinato a livello di ordinanza del Consiglio federale (art. 15 OA-FINMA), è ora ancorato nella legge (art. 38a cpv. 2 D-LOF).

Inoltre, le disposizioni sulla verifica e sulla nostra competenza di emanare disposizioni di esecuzione vengono armonizzate (art. 38a cpv. 3 D-LOF, cfr. commento all'art. 24 cpv. 4 D-LFINMA). Il capoverso 2 della legge attualmente in vigore può quindi essere abbreviato e il capoverso 3 abrogato.

2.2.4 Legge sugli investimenti collettivi

Art. 126 cpv. 1, frase introduttiva, 5 e 6

La disposizione dell'articolo 126 capoverso 1 viene modificata in virtù del fatto che l'ASR sarà competente dell'abilitazione delle società di audit. Viene inoltre chiarito che la verifica dei conti deve essere eseguita secondo i principi della revisione ordinaria del CO (art. 126 cpv. 5 D-LSR). Per la revisione dei conti annuali ed eventualmente dei conti di gruppo si applicano fondamentalmente le disposizioni di

cui all'articolo 728 e seguenti CO. Questo principio, sinora disciplinato a livello di ordinanza del Consiglio federale (art. 15 OA-FINMA), è ora ancorato nella legge. Siccome determinate forme di investimenti collettivi di capitale non sono sottoposte ad alcun obbligo di revisione secondo il CO, nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale dobbiamo avere la possibilità di emanare disposizioni d'esecuzione sui singoli aspetti della verifica dei conti e di autorizzare la FINMA a emanare disposizioni d'esecuzione in ambiti di portata limitata, soprattutto in questioni prevalentemente tecniche (art. 126 cpv. 6 D-LSR).

Art. 127

Le condizioni di abilitazione per le società di audit e per i responsabili delle verifiche nelle revisioni nell'ambito delle leggi del mercato finanziario (cfr. art. 1 cpv. 1 LFINMA) in futuro non saranno più disciplinate nella LFINMA, bensì nella LSR (cfr. commento all'art. 9a D-LSR). Tale disposizione può pertanto essere abrogata.

Art. 128

Il contenuto di questa disposizione è integrato e armonizzato nell'articolo 126 D-LSR, pertanto la disposizione può essere abrogata.

Art. 129

In futuro il segreto della verifica deve essere disciplinato per tutte le verifiche ai sensi delle leggi sui mercati finanziari da un'apposita disposizione (cfr. commento all'art. 24 cpv. 3 D-LSR). L'articolo 129 LSR viene pertanto abrogato.

2.2.5 Legge sulle banche

Art. 18

In futuro le condizioni per l'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche nelle revisioni nell'ambito delle leggi sui mercati finanziari (cfr. art. 1 cpv. 1 LFINMA) non saranno più disciplinate nella LFINMA, bensì nella LSR (art. 18 cpv. 1 D-LBCR; cfr. commento all'art. 9a D-LSR).

Le banche, i gruppi bancari e i conglomerati finanziari devono inoltre sottoporre i propri conti annuali ed eventualmente i conti di gruppo alla verifica di un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale secondo i principi della revisione ordinaria del CO. Per la revisione dei conti annuali ed eventualmente dei conti di gruppo da parte di un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale (art. 9 LSR) si applicano pertanto le disposizioni di cui all'articolo 728 e seguenti CO. Questo principio, sinora disciplinato a livello di ordinanza del Consiglio federale (art. 15 OA-FINMA) è ora ancorato nella legge (art. 18 cpv. 2 D-LBCR).

Le disposizioni sulla verifica e sulla nostra competenza di emanare disposizioni di esecuzione vengono ora armonizzate (cfr. commento all'art. 24 cpv. 4 D-LFINMA). Il capoverso 3 del diritto vigente può quindi essere abrogato.

Art. 23

La disposizione particolare nell'ambito della verifica di banche, gruppi bancari e conglomerati finanziari, secondo la quale la FINMA può svolgere anche audit diretti presso gli assoggettati, è, già in conformità all'attuale disciplina legale, una semplice ripetizione del principio già in vigore (ai sensi del diritto vigente art. 24 cpv. 1 LFINMA e anche in futuro art. 24 cpv. 1 D-LFINMA). Gli atti di verifica diretti della FINMA si fondano sulle disposizioni menzionate. L'articolo 23 LBCR viene pertanto abrogato.

