

# **Rapporto esplicativo relativo all'avamprogetto per una legge federale concernente il raggruppamento delle competenze in materia di sorveglianza sulle imprese di revisione e società di audit**

del 20 dicembre 2012

---

## **Compendio**

*Ai sensi del diritto vigente, la vigilanza sulle imprese di revisione rientra nelle competenze di due autorità di vigilanza:*

- *L'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) è competente, dal 2007, del rilascio dell'abilitazione a tutte le persone fisiche e le imprese che forniscono servizi di revisione prescritti dalla 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 audit degli istituti finanziari. 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 vigilanza. Dopo circa cinque anni di esperienza nella prassi, nella collaborazione tra la FINMA e l'ASR si osservano sì dei successi, ma anche delle debolezze sistemiche, che non possono essere corrette tramite la semplice coordinazione.*

*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 vigilanza sulle imprese di revisione (terminologia ASR) o 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 vigilanza 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 vigilanza. Inoltre, è possibile eliminare i doppioni e ottenere un aumento in termini di efficienza per le società di audit.*

**1 Punt** **Punti essenziali del progetto**  
**1.1** **Situazione di partenza**  
**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 le tre autorità Commissione federale delle banche (CFB), Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e 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)<sup>1</sup> nel 2005 era chiaro che le competenze dell'ASR e della FINMA si sarebbero sovrapposte. Pertanto, nell'ottica di evitare doppioni, entrambe le autorità sono state obbligate a coordinare le loro attività di vigilanza (art. 22 cpv. 1 LSR e art. 28 cpv. 1 LFINMA<sup>2</sup>).

Tuttavia, le esperienze maturate negli ultimi cinque anni circa mostrano che un disciplinamento e un accorpamento delle competenze dell'ASR e della FINMA, in parte sovrapposte, nell'ambito della vigilanza delle imprese di revisione e delle società di audit possono tradursi in un notevole incremento a livello 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 modulare<sup>3</sup>: 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 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.

<sup>1</sup> Legge del 16 dicembre 2005 sui revisori (LSR; **RS 221.302**).

<sup>2</sup> Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; **RS 956.1**).

<sup>3</sup> Cfr. art. 26 LFINMA e art. 21 OSRev (Ordinanza sui revisori OSRev; **RS 221.302.3**).

- *Vigilanza*: l'ASR sorveglia tutte le imprese di revisione che forniscono servizi di revisione per le società con azioni quotate in borsa<sup>4</sup> e conseguentemente dispongono di un'abilitazione come impresa di revisione. È comunque possibile sottoporsi spontaneamente alla vigilanza dell'ASR. La vigilanza dell'ASR sulle imprese di revisione 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 coordinazione (cfr. punto 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 nei confronti delle autorità di vigilanza estere ai fini della vigilanza diretta sugli istituti finanziari esteri (art. 42 e segg. 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.

### 1.1.3 Lacune nell'attuale regolamentazione

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 delle difficoltà anche a livello del sanzionamento. Per esempio, il ritiro dell'autorizzazione deve

<sup>4</sup> 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 Codice delle obbligazioni (CO; RS 220).

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 che 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 che 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 LICol 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 vigilanza. 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. 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 «estensione» della FINMA e al tempo stesso sono assoggettate anche alla vigilanza e al sanzionamento da parte 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 a livello dell'attuale regime di vigilanza e mette in luce i limiti del sistema vigente.

- *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 fundamentalmente 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 Cambiamenti proposti

Per risolvere i problemi illustrati a livello di interfaccia (cfr. punto 1.1.3), le competenze in materia di vigilanza della FINMA sulle società di audit vengono trasferite all'ASR. La concentrazione dell'attività di vigilanza presso un'unica autorità consente di riunire ed accorpare le competenze specialistiche concernenti la vigilanza sulle società di audit o imprese di revisione. In questo modo è possibile evitare i doppioni per le società di audit 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 (Regulatory 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 fondiarie, investimenti collettivi di capitale e intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA che non costituiscono società con azioni quotate in borsa.

Poiché la vigilanza e il sanzionamento non possono essere separati, congiuntamente alla competenza della vigilanza viene trasferita all'ASR anche la competenza del sanzionamento delle società di audit e dei 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 capitale<sup>5</sup>. 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 l'ASR è competente esclusivamente dell'assistenza amministrativa internazionale nell'ambito della sorveglianza dei revisori. In questo modo è possibile creare 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

<sup>5</sup> Cfr. comunicati stampa dell'ASR e della FINMA del 21 giugno 2012.

possono essere ottenuti tramite la FINMA. Lo stesso vale anche per le ispezioni a carattere transfrontaliero.

La concentrazione delle competenze in materia di vigilanza sulle imprese di revisione e le società di audit presso l'ASR consente di accorpate le risorse a livello di personale e le competenze specialistiche presso un'unica autorità, con il risultato di un'ulteriore professionalizzazione della vigilanza sul settore della revisione. La FINMA guadagnerà in termini di indipendenza nel rapporto con le società di audit, il che va a beneficio dello scambio tra le società di audit e la FINMA per quanto riguarda i problemi concernenti gli istituti finanziari assoggettati. Inoltre, ciò consente di eliminare i doppi e ottenere un incremento in termini di efficienza per le società di audit.

Il 15 giugno 2012 il Consiglio federale ha in linea di principio approvato la nuova attribuzione delle competenze e il Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP è stato incaricato di redigere un messaggio sulla revisione della legge sui revisori (LSR) e della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA).

### **1.3 Confronto giuridico, in particolare con il diritto europeo**

I problemi che scaturiscono dalle competenze sovrapposte dell'ASR e della FINMA (cfr. punto 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 europea<sup>6</sup> o negli Stati Uniti<sup>7</sup>), pertanto non si pongono le problematiche concernenti l'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 «estensione» 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 dalle società di audit, si parla di vigilanza prudenziale (cfr. punto 1.1.2). Anche questa peculiarità non sussiste in altri Stati, tranne poche eccezioni (p. es. il Principato del Liechtenstein).

<sup>6</sup> Cfr. art. 32 e segg. 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 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 e segg.

<sup>7</sup> Cfr. sez. 101 del Sarbanes-Oxley Act of 2002.

## 1.4 Applicazione

Le modifiche sostanziali avvengono al livello delle leggi federali in materia (LSR, LFINMA, leggi sui mercati finanziari, cfr. a tale proposito i punti 3.1 e 3.2). L'ordinanza sui revisori<sup>8</sup> dovrà essere adeguata al nuovo regolamento nella LSR. L'ordinanza sugli audit dei mercati finanziari<sup>9</sup> viene invece abrogata.

## 1.5 Stralcio di interventi parlamentari

Attualmente non vi sono interventi parlamentari che prevedono il regolamento delle competenze dell'ASR e della FINMA<sup>10</sup>.

## 2 Alternative e proposte di revisione respinte

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

- In questo modo la FINMA assumerebbe delle competenze che esulano di gran lunga dal disciplinamento del mercato finanziario: essa rilevarebbe non solo la vigilanza 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 nel contempo competente anche dell'abilitazione di tutte le imprese di revisione abilitate in Svizzera (a fine 2011: 3'582 imprese<sup>11</sup>) e le persone fisiche (a fine 2011: 7'849 persone) nonché della vigilanza di tutte e 21 le imprese di revisione sotto sorveglianza statale per quanto riguarda l'adempimento dei loro compiti incentrati sulla revisione dei conti nelle società con azioni quotate in borsa. Nelle società con azioni quotate in borsa rilevanti ai fini della vigilanza (a fine 2011: 493 mandati) sono rappresentati 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 e dispersione delle risorse a livello della FINMA.
- Con l'assunzione dei compiti dell'ASR, anche la competenza funzionale della FINMA (protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati nonché

<sup>8</sup> Ordinanza sui revisori del 22 agosto 2007 (OSRev; RS **221.302.3**).

<sup>9</sup> Ordinanza del 15 ottobre 2008 sugli audit dei mercati finanziari (OA-FINMA; RS **956.161**).

<sup>10</sup> Cfr. però la mozione Aeschbacher 08.3980 del 19 dicembre 2008 «Integrazione dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari», intervento stralciato in quanto l'autore ha lasciato la Camera. Nella sua risposta del 6 marzo 2009, il Consiglio federale aveva dichiarato che affronterà la questione dell'interazione tra l'ASR e la FINMA, non appena queste disporranno di sufficiente esperienza operativa.

<sup>11</sup> Cfr. rapporto di attività dell'ASR 2011, pag. 32.

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 vigilanza 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 punto 1.1.3). La questione diventerebbe ancora più delicata, tanto più che le società di audit dovranno operare, in futuro, con maggiore coerenza come «estensione» della FINMA.
- La probabilità che vengano individuati i problemi rilevanti ai fini dell'economia pubblica deve essere considerata maggiore se due autorità agiscono da diversi punti di vista e, così facendo, riescono a scansare il pericolo di una «macchia nera». Questo aspetto è in linea con la tendenza internazionale<sup>12</sup>.
- Dalla sua istituzione, l'ASR si è guadagnata una certa fiducia presso le autorità estere in partenariato, fiducia che riveste un'importanza centrale ai fini del riconoscimento internazionale del sistema svizzero di sorveglianza dei revisori. In particolare, l'ASR è stata riconosciuta equivalente dall'UE. 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 all'ASR qualora avvenisse il contrario.

Il trasferimento della vigilanza sulle società di audit dalla FINMA all'ASR ha pertanto, rispetto all'integrazione dell'ASR nella FINMA, gli stessi vantaggi, ma palesemente meno svantaggi<sup>13</sup>.

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.

<sup>12</sup> Cfr. a tale proposito la risposta del Consiglio federale 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).

<sup>13</sup> La Commissione di esperti Zimmerli, istituita dal Consiglio federale, si è già occupata della questione della vigilanza sulle società di revisione e nel 2003 è giunta alla conclusione che la vigilanza sugli uffici di revisione non deve essere accorpata alla vigilanza sui mercati finanziari (cfr. 1° Rapporto parziale della Commissione di esperti istituita dal Consiglio federale, Vigilanza integrata sui mercati finanziari, luglio 2003, pag. 20 e segg.).

### 3 Commenti ai singoli articoli

#### 3.1 Legge sui revisori

##### *Modifica di termini*

Con il presente progetto vengono modificati due termini che ricorrono frequentemente nella LSR:

- Il termine «società con azioni quotate in borsa» viene sostituito da «società di interesse pubblico» (titolo della terza sezione, art. 7 cpv. 1, 9 cpv. 1, 11 cpv. 1 frase introduttiva e cpv. 2). In questo modo viene tenuto conto del fatto che le imprese di revisione sottostanno alla vigilanza 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 del AP-LFINMA (cfr. commenti all'art. 2 lett. c AP-LSR).
- Il termine «disposizioni legali» viene sostituito da «obblighi legali» (art. 9 cpv. 1 lett. b, 17 cpv. 2 prima frase e art. 18 prima frase). In questo modo viene precisato che le prescrizioni applicabili comprendono anche il diritto di esecuzione (cfr. commenti all'art. 16 cpv. 2 AP-LSR).

##### *Art. 2 lett. a e c*

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

Conformemente alla lettera a, rientrano nella vigilanza 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 AP-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)<sup>14</sup>.

D'ora in poi vengono incluse nella vigilanza dell'ASR anche le società di audit ai sensi della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari<sup>15</sup> che effettuano revisioni prudenziali (art. 2 lett. a n. 2 AP-LSR in combinato disposto con l'art. 24 cpv. 1 lett. a AP-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 della società istituito dall'assemblea generale, la società di audit viene incaricata dal consiglio di

<sup>14</sup> Cfr. a tale proposito l'elenco riportato nel Messaggio del Consiglio federale 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 e segg.

<sup>15</sup> Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA; RS 956.1)

amministrazione di un assoggettato alla FINMA di svolgere un audit prudenziale stabilito da 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 corporate governance, organizzazione interna e controllo, gestione del rischio, fondi propri (solvibilità), liquidità ecc. In questo ambito la società di audit opera, per così dire, come «estensione» 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 dell'audit.

La lettera c comprende, nella definizione di società di interesse pubblico<sup>16</sup>, l'elenco delle imprese presso le quali i servizi di revisione ai sensi dell'articolo 2 lettera a AP-LSR possono essere forniti solo da imprese di revisione assoggettate alla vigilanza dell'ASR. Si tratta segnatamente di:

- società con azioni quotate in borsa (art. 727 cpv. 1 n. 1 CO<sup>17</sup>): tale disposizione corrisponde all'art. 2 lett. c LSR del diritto vigente.
- assoggettati che devono incaricare una società di audit di effettuare una revisione ai sensi dell'articolo 24 capoverso 1 lettera b della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari del 22 giugno 2007<sup>18</sup> (cfr. commenti agli art. 3 e 24 AP-LFINMA): comprende le centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiarie<sup>19</sup>, i titolari dell'autorizzazione ai sensi della legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi<sup>20</sup>, le banche ai sensi dell'articolo 1 della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche<sup>21</sup>, i commercianti di valori mobiliari ai sensi dell'articolo 2 lettera d della legge del 24 marzo 1995 sulle borse<sup>22</sup>, le imprese di assicurazione ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a della legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori<sup>23</sup> e gli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 della legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro<sup>24</sup> (cfr. commenti all'art. 9a AP-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.