Art. 39

La responsabilità per tutte le società di audit abilitate ai sensi della LSR sarà disciplinata dalle disposizioni dell'ASR (cfr. commento all'art. 36a D-LSR).

2.2.6 Legge sulle borse

Art. 15 cpv. 4, secondo periodo

Tale disposizione viene precisata e integrata sancendo che le società di audit incaricate (cfr. art. 15 cpv. 4 LBCR) devono essere abilitate dall'ASR in conformità all'articolo 9a D-LSR.

Art. 17 Verifica

L'articolo 23 LBCR viene abrogato (cfr. commenti precedenti). Il rimando a tale disposizione viene conseguentemente abrogato.

Art. 25 cpv. 1

Le società di audit incaricate devono essere abilitate dall'ASR in conformità alle future prescrizioni in materia di competenza ai sensi dell'articolo 9a D-LSR.

Art. 28 lett. d

In futuro le condizioni per l'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche nelle revisioni nell'ambito delle leggi sui mercati finanziari (cfr. art. 1 cpv. 1 LFINMA) non saranno più disciplinate nella LFINMA, bensì nella LSR (cfr. commento all'art. 9a D-LSR). Le società con azioni quotate in borsa che devono presentare offerte pubbliche obbligatorie sono tenute a far esaminare l'offerta anche da una società di audit abilitata dall'ASR. Poiché le società che devono fare offerte obbligatorie ai sensi della LBVM non sono assoggettate alla FINMA, per tali revisioni le società di audit non sottostanno alla sorveglianza dell'ASR.

Art. 43 cpv. 1 lett. a

Il segreto d'ufficio nell'ambito dell'audit viene ora disciplinato dall'articolo 24 capoverso 3 D-LFINMA.

2.2.7

Legge sul riciclaggio di denaro

Art. 18 cpv. 2 e 3

Le disposizioni sulla verifica e sulla nostra competenza di emanare disposizioni di esecuzione vengono ora armonizzate (cfr. commento all'art. 24 D-LFINMA): il capoverso 2 viene pertanto abrogato.

In conformità all'articolo 24 D-LFINMA viene apportata una precisazione. La verifica di un organismo di autodisciplina (OAD) di avvocati e notai deve essere effettuata da società di audit che soddisfano le stesse condizioni di abilitazione delle società di audit degli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA (art. 19a D-LRD; cfr. commento all'art. 24 cpv. 1 lett. d D-LRD).

Art. 19a Verifica

In futuro le condizioni per l'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche nelle revisioni nell'ambito delle leggi del mercato finanziario (cfr. art. 1 cpv. 1 LFINMA) non saranno più disciplinate nella LFINMA, bensì nella LSR (cfr. art. 9a D-LSR). Le disposizioni sulla revisione e sulla nostra competenza di emanare disposizioni di esecuzione vengono ora armonizzate (cfr. art. 24 D-LFINMA). Anche le norme in materia di rendiconto vengono disciplinate in modo unitario (cfr. art. 27 D-LFINMA). Non è più necessaria una normativa specifica (cfr. art. 19a cpv. 2-4 LRD del diritto vigente).

Art. 19b

Per le società di audit nell'ambito della verifica degli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD valgono attualmente condizioni di abilitazione agevolate (art. 19b LRD). In futuro le condizioni di abilitazione saranno disciplinate dalla LSR, pertanto questa disposizione è abrogata. Occorre tuttavia mantenere la possibilità di stabilire condizioni di abilitazione agevolate (cfr. commento all'art. 9a cpv. 4 D-LSR).