<sup>16</sup> 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 e segg., 92 (attualmente in fase di revisione).

<sup>17</sup> RS **220.**

<sup>18</sup> RS **956.1**

<sup>19</sup> RS **211.423.4**

<sup>20</sup> RS **951.31**

<sup>21</sup> RS **952.0**

<sup>22</sup> RS **954.1**

<sup>23</sup> RS **961.01**

<sup>24</sup> RS **955.0**

*Art. 9a            Requisiti per la revisione in conformità alle leggi dei mercati finanziari*

I requisiti per l'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche sono attualmente disciplinati dalla LFINMA<sup>25</sup>. In riferimento al raggruppamento delle competenze presso l'ASR, viene trasferita dalla FINMA all'ASR anche la competenza dell'abilitazione (cfr. punto 1.2). La corrispondente disposizione sancita dalla LFINMA viene pertanto trasposta nella LSR. Viene precisato che l'abilitazione presuppone, oltre alle conoscenze specialistiche necessarie, anche la necessaria esperienza professionale (art. 9a cpv. 2 lett. b AP-LSR). Inoltre, continua ad essere prevista la possibilità di avvalersi di condizioni di abilitazione agevolate (art. 9a cpv. 3 AP-LSR): l'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche per l'audit dei rappresentanti di investimenti collettivi di capitale è attualmente disciplinata da leggi speciali (art. 126 cpv. 1 lett. f LICol<sup>26</sup> e art. 5 OA-FINMA<sup>27</sup>). Lo stesso vale per la revisione degli intermediari direttamente sottoposti (art. 19b LRD<sup>28</sup>). La regolamentazione disciplinata da leggi speciali prevede, a differenza dell'abilitazione di base (art. 26 LFINMA in combinato disposto con l'art. 9 LSR), condizioni agevolate per l'abilitazione.

*Art. 10*

La domanda di abilitazione a esercitare la funzione di impresa di revisione sotto sorveglianza statale deve essere presentata 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 un diritto di esecuzione (art. 41 frase 1 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            Titolo 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 AP-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.

<sup>25</sup> Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA; RS **956.1**)

<sup>26</sup> Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (Legge sugli investimenti collettivi, LICol; RS **951.31**).

<sup>27</sup> Ordinanza del 15 ottobre 2008 sugli audit dei mercati finanziari (OA-FINMA; RS **956.161**).

<sup>28</sup> Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (LRD; RS **955.0**).

*Art. 14 cpv. 2*

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 AP-LSR. La disposizione di cui all'articolo 14 capoverso 1 LSR sull'aggiornamento dei documenti di abilitazione rimane invece invariata.

*Art. 15 cpv. 1 lett. d e cpv. 1<sup>bis</sup>*

Su richiesta, l'ASR decide in merito all'abilitazione di revisori (persone fisiche e imprese di revisione), esperti 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 dei responsabili delle verifiche nell'ambito del mercato finanziario (art. 15 cpv. 1 lett. d AP-LSR; cfr. art. 9a AP-LSR).

Conformemente al nuovo diritto, le imprese di revisione sotto sorveglianza statale devono soddisfare requisiti di abilitazione contrastanti, in quanto operano in segmenti diversi del mercato della revisione e dell'audit. Talvolta divergono considerevolmente anche le norme prudenziali che reggono l'organizzazione interna e i concreti servizi di revisione o audit. Si consideri in particolare il fatto che il Consiglio federale può disporre condizioni di abilitazione agevolate per determinati servizi di audit prudenziale (art. 9a cpv. 3 AP-LSR). Affinché non si verifichino distorsioni della concorrenza presso le imprese di revisione sotto sorveglianza statale, l'ASR può limitare l'abilitazione di imprese di revisione sotto sorveglianza statale a fornire servizi di revisione per determinate società di interesse pubblico (art. 15 cpv. 1<sup>bis</sup> AP-LSR).

*Art. 15a                      Obbligo d'informazione e obbligo 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 e segg. LSR).

L'attuale disposizione risulta incompleta, nella fattispecie è poco chiaro se e in che misura anche le persone fisiche 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 PA<sup>29</sup>).

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 categorie di seguito rappresentate di persone e imprese sono tenute a fornire all'ASR

<sup>29</sup> Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PS; RS 172.021).

tutte le informazioni e i documenti di cui essa ha bisogno per adempiere i suoi compiti (segnatamente valutazione dei requisiti di abilitazione, sorveglianza, assistenza amministrativa) (art. 15a cpv. 1 AP-LSR).

- Le persone fisiche e le imprese di revisione abilitate (lett. a): comprende le persone che hanno ottenuto un'abilitazione dell'ASR e, pertanto, sottostanno alla competenza di abilitazione e vigilanza dell'ASR.
- 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 vigilanza (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 AP-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 a cui fanno capo per i 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 dei casi in cui anche i collaboratori e le persone di riferimento delle imprese di revisione non sottoposte a vigilanza statale devono fornire informazioni o produrre documenti, affinché la fattispecie rilevante possa essere accertata.
- Le società verificate (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 dei 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.
- 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 vigilanza sugli uffici di revisione di importanti filiali non è poi così decisiva. È anzi molto più importante che venga sottoposta a vigilanza 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. In questo caso, l'avamprogetto prevede che anche le filiali e i relativi uffici di vigilanza siano soggetti all'obbligo d'informazione e di messa a disposizione.

Le persone e le imprese abilitate dall'ASR devono informare senza indugio, in forma scritta, l'autorità di sorveglianza, in merito a fatti importanti concernenti la sorveglianza (art. 15a cpv. 2 AP-LSR). Il diritto vigente contiene, nel testo di legge, tre esempi di eventi rilevanti (art. 14 cpv. 2 lett. a-c LSR). 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.

Gli 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 Europea<sup>30</sup>.

*Art. 16 cpv. 1, 1<sup>bis</sup>, 1<sup>ter</sup> e cpv. 2 lett. b*

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 Ordinanza sulla sorveglianza ASR<sup>31</sup>). Quando vi è il sospetto di un'infrazione degli obblighi legali, l'ASR procede a un controllo (art. 16 cpv. 1 LSR). D'ora in poi ciò si applica anche alle società di audit in conformità all'articolo 9a AP-LSR.

Per quanto riguarda il rapporto tra i rischi presso le imprese sottoposte ad audit e i rispettivi costi di vigilanza, il ritmo triennale dei controlli presso le imprese di revisione sotto sorveglianza statale non risulta adeguato, se queste forniscono solo servizi di revisione ai sensi dell'articolo 9a capoverso 3 AP-LSR (vale a dire audit prudenziale degli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA e dei rappresentanti di investimenti collettivi di capitale esteri). In queste imprese di revisione sotto sorveglianza statale deve essere effettuato un controllo accurato solo almeno ogni cinque anni (art. 16 cpv. 1<sup>bis</sup> AP-LSR). Anche in questo caso il controllo è condotto in funzione dei rischi, ossia, per quanto riguarda la portata e l'estensione dell'audit, si tiene conto del fatto che l'impresa di revisione sottoposta ad audit non verifica società con azioni quotate in borsa. La frequenza dei controlli stabilito per legge può inoltre essere prolungata dall'ASR. Ciò si rivelerebbe 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 contenutistico dalla nuova normativa (art. 16 cpv. 1<sup>ter</sup> AP-LSR, finora art. 16 cpv. 1 seconda frase LSR). Affinché la procedura di vigilanza non impegni ingenti risorse a livello di personale, l'ASR può, ai fini del controllo di imprese di revisione sotto sorveglianza statale, ricorrere a terzi (art. 20 LSR). Vengono presi in considerazione anche i revisori del settore sottoposto a vigilanza.

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 vigila anche sulle società di audit incaricate dalla FINMA quando queste svolgono revisioni presso istituti finanziari (art. 2 lett. a n. 2 e lett. c n. 2 AP-LSR), le disposizioni rilevanti a tal fine devono essere integrate e precisate. Viene esaminato il rispetto e l'adempimento di:

<sup>30</sup> Cfr. sec. 106 (b) e (c) Sarbanes-Oxley Act of 2002 e art. 27 della Direttiva UE 2006/43/CE.

<sup>31</sup> Ordinanza del 17 marzo 2008 dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori concernente la sorveglianza delle imprese di revisione (Ordinanza sulla sorveglianza ASR, OA-ASR; RS 221.302.33).

- **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 vigilanza. Sono comprese le disposizioni concernenti sia la revisione dei conti (segnatamente le disposizioni del Codice delle obbligazioni e della legge sui revisori e il diritto di esecuzione basato su di esso) sia l'audit prudenziale. Non vengono apportate modifiche a livello contenutistico.
- **Standard di qualità e di revisione riconosciuti dall'autorità di vigilanza:** l'ASR stabilisce già, in conformità al diritto vigente, quali standard di qualità e di audit devono essere rispettati nella fornitura dei servizi di revisione delle società con azioni quotate in borsa. Essa rimanda a tal proposito agli standard riconosciuti a livello nazionale e internazionale assimilati nell'autodisciplina. Se non esistono standard o se questi si rivelano insufficienti, l'autorità di sorveglianza può emanarne di propri oppure prevedere estensioni o deroghe a standard esistenti (cfr. a tale proposito l'art. 28 OSRev<sup>32</sup>). Tale competenza viene in egual misura elevata al grado di legge. Ora viene precisato che sono rilevati gli standard inerenti non solo all'audit, ma anche alla garanzia della qualità.
- **Principi professionali e 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 illecito.
- **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 in obbligazioni.

*Art. 17 cpv. 1 terza frase e cpv. 4*

Le imprese di revisione sotto sorveglianza statale e le persone che agiscono per suo conto possono essere ammonite per iscritto 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 non sussiste tale strumento ai sensi del diritto vigente. 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 deve essere messo a disposizione in modo illimitato (art. 17 cpv. 1 terza frase AP-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, d'ora in poi viene 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 AP-LSR). L'ASR viene quindi messa in condizione di esaminare se a livello della riabilitazione si sono verificati nuovi fatti rilevanti (p. es. nuove infrazioni oppure l'eliminazione dello stato illecito).

<sup>32</sup> Ordinanza sui revisori del 22 agosto 2007 (OSRev; RS **221.302.3**).

*Art. 26 cpv. 2 lett. b*

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 pure in una serie di Stati membri dell'UE vengono pubblicati, per legge, in diverse forme rapporti di ispezione o decisioni di sanzione nei confronti di imprese di revisione. In questo modo si 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. Si pone pertanto continuamente la questione se e a quali condizioni l'ASR può collaborare con queste autorità.

Nell'ambito dell'assistenza amministrativa *in materia borsistica*, anche le autorità estere sono vincolate al segreto d'ufficio o professionale, ferme restando le prescrizioni sulla pubblicità dei procedimenti e l'informazione del pubblico su simili procedimenti (art. 38 cpv. 2 lett. b LBCR<sup>33</sup>). Poiché la vigilanza sulle imprese di revisione sotto sorveglianza statale così come la vigilanza sul commercio borsistico sono orientate, in ultima analisi, alla protezione degli investitori, è giustificato un allineamento delle corrispondenti disposizioni per l'assistenza amministrativa nella LSR a quelle sancite dal diritto borsistico.

*Art. 27 cpv. 2 prima frase e cpv. 4<sup>bis</sup>*

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: l'impiego dell'indicativo («esegue») 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 frase 1 AP-LSR).

L'ASR può inoltre, su richiesta delle autorità estere di sorveglianza dei revisori, eseguire atti di verifica in Svizzera, se lo Stato richiedente accorda 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 vigilanza (cfr. art. 27 cpv. 4 LSR). Negli altri casi vengono impiegati i requisiti «classici» per l'assistenza amministrativa internazionale.

<sup>33</sup> Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (legge sulle borse, LBCR; RS 954.1). Cfr. anche Messaggio del Consiglio federale 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.).

Tale regolamentazione sfocia in difficoltà giuridiche e pratiche se un'impresa svizzera di revisione o un'impresa da questa verificata è assoggettata sì alla competenza di un'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori, ma non alla vigilanza 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 e gli 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 viene sancito che l'ASR dispone, così come nei confronti delle imprese svizzere di revisione in questione e delle imprese svizzere verificate in questione, delle stesse facoltà nei confronti delle imprese di revisione sotto sorveglianza statale e delle società di interesse pubblico (art. 27 cpv. 4<sup>bis</sup> AP-LSR). Pertanto, se un'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori intende ispezionare il mandato di revisione di un'impresa non quotata in borsa con sede in Svizzera, la competenza di vigilanza dell'ASR si estende per l'appunto a questo mandato. 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 in maniera congiunta.