Art. 24 cpv. 1 lett. c, frase introduttiva, e d

Gli intermediari finanziari che non sono direttamente sottoposti alla FINMA devono affiliarsi a un organismo di autodisciplina (OAD) riconosciuto dalla FINMA a determinate condizioni (art. 24 LRD). In questi casi l'OAD e non la FINMA stabilisce le condizioni di abilitazione per le società di audit e garantisce la qualità dell'audit. In tal modo sussiste il pericolo che la qualità dell'audit di una società di audit cui ricorre un OAD non corrisponda a quella di una società di audit impiegata presso gli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA. Pertanto in futuro anche gli OAD saranno tenuti a conferire i mandati di audit solo alle società di audit che soddisfano le stesse condizioni di abilitazione delle società di audit degli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA (cfr. art. 19a D-LRD). Questo adeguamento garantisce la qualità nell'ambito delle verifiche degli intermediari finanziari non direttamente sottoposti alla sorveglianza della FINMA.

2.2.8

Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

Art. 3 lett. b e c

Dato che in futuro l'ASR sarà competente dell'abilitazione e della sorveglianza delle società di audit che eseguono verifiche ai sensi delle leggi sui mercati finanziari, l'articolo 3 lettera b LFINMA viene abrogato.

Art. 14 cpv. 4

Il terzo incaricato viene sostituito dall'incaricato di verifiche (cfr. art. 24a D-LFINMA).

Art. 15 cpv. 2 lett. e

Poiché le società di audit non sono più assoggettate alla vigilanza della FINMA, non devono più svolgere compiti di vigilanza per conto della FINMA.

Art. 19 cpv. 1

La responsabilità delle società di audit impiegate in base al diritto privato viene ora nuovamente disciplinata in ragione del fatto che in futuro l'ASR sarà competente dell'abilitazione e della sorveglianza (cfr. commento all'art. 36a D-LSR).

Art. 24 **Principio**

Nel capoverso 1 viene definito in che modo può essere effettuato l'audit prudenziale degli assoggettati (art. 24 cpv. 1 D-LFINMA). La verifica può essere svolta dalla FINMA stessa, da società di audit incaricate dall'assoggettato oppure da incaricati delle verifiche (cfr. art. 24a D-LFINMA). Questo principio corrisponde alla prassi attuale. In ambito assicurativo l'autorità di vigilanza stessa poteva già svolgere verifiche o incaricare terzi. Anche nel settore bancario la FINMA aveva già la competenza di svolgere direttamente verifiche presso banche, gruppi bancari e conglomerati finanziari, in particolare se era necessario in considerazione della loro rilevanza economica o della complessità della fattispecie da chiarire. La crisi finanziaria ha messo inequivocabilmente in luce che la FINMA deve avere la possibilità di svolgere verifiche direttamente. Anche noi siamo giunti a questa conclusione nel nostro rapporto sullo sviluppo degli strumenti di vigilanza e dell'organizzazione della FINMA⁵⁷ nonché il Financial Stability Board in un Country Peer Review⁵⁸. Mentre le società di audit esaminano, conformemente alla prassi in uso, il rispetto di tutte le disposizioni prudenziali presso banche, commercianti di valori mobiliari e istituti LICol, presso le assicurazioni esaminano unicamente singoli ambiti di revisione. Deve continuare a essere possibile l'impiego di diversi metodi di verifica, al fine di tenere conto dei diversi requisiti nel quadro della vigilanza.

⁵⁷ Cfr. nostro rapporto in adempimento delle raccomandazioni 3 e 6 nonché del postulato 1 (10.3389/10.3628) delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 23 maggio 2012 sullo sviluppo degli strumenti di vigilanza e dell'organizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA, FF **2012** 5116 e segg.

⁵⁸ Cfr. Peer Review of Switzerland, Review Report del Financial Stability Board del 25 gennaio 2012, pag. 25

Il principio della verifica improntata al rischio (art. 24 cpv. 2 D-LFINMA) e l'obbligo del segreto per le società di audit, i responsabili delle verifiche, gli organi e gli altri impiegati (art. 24 cpv. 3 D-LFINMA) vengono ora ancorati nella legge. La violazione dell'obbligo del segreto può comportare il ritiro dell'abilitazione della società di audit o del responsabile delle verifiche da parte dell'ASR. Nelle verifiche i dopponi sono, nei limiti del possibile, da evitare.

Il nostro Collegio disciplina il contenuto, l'esecuzione e la forma del rendiconto se la verifica viene condotta da una società di audit. Possiamo autorizzare la FINMA a emanare disposizioni di esecuzione in merito a questioni tecniche (art. 24 cpv. 4 D-LFINMA).