#### *Art. 28 cpv. 4*

La procedura dell'ASR si orienta alle disposizioni della procedura amministrativa<sup>34</sup> e l'impugnazione delle decisioni dell'ASR alle disposizioni dell'organizzazione giudiziaria federale<sup>35</sup>. Pertanto, il Tribunale amministrativo federale decide circa le decisioni dell'ASR in seconda istanza e, considerata la fattispecie e i motivi di diritto adottati, 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 (art. 28 cpv. 4 AP-LSR).

#### *Art. 30 cpv. 3 lett. a, a<sup>bis</sup> (nuovo) d nonqué cpv. 5*

Nel suo Rapporto sul governo d'impresa del 2006, il Consiglio federale ha emanato una serie di principi guida per l'esecuzione dei compiti statali da parte di unità della Confederazione rese giuridicamente autonome<sup>36</sup>. L'ASR è una di esse, che opera nell'ambito della vigilanza sull'economia o sulla sicurezza. Si osservano lacune rispetto ai principi del Consiglio federale, colmate nel quadro del presente progetto:

<sup>34</sup> Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS **172.021**).

<sup>35</sup> 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**).

<sup>36</sup> Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), FF **2006** 7545, e Rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale del 25 marzo 2009, FF **2009** 2225.

- Conformemente al principio 17 del Consiglio federale, l'approvazione degli obiettivi strategici compete alle unità che svolgono prevalentemente compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza<sup>37</sup>. Pertanto, nella LSR viene apportata una precisazione in questo senso, cioè il Consiglio di amministrazione dell'ASR è competente della determinazione degli obiettivi strategici (art. 30 cpv. 3 lett. a AP-LSR). Ciò corrisponde alla prassi.
- I principi 18 e 22 prevedono che, al termine dell'esercizio, gli istituti presentino fra l'altro il rapporto (intermedio) del Consiglio di amministrazione sul conseguimento degli obiettivi strategici<sup>38</sup>. Pertanto, il Consiglio di amministrazione dell'ASR presenta ogni anno un rapporto sul conseguimento degli obiettivi strategici (art. 30 cpv. 3 lett. a<sup>bis</sup> AP-LSR).
- Conformemente ai principi 18 e 20, gli istituti allestiscono un rapporto di gestione che viene presentato al Consiglio federale per l'approvazione prima della pubblicazione<sup>39</sup>. D'ora in poi la LSR prevede esplicitamente questo aspetto (art. 30 cpv. 3 lett. d AP-LSR). Già ora l'ASR redige un rapporto sulla sua attività che viene pubblicato (cfr. art. 19 cpv. 1 e art. 38 cpv. 2 LSR). D'ora in poi viene impiegata la denominazione più moderna «rapporto di gestione» e il Consiglio federale non solo prende atto del rapporto, ma lo approva. Il contenuto del rapporto di gestione si basa sull'articolo 38 AP-LSR (cfr. commenti a tale proposito).
- Il principio 7 prevede che i membri degli organi possano essere rimossi per importanti motivi nel corso della durata del mandato<sup>40</sup>. Tale disposizione viene trasferita nella LSR (art. 30 cpv. 5 AP-LSR). Sussistono motivi importanti in particolare se un membro ha gravemente violato gli obblighi oppure se un duraturo conflitto di interessi del membro non può essere risolto diversamente. Solo in virtù di tale autorizzazione il Consiglio federale può esercitare pienamente l'alta vigilanza (cfr. art. 38 cpv. 1 LSR).

*Art. 35 cpv. 2*

Relativamente alla questione del rendiconto dell'ASR, il diritto vigente si riferisce alle disposizioni sul rendiconto per le società anonime (art. 662a-663b CO). Il 23 dicembre 2011 le Camere federali hanno tuttavia deciso di sottoporre a revisione totale il diritto in materia di contabilità e di rendiconto<sup>41</sup>. Il nuovo diritto entrerà in vigore il 1° gennaio 2013. Sussiste però la necessità di adeguamento al nuovo diritto. D'ora in poi si applicano per analogia gli articoli 957-963b CO<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006, FF **2006** 7590.

<sup>38</sup> Rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006, FF **2006** 7592 e Rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009, FF **2009** 2283.

<sup>39</sup> Rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006, FF **2006** 7592.

<sup>40</sup> Rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006, FF **2006** 7583.

<sup>41</sup> Codice delle obbligazioni (diritto contabile), modifica del 23 dicembre 2012, FF **2012** 63 e segg.

<sup>42</sup> Codice delle obbligazioni (diritto contabile), modifica del 23 dicembre 2012, FF **2012** 63, 64 e segg.

*Art. 36a cpv. 1 seconda frase*

Il sopracitato nuovo diritto in materia di rendiconto (cfr. art. 35 cpv. 2 AP-LSR) contiene in allegato anche una disposizione concernente la responsabilità dell'ASR. Pertanto, la responsabilità dell'ASR si orienta ai suoi organi, al suo personale nonché ai terzi che fanno capo all'ASR in conformità alla legge sulla responsabilità<sup>43</sup>. 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<sup>44</sup>).

Tale disposizione è fondamentalmente desunta dal regolamento sulla FINMA (art. 19 LFINMA), tuttavia si differenzia per il fatto che non contiene disposizioni sulla responsabilità delle società di audit impiegate in base al diritto privato (art. 19 cpv. 1 frase 2 LFINMA). Poiché l'ASR in futuro dovrà vigilare anche su queste società di audit (cfr. art. 2 AP-LSR), d'ora in poi nella LSR deve essere sancito 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 seconda frase AP-LSR in combinato disposto con l'art. 752–760 CO).

*Art. 38 cpv. 2 e 3*

In relazione alle disposizioni sancite dal Rapporto sul governo d'impresa del Consiglio federale, i principi 18 e 20 stabiliscono che gli istituti come l'ASR sono tenuti a presentare al Consiglio federale, al termine dell'esercizio, un rapporto di gestione e il Consiglio federale lo approva prima della pubblicazione (cfr. commenti all'art. 30 cpv. 3 lett. d AP-LSR). Il contenuto minimo del rapporto di gestione è determinato in conformità al principio 19 ai sensi del diritto della società anonima<sup>45</sup>, nella fattispecie, dopo la relativa revisione, in conformità agli articoli da 957 a 963b CO<sup>46</sup> (cfr. commenti all'art. 35 cpv. 2 AP-LSR). Il rapporto di gestione comprende il conto annuale (art. 35 LSR) e il rapporto di revisione dell'ufficio di revisione (art. 32 LSR) (art. 38 cpv. 2 e 3 AP-LSR). Il rapporto sull'attività dell'ASR (ora: rapporto di gestione) contiene sin d'ora il conto annuale e il rapporto di revisione. Si tratta pertanto di una codificazione della prassi vigente.