Art. 24a Incaricato di verifiche

Nel quadro della vigilanza sulle imprese di assicurazione, la FINMA può affidare in qualsiasi momento a terzi l'incarico di controllare il rispetto della presente legge (art. 46 cpv. 1 LSA). Questo strumento già esistente deve essere ancorato nella LFINMA secondo un approccio unitario per tutti gli ambiti di vigilanza. La FINMA nomina l'incaricato o gli incaricati della verifica tramite decisione, nella quale sono descritti i loro compiti. Si pensi ai casi nei quali un assoggettato è coinvolto da un evento straordinario oppure sono richieste le conoscenze specifiche di un esperto (ad es. IT) o ancora di fronte a seri dubbi sulla qualità della verifica effettuata dalla società di audit. Nell'adempimento del loro mandato gli incaricati dell'audit sono sottoposti alla vigilanza della FINMA.

Art. 25 Obblighi degli assoggettati alla vigilanza oggetto di una verifica

La designazione e il cambio della società di audit vengono ora disciplinati dall'articolo 28a D-LFINMA. L'articolo 25 capoverso 2 LFINMA viene pertanto abrogato. Il vigente capoverso 1 viene riformulato. Ora nel capoverso 2 viene disciplinato l'obbligo dell'assoggettato di informare la FINMA in merito alla designazione di una società di audit.

Art. 26

Le condizioni di abilitazione per le società di audit e per i responsabili delle verifiche nella revisione in conformità alle leggi sui mercati finanziari vengono trasferite interamente nella LSR (cfr. commento all'art. 9a D-LSR). Tale disposizione viene pertanto abrogata.

Art. 27 cpv. 1

La modifica dell'articolo 27 capoverso 1 D-LFINMA sancisce chiaramente che il rapporto di verifica deve essere sottoposto in primo luogo alla FINMA. È tuttavia previsto esplicitamente che una copia del suddetto rapporto vada in linea di principio anche all'istituto assoggettato. Il rapporto di verifica prudenziale della società di audit non deve essere confuso con la relazione completa dell'ufficio di revisione, che continua ad essere presentata al consiglio di amministrazione (art. 728b cpv. 1 CO).

Art. 28 cpv. 1 e 2

Con il trasferimento della competenza della vigilanza sulle società di audit e sui responsabili delle verifiche nell'ambito delle leggi sui mercati finanziari, le condizioni di abilitazione e la relativa osservanza non vengono più disciplinate ed esaminate dalla FINMA. In linea di principio, anche l'attività di verifica delle società di audit viene sorvegliata dall'ASR. Il capoverso 1 della vigente disposizione e l'obbligo di coordinamento, finora vigente, di cui al capoverso 2 vengono abrogati.

Art. 28a Scelta e cambiamento della società di audit

In considerazione dei requisiti di indipendenza delle società di audit, già in conformità alla prassi vigente, devono essere impiegate due distinte società di audit per le verifiche nel quadro di autorizzazioni e per le altre verifiche. In futuro, la designazione di una società di audit non necessita più dell'approvazione della FINMA (cfr. art. 25 cpv. 2 LFINMA), poiché d'ora in poi l'ASR è competente della sorveglianza delle società di audit. Tuttavia, poiché la FINMA deve essere informata quantomeno sulla designazione delle società di audit da parte dei propri assoggettati, questi hanno nei suoi confronti un obbligo di informazione (art. 25 cpv. 2 D-LFINMA). La FINMA deve inoltre avere la possibilità di esigere in qualsiasi momento il cambio della società di audit da parte dell'assoggettato (art. 28a cpv. 2 D-LFINMA). Ciò tiene conto dell'importanza delle società di audit per la vigilanza dei mercati finanziari. All'occorrenza la FINMA informa l'ASR in merito a un eventuale ordine di cambiamento (art. 28a cpv. 3 D-LFINMA).

Art. 29 cpv. 2

Poiché in futuro le società di audit non saranno più assoggettate alla FINMA, in questa disposizione concernente gli obblighi di notifica esse devono essere menzionate separatamente (art. 29 cpv. 2 D-LFINMA). Tale norma corrisponde del resto al diritto vigente (art. 29 cpv. 2 LFINMA).

Art. 43 cpv. 1 e 4

Lo strumento della verifica del terzo incaricato viene ora ancorato con il concetto di incaricato delle verifiche nell'articolo 24a D-LFINMA (cfr. quanto precedentemente esposto).

Art. 46 rubrica, cpv. 1, frase introduttiva e lett. a

In futuro le violazioni degli obblighi da parte dei revisori e le sanzioni penali che ne derivano saranno disciplinate nella LSR (cfr. art. 39 segg. D-LSR). Per questa ragione, tutti i rimandi alle società di audit nella presente disposizione devono essere abrogati.

2.2.9 **Legge sulla sorveglianza degli assicuratori**

Art. 4 cpv. 2 lett. i

La designazione e il cambiamento della società di audit o del responsabile delle verifiche non necessitano più di modifiche del piano d'esercizio (cfr. art. 28a D-LFINMA) e dell'approvazione della FINMA.

Art. 5 cpv. 1, primo periodo

In futuro nel piano d'esercizio non dovranno più essere fornite indicazioni sul mandato di verifica (cfr. commento all'art. 4 cpv. 2 lett. i D-LSA). Di conseguenza viene meno anche l'obbligo di approvazione da parte della FINMA (art. 5 cpv. 1 D-LSA).

Art. 27 cpv. 3

Il flusso di informazioni tra la revisione interna e la società di audit deve essere disciplinato in modo unitario a un livello normativo inferiore (ordinanza del Consiglio federale) per tutti gli ambiti di sorveglianza sulla base dell'articolo 24 capoverso 4 D-LFINMA: la presente disposizione viene pertanto abrogata.

Art. 28 Società di audit

Le condizioni di abilitazione per le società di audit e per i responsabili delle verifiche per revisioni nell'ambito delle leggi sui mercati finanziari (cfr. art. 1 cpv. 1 LFINMA) vengono ora disciplinate nella LSR (art. 28 cpv. 1 D-LSA; cfr. commento all'art. 9a D-LSR).

L'impresa di assicurazione deve inoltre sottoporre i propri conti annuali ed eventualmente i conti di gruppo alla verifica di un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale secondo i principi della revisione ordinaria del CO. Per la revisione dei conti annuali ed eventualmente dei conti di gruppo da parte di un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale (art. 9 LSR) si applicano quindi le disposizioni di cui all'articolo 728 e seguenti CO. Questo principio, sinora disciplinato a livello di ordinanza del Consiglio federale (art. 15 OA-FINMA), è ora ancorato nella legge (art. 28 cpv. 2 D-LSA).

D'ora in poi viene disciplinata la nostra competenza di emanare disposizioni di esecuzione (cfr. commento all'art. 24 D-LFINMA). Il capoverso 2 del diritto vigente può quindi essere abrogato.

Art. 29

Le disposizioni in materia di verifica vengono armonizzate (art. 24 D-LFINMA), motivo per cui non si rendono più necessarie precisazioni separate sui compiti della società di audit.

Art. 46 cpv. 2

L'impiego di terzi per esaminare il rispetto degli obblighi legali sarà in futuro disciplinato dall'articolo 24a D-LFINMA. La possibilità di avvalersi di un incaricato delle verifiche (art. 4a D-LFINMA) rende superflua la disposizione fondata su leggi speciali per l'ambito assicurativo.

Art. 70 Società di audit

Il rinvio all'articolo 29 LSA decade con la relativa abrogazione (commento all'art. 29 D-LSA). Il titolo della disposizione viene inoltre adeguato alla terminologia corrente nel diritto in materia di vigilanza sui mercati finanziari.