*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 AP-LSR (cfr. commenti all'art. 14 AP-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

<sup>43</sup> Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, LResp; RS 170.32).

<sup>44</sup> Codice delle obbligazioni (diritto contabile), modifica del 23 dicembre 2012, FF 2012 63, 83.

<sup>45</sup> Rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006, FF 2006 7592.

<sup>46</sup> RS 220.

è prevista una multa massima di 20 000 franchi che deroga leggermente dall'articolo 7 della legge sul diritto penale amministrativo<sup>47</sup>. In conformità all'articolo 7 DPA (infrazioni commesse nell'azienda), un'impresa può essere sanzionata se è applicabile una multa di 5 000 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 vigilanza sulla 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 d'istruzione 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 AP-LSR non persegue il sanzionamento dell'impresa dovuto a un'organizzazione carente, bensì è volto a garantire il principio dell'economia procedurale. Inoltre, l'articolo 39a AP-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. a<sup>bis</sup> e b*

Il progetto prevede, in ragione dell'accorpamento delle competenze in materia di vigilanza 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:

- Nel rapporto 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. a<sup>bis</sup> AP-LSR): anche questa fattispecie viene trasferita dalla LFINMA (art. 46 cpv. 1 lett. a LFINMA) alla LSR.
- 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 AP-LSR): tale fattispecie corrisponde al diritto vigente, tuttavia deve essere riformulata, in quanto la numerazione degli articoli è stata modificata (cfr. commenti agli articoli 13, 14 e 15a AP-LSR).

<sup>47</sup> Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0).

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, ai sensi del diritto vigente, le abilitazioni necessarie alla loro attività futura. 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 l'abilitazione come impresa di revisione sotto sorveglianza statale possono pertanto essere effettuati fino a sei mesi dall'entrata in vigore della nuova disciplina legale ancora con l'abilitazione rilasciata conformemente alla vecchia disciplina legale (art. 43a cpv. 1 AP-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, tali procedimenti non sono ancora passati in giudicato (art. 43a cpv. 2 AP-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.

### **3.2 Modifiche di altri atti normativi**

#### **3.2.1 Legge sulle obbligazioni fondiarie**

*Art. 38a 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 AP-LOF). Inoltre, le disposizioni sulla verifica e la competenza del Consiglio federale sull'emanazione di disposizioni di esecuzione vengono armonizzate (cfr. commento all'art. 24 AP-LFINMA). Il capoverso 2 della legge attualmente in vigore può quindi essere abbreviato e il capoverso 3 abrogato.

#### **3.2.2 Legge sugli investimenti collettivi**

*Art. 2 cpv. 3 lett. c*

Tale disposizione viene adeguata in vista del fatto che l'ASR sarà competente dell'abilitazione delle società di audit.

#### *Art. 126 cpv. 1*

Tale disposizione viene modificata in virtù del fatto che l'ASR sarà competente dell'abilitazione delle società di audit.

#### *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 dalla LFINMA, bensì dalla LSR (cfr. commento all'art. 9a AP-LSR). Tale disposizione può pertanto essere abrogata.

#### *Art. 128 Verifica*

Le disposizioni sulla revisione e la competenza del Consiglio federale sull'emanazione di disposizioni di esecuzione vengono ora armonizzate (cfr. commenti all'art. 24 AP-LFINMA).

#### *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 AP-LSR). L'articolo 129 LSR viene pertanto abrogato.

### **3.2.3 Legge sulle banche**

#### *Art. 18*

In futuro le condizioni per l'abilitazione per le società di audit e i responsabili delle verifiche nelle revisioni nell'ambito delle leggi sui mercati finanziari (cfr. art. 1 cpv. 1 LFINMA) non saranno più disciplinate dalla LFINMA, bensì dalla LSR (cfr. art. 9a AP-LSR). Le disposizioni sulla revisione e la competenza del Consiglio federale sull'emanazione di disposizioni di esecuzione vengono ora armonizzate (cfr. commento all'art. 24 cpv. 3 AP-LFINMA).

#### *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 in futuro art. 24 cpv. 1 lett. a AP-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 si orienterà in futuro alle disposizioni dell'ASR (cfr. commento all'art. 36a AP-LSR).

### **3.2.4 Legge sulle borse**

*Art. 15 cpv. 4 seconda frase*

Tale disposizione viene precisata nonché integrata e sancisce che le società di audit impiegate (cfr. art. 15 cpv. 4 LBCR) sono società di audit abilitate dall'ASR in conformità all'articolo 9a AP-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 impiegate sono quelle abilitate dall'ASR in conformità alle future prescrizioni in materia di competenza ai sensi dell'articolo 9a AP-LSR.

*Art. 28 lett. d*

In futuro le condizioni per l'abilitazione per le società di audit e i responsabili delle verifiche nelle revisioni nell'ambito delle leggi sui mercati finanziari (cfr. art. 1 cpv. 1 LFINMA) non saranno più disciplinate dalla LFINMA, bensì dalla LSR (cfr. commenti all'art. 9a AP-LSR). Le società con azioni quotate in borsa che devono presentare offerte obbligatorie pubbliche 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 LBCR non sono assoggettate alla FINMA, per tali revisioni le società di audit non sottostanno alla vigilanza dell'ASR.

*Art. 43 cpv. 1 lett. a*

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

### **3.2.5 Legge sul riciclaggio di denaro**

*Art. 18 cpv. 2 e 3*

Le disposizioni sulla verifica e la competenza del Consiglio federale sull'emanazione di disposizioni di esecuzione vengono ora armonizzate (cfr. commenti all'art. 24 AP-LFINMA), pertanto il capoverso 2 viene abrogato. In

conformità all'articolo 24 AP-LFINMA viene apportata una precisazione di ordine linguistico. La revisione di un organismo di autodisciplina (ORS) deve essere effettuata da società di audit ai sensi dell'articolo 19a AP-LSR.