Art. 78 Società di audit

Il rinvio all'articolo 29 LSA decade con la relativa abrogazione (commento all'art. 29 D-LSA). Il titolo della disposizione viene inoltre adeguato alla terminologia corrente nel diritto in materia di vigilanza sui mercati finanziari.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il raggruppamento delle competenze in materia di sorveglianza non ha ripercussioni per la Confederazione: il finanziamento dell'abilitazione delle persone fisiche e delle imprese di revisione o società di audit nonché della sorveglianza delle imprese di revisione e società di audit avviene esclusivamente tramite emolumenti e tasse di vigilanza. In linea di massima, i compiti della FINMA nell'ambito della vigilanza sulle società di audit saranno in futuro assunti dall'ASR senza cambiarne i contenuti e con le stesse risorse. Per la Confederazione non sono dunque da prevedere risparmi. L'unica novità consiste nel fatto che FINMA e ASR non saranno più corresponsabili dell'abilitazione e della vigilanza: d'ora in poi unica responsabile sarà l'ASR (art. 21 LSR). Il diritto di esecuzione attualmente in vigore dovrà essere adeguato in base alle nuove competenze stabilite dalla legge.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il trasferimento delle competenze in materia di sorveglianza dalla FINMA all'ASR comporterà presumibilmente il passaggio di alcuni collaboratori della FINMA (al massimo cinque) all'ASR. L'ASR ha già presentato ai collaboratori interessati della FINMA un contratto preliminare per la stipula di un contratto di lavoro con l'ASR. Esso prevede il diritto di continuare per un anno l'attività lavorativa con il salario percepito al momento del trasferimento dalla FINMA all'ASR, compresi i premi fedeltà. Non può invece essere fatto valere il diritto di mantenere invariate le componenti salariali variabili, il settore lavorativo, il luogo di lavoro e l'inquadramento organizzativo. Il regolamento del personale dell'ASR corrisponde a grandi linee all'ordinanza del personale della FINMA, senza grandi svantaggi per gli interessati. Il contratto preliminare è legato all'approvazione degli emendamenti legislativi di cui sopra. Se nel frattempo alla FINMA alcuni posti diventano vacanti, le nuove assunzioni avverranno tramite l'ASR. Essa fornirà gli specialisti alla FINMA fino a che non entreranno in vigore le basi giuridiche per l'accorpamento delle competenze in materia di sorveglianza.

Se fino all'entrata in vigore del presente disegno queste persone dovessero assumere un diverso orientamento professionale, come menzionato l'ASR e la FINMA proce-

deranno a una forma di collaborazione a livello del reclutamento, nel senso che i nuovi collaboratori saranno formalmente impiegati presso l'ASR, ma di fatto lavoreranno al servizio della FINMA fino al trasferimento delle competenze in materia di sorveglianza.

3.1.3 Altre ripercussioni

L'adeguamento della LSR ai nostri principi guida in materia di governo d'impresa (cfr. n. 1.2) implica l'ammodernamento della struttura gestionale dell'ASR. In deroga ai principi guida del Rapporto sul governo d'impresa, al nostro Collegio è riservata l'approvazione degli obiettivi strategici dell'ASR (cfr. commento all'art. 30a lett. b e all'art. 38 cpv. 2 lett. e D-LSR). Questa soluzione rappresenta un sapiente compromesso tra il nostro bisogno di svolgere un ruolo attivo nell'orientamento strategico dell'ASR e l'indipendenza istituzionale di quest'ultima (cfr. commento all'art. 38 D-LSR).

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La concentrazione presso l'ASR della sorveglianza sulle imprese di revisione e le società di audit non si ripercuote sui Cantoni e sui Comuni, in quanto l'attività di sorveglianza presente e futura rimane di esclusiva competenza federale.

3.3 Ripercussioni per l'economia

La concentrazione presso l'ASR della sorveglianza sulle imprese di revisione e le società di audit concerne fondamentalmente solo le imprese di revisione e le società di audit assoggettate. Esse approfitteranno del fatto che in futuro la sorveglianza verrà concentrata presso un'unica istituzione e non sarà più, come sancito dal diritto vigente, eseguita da due distinte autorità di sorveglianza. Sebbene non si possa mettere in conto un reale risparmio, le imprese interessate verranno certamente sgravate e sarà possibile eliminare i doppioni. Si pensi in particolare al fatto che in futuro un'unica autorità di abilitazione svolgerà l'attività di sorveglianza in base a principi unitari e pertanto i pertinenti obblighi di informazione e di notifica (cfr. commento all'art. 15a D-LSR) sussisteranno nei confronti di una sola autorità.

Le imprese sottoposte a revisione e le altre cerchie di persone che si avvalgono dell'attività delle imprese di revisione beneficeranno parimenti di una sorveglianza unitaria. Le risorse a livello di personale e le competenze specialistiche nell'ambito della sorveglianza vengono accorpate, con il risultato di un'ulteriore professionalizzazione della sorveglianza nel settore della revisione e di un miglioramento della qualità della revisione.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Nel programma di legislatura 2011–2015⁵⁹ il presente disegno di legge non è menzionato esplicitamente come misura prospettata, tuttavia si può desumere da diversi obiettivi del programma di legislatura. Intendiamo rafforzare l'economia svizzera tramite condizioni quadro ottimali (obiettivo 2) e ottimizzare la capacità d'azione e le prestazioni delle istituzioni svizzere nonché la collaborazione fra le stesse (obiettivo 5).

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Non vi sono strategie nazionali del Consiglio federale interessate dal disegno.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno concernente la concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit si fonda, così come gli altri atti normativi da modificare – ASR, LFINMA e leggi sul mercato finanziario – sugli articoli 95 e 98 della Cost.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il disegno è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera. Esso non tange gli obblighi della Svizzera legati allo stato di membro in seno alle organizzazioni internazionali oppure agli accordi internazionali.

5.3 Forma dell'atto

La modifica delle leggi federali – nel presente caso LSR, LFINMA e leggi sui mercati finanziari – deve avvenire sotto forma di legge federale.

⁵⁹ Decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 (FF 2012 6413). Cfr. inoltre il messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 (FF 2012 305).

5.4 Delega di competenze legislative

5.4.1 Delega al Consiglio federale

Il disegno contiene le seguenti norme di delega:

- Possiamo emanare condizioni agevolate per l'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche degli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA. Ciò corrisponde alle agevolazioni sancite dal diritto vigente (cfr. commento all'art. 9a cpv. 4 D-LSR).
- Discipliniamo inoltre i principi della verifica da parte di società di audit in merito a contenuto, esecuzione e rendiconto (art. 24 cpv. 4 D-LFINMA). Può però autorizzare la FINMA a emanare disposizioni di esecuzione su questioni tecniche in materia di audit (cfr. n. 5.4.3). La ripartizione delle competenze corrisponde alle disposizioni vigenti nelle leggi sui mercati finanziari e alla gerarchia normativa sancita dall'articolo 55 LFINMA.
- Nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale discipliniamo i singoli aspetti della revisione dei conti e possiamo autorizzare la FINMA a emanare disposizioni d'esecuzione in ambiti di portata limitata, soprattutto in questioni prevalentemente tecniche (cfr. commento all'art. 126 cpv. 6 D-LICol). Questa ripartizione delle competenze corrisponde al diritto vigente (art. 128 cpv. 2 LICol).

5.4.2 Delega all'ASR

L'ASR ha la competenza di riconoscere gli standard di garanzia della sicurezza e di verifica che devono essere rispettati dalle imprese di revisione sotto sorveglianza statale nella fornitura di servizi di revisione ai sensi dell'articolo 2 lettera a numero 1 LSR. Non si tratta di una competenza nuova, ma viene elevata al rango di legge (cfr. commento all'art. 16a D-LSR).

5.4.3 Delega alla FINMA

Il disegno contiene le seguenti norme di delega, che non comportano tuttavia alcuna modifica del diritto vigente:

- Possiamo autorizzare la FINMA a emanare disposizioni di esecuzione in merito a questioni tecniche in materia di revisione (cfr. n. 5.4.1).
- A livello legislativo vengono determinati i principi della verifica. In questo contesto la FINMA ha la competenza di stabilire il contenuto della verifica nei rispettivi ambiti di vigilanza (cfr. art. 38a cpv. 3 D-LOF, art. 128 D-LICol, art. 18 cpv. 3 D-LBCR, art. 17 D-LBVM, art. 19a cpv. 2 D-LRD e art. 28 cpv. 3 D-LSA, cfr. n. 5.4.1).
- Nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale possiamo autorizzare la FINMA a emanare disposizioni d'esecuzione in ambiti di portata limitata, soprattutto in questioni prevalentemente tecniche (cfr. commento al n. 5.4.1).