*Art. 19a Verifica*

In futuro le condizioni per l'abilitazione per le società di audit e i responsabili delle verifiche nelle revisioni nell'ambito delle leggi del mercato finanziario (cfr. art. 1 cpv. 1 LFINMA) non saranno più disciplinate dalla LFINMA, bensì dalla LSR (cfr. art. 9a AP-LSR). Le disposizioni sulla revisione e la competenza del Consiglio federale sull'emanazione di disposizioni di esecuzione vengono ora armonizzate (cfr. art. 24 AP-LFINMA). Anche le norme in materia di rendiconto vengono disciplinate in modo unitario (cfr. art. 27 AP-LFINMA). Non è necessaria una normativa specifica.

*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. Occorre tuttavia attenersi alla possibilità di stabilire condizioni di abilitazione agevolate (cfr. commenti all'art. 9a cpv. 3 AP-LSR).

*Art. 24 cpv. 1 lett. c frase introduttiva e lett. 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 questo modo sussiste il pericolo che la qualità dell'audit di una società di audit abilitata da un OAD non corrisponda a quella di una società di audit attualmente abilitata dalla FINMA (e in futuro dall'ASR). Pertanto in futuro anche gli OAD saranno tenuti a conferire i mandati di audit solo alle società di audit che soddisfano le condizioni di abilitazione ai sensi della LSR (cfr. art. 9a cpv. 3 AP-LSR). Tramite tale adeguamento viene garantita la qualità nell'ambito degli audit degli intermediari finanziari non direttamente sottoposti.

### **3.2.6 Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari**

*Art. 3 lett. b e c*

In vista del fatto che in futuro l'ASR sarà competente dell'abilitazione e della vigilanza sulle società di audit nell'ambito della revisione ai sensi delle leggi dei mercati finanziari, l'articolo 3 lettera b LFINMA viene abrogato.

*Art. 9 cpv. 1 lett. a*

Con il Rapporto sul governo d'impresa del 2006, il Consiglio federale ha approvato 28 principi guida sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione, che sono di fondamentale importanza per la gestione e il controllo dei suoi istituti (cfr. commenti all'art. 30 cpv. 1 lett. a AP-LSR). L'organizzazione giuridica della FINMA corrisponde in larghissima parte ai principi guida del Rapporto sul governo d'impresa. L'unica divergenza è la facoltà del Consiglio federale di stabilire obiettivi strategici che, nel caso di un'azienda con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, andrebbe lasciata al consiglio d'amministrazione<sup>48</sup>. Con il presente progetto, tale divergenza viene eliminata.

*Art. 14 cpv. 4*

Il terzo incaricato viene sostituito dall'incaricato dell'audit (cfr. art. 24° AP-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 vigilanza (cfr. commenti all'art. 36a AP-LSR).

*Art. 24 Principio*

Nel capoverso 1 viene definito in che modo deve essere effettuato l'audit prudenziale degli assoggettati (art. 24 cpv. 1 AP-LFINMA). A seconda dell'assoggettato, la revisione può essere svolta dalla FINMA stessa, dalla società di audit incaricata dall'assoggettato oppure dall'incaricato dell'audit (cfr. art. 24a AP-LFINMA). Mentre le società di audit esaminano presso banche, commercianti di valori mobiliari e istituti LICol, ai sensi del diritto vigente, il rispetto di tutte le disposizioni prudenziali, presso le assicurazioni esaminano unicamente singoli ambiti di revisione. Deve continuare a essere possibile l'impiego di diversi metodi di revisione, al fine di tenere conto dei diversi requisiti nel quadro della vigilanza.

Il principio dell'audit improntato sul rischio (art. 24 cpv. 2 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 AP-LFINMA) vengono ora ancorati a livello di 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.

Il Consiglio federale disciplina il contenuto, l'esecuzione e la forma del rendiconto se l'audit viene condotto da una società di audit. Egli può autorizzare la FINMA a

<sup>48</sup> Cfr. Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa del 25 marzo 2009, pag. 14.

emanare disposizioni di esecuzione in merito a questioni tecniche (art. 24 cpv. 4 AP-LFINMA).

*Art. 24a Incaricato dell'audit*

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<sup>49</sup>). Questo strumento deve essere ancorato nella LFINMA ai sensi di un approccio unitario per tutti gli ambiti di vigilanza. La FINMA nomina l'incaricato o gli incaricati dell'audit tramite decisione, nella quale sono descritti i loro compiti.

*Art. 25 Obblighi dell'assoggettato alla vigilanza oggetto di una verifica*

La designazione e il cambio della società di audit vengono ora disciplinati dall'articolo 28a AP-LFINMA. L'articolo 25 capoverso 2 LFINMA viene pertanto abrogato. Il vigente capoverso 1 viene riformulato. Ora nel capoverso 2 viene regolamentato 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. commenti all'art. 9a AP-LSR). Tale disposizione viene pertanto abrogata.

*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 revisione delle società di audit viene sorvegliata dall'ASR. Il capoverso 1 della vigente disposizione e l'obbligo di coordinazione, 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 revisioni nel quadro di autorizzazioni e per le altre revisioni. In futuro, la designazione di una società di audit non necessita più dell'approvazione della FINMA (cfr. 25 cpv. 2 LFINMA), poiché d'ora in poi l'ASR è competente della vigilanza sulle 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. 28a cpv. 1 AP-LFINMA). La FINMA deve inoltre avere la possibilità di esigere in qualsiasi

<sup>49</sup> Legge sulla sorveglianza degli assicuratori del 17 dicembre 2004 (LSA; RS 961.01).

momento il cambio della società di audit da parte dell'assoggettato (art. 28a cpv. 2 AP-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 cambio (art. 28a cpv. 3 AP-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 AP-LFINMA). Tale norma corrisponde del resto al diritto vigente.

*Art. 43 cpv. 1 e 4*

Lo strumento della revisione del terzo incaricato viene ora ancorato con il concetto di incaricato dell'audit nell'articolo 24a AP-LFINMA (cfr. quanto precedentemente esposto).

*Art. 46 Rubrica, art. 1 frase introduttiva e lett. a*

Le violazioni dell'obbligo da parte dei revisori e le sanzioni di diritto penale che ne derivano vengono in futuro disciplinate dall'ASR (cfr. art. 39 e segg. AP-LSR). Per questa ragione, tutti i rimandi alle società di audit nella presente disposizione devono essere abrogati.

### **3.2.7 Legge sulla sorveglianza degli assicuratori**

*Art. 4 cpv. 2 lett. i*

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

*Art. 5 cpv. 1 prima frase*

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

*Art. 27 cpv. 3*

La regolamentazione del flusso di informazioni tra la revisione interna e la società di audit deve essere disciplinata in modo unitario a un livello normativo inferiore per tutti gli ambiti di vigilanza, motivo per cui la presente disposizione viene abrogata.

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 disciplinati dall'ASR (cfr. commenti all'art. 9a AP-LSR). D'ora in poi viene disciplinata la competenza del Consiglio federale concernente l'emanazione di disposizioni di esecuzione (art. 24 AP-LFINMA).

Art. 29

Le disposizioni in materia di audit vengono armonizzate (art. 24 AP-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 AP-LFINMA. La possibilità di avvalersi di un incaricato dell'audit (art. 24a AP-LFINMA) abroga la disposizione fondata su leggi speciali per l'ambito amministrativo.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni a livello della Confederazione**

#### **4.1.1 Ripercussioni a carattere finanziario**

Il raggruppamento delle competenze in materia di vigilanza non genera ripercussioni a livello della 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. L'unica novità consiste nel fatto che la FINMA e l'ASR non sono più responsabili dell'abilitazione e della vigilanza, bensì d'ora in poi solo l'ASR (art. 21 LSR). Il diritto di esecuzione attualmente in vigore dovrà essere adeguato in base alle nuove competenze stabilite dalla legge.

#### **4.1.2 Ripercussioni a livello di personale**

Il trasferimento delle competenze in materia di vigilanza dalla FINMA all'ASR comporterà presumibilmente il passaggio di alcuni collaboratori della FINMA (al massimo cinque) all'ASR. La FINMA 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 l'attività lavorativa per un anno con il salario percepito al momento del trasferimento dalla FINMA all'ASR. 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, con il risultato che non si creano svantaggi sostanziali per

gli interessati. Il contratto preliminare è legato all'approvazione degli emendamenti legislativi di cui sopra. Se nel frattempo alla FINMA si generano dei posti vacanti, le nuove assunzioni avverranno tramite l'ASR. Essa si avvarrà degli specialisti della FINMA fino a che non entreranno in vigore le basi giuridiche per l'accorpamento delle competenze in materia di vigilanza.

Se fino all'entrata in vigore del presente avamprogetto queste persone dovessero assumere un diverso orientamento professionale, l'ASR e la FINMA procederanno 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 vigilanza.

#### **4.2 Ripercussioni a livello dei Cantoni e dei Comuni**

Il raggruppamento presso l'ASR delle competenze nella vigilanza sulle imprese di revisione e le società di audit non si ripercuote sui Cantoni e sui Comuni, in quanto l'attività di vigilanza presente e futura avviene esclusivamente a livello federale.

#### **4.3 Ripercussioni sull'economia pubblica**

Il raggruppamento delle competenze in materia di vigilanza sulle imprese di revisione e le società di audit presso l'ASR concerne fondamentalmente solo le imprese di revisione e le società di audit assoggettate. Esse approfitteranno del fatto che la vigilanza in futuro verrà concentrata presso «un'unica fonte» e non sarà più, come sancito dal diritto vigente, eseguita da due distinte autorità di vigilanza. 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 vigilanza in base a principi unitari e pertanto i pertinenti obblighi di informazione e di notifica (cfr. commenti all'art. 15a AP-LRR) 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 vigilanza unitaria. Le risorse a livello di personale e le competenze specialistiche nell'ambito della vigilanza vengono accorpate, con il risultato di un'ulteriore professionalizzazione della vigilanza nel settore della revisione e di un miglioramento della qualità della revisione.

### **5 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale**

#### **5.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Nel programma di legislatura 2011–2015<sup>50</sup> il presente disegno di legge con il relativo avamprogetto non è menzionato esplicitamente come misura prospettata, tuttavia si può desumere da diversi obiettivi del programma di legislatura. Il Consiglio federale intende 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).

## **5.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale**

Non vi sono strategie nazionali del Consiglio federale interessate dall'avamprogetto.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

L'avamprogetto concernente l'accorpamento delle competenze in materia di vigilanza sulle imprese di revisione e le società di audit si fonda, così come gli altri atti normativi da modificare – ASR, LFINMA e leggi del mercato finanziario – sugli articoli 95 e 98 della Costituzione<sup>51</sup>.

### **6.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera**

L'avamprogetto 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.

### **6.3 Forma dell'atto**

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

## **6.4 Delega di competenze legislative**

### **6.4.1 Norme di delega al Consiglio federale**

L'avamprogetto contiene le seguenti norme di delega:

- Il Consiglio federale può emanare condizioni agevolate per l'abilitazione delle società di audit e dei responsabili delle verifiche dei rappresentanti di

<sup>50</sup> Decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 (FF **2012** 6413). Cfr. inoltre il Messaggio del 25 gennaio sul programma di legislatura 2011–2015 (FF **2012** 305).

<sup>51</sup> Costituzione federale, Cost.; RS **101**.

investimenti collettivi di capitale esteri e degli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA. Ciò corrisponde alle agevolazioni sancite dal diritto vigente (cfr. commenti all'art. 9a cpv. 3 AP-LSR).

- Il Consiglio federale disciplina inoltre i principi della revisione da parte di società di audit in merito a contenuto, esecuzione e rendiconto (art. 24 cpv. 4 AP-LFINMA). Può però autorizzare la FINMA a emanare disposizioni di esecuzione su questioni tecniche in materia di audit (cfr. punto 6.4.3). La ripartizione delle competenze corrisponde alle disposizioni vigenti nelle leggi sui mercati finanziari e alla gerarchia normativa sancita dall'articolo 55 LFINMA.

#### **6.4.2 Norme di delega all'ASR**

L'ASR ha la competenza di riconoscere gli standard di garanzia della sicurezza e di revisione che devono essere rispettati dalle imprese di revisione sotto sorveglianza statale. Non si tratta di una competenza nuova, ma viene elevata al rango di legge (cfr. commenti all'art. 16 cpv. 2 lett. b AP-LSR).

#### **6.4.3 Norme di delega alla FINMA**

L'avamprogetto contiene le seguenti norme di delega:

- Il Consiglio federale può autorizzare la FINMA a emanare disposizioni di esecuzione in merito a questioni tecniche in materia di revisione (cfr. punto 6.6.1).
- A livello legislativo vengono determinati i principi della revisione. In questo contesto la FINMA ha la competenza di stabilire il contenuto della revisione nei rispettivi ambiti di vigilanza (cfr. art. 38a cpv. 2 AP-LOF, art. 128 AP-LICol, art. 18 cpv. 2 AP-LBCR, art. 17 LBVM, art. 19a cpv. 2 AP-LRD e art. 28 AP-LSA).

