

15.052

**Messaggio
concernente la modifica della legge sui revisori**

(Campo d'applicazione extraterritoriale della sorveglianza dei revisori)

del 1° luglio 2015

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 (Campo d'applicazione extraterritoriale della sorveglianza dei revisori).

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

1° luglio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Scopo della legge sui revisori è innanzitutto proteggere gli investitori che operano sul mercato dei capitali elvetico. Poiché fra di essi vi sono anche società estere, è necessario che la legge abbia effetti extraterritoriali. Gli organi di revisione di emittenti esteri devono pertanto sottostare alla sorveglianza dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) o di un'autorità estera di sorveglianza riconosciuta dal Consiglio federale. L'esperienza in materia di sorveglianza dei revisori dimostra tuttavia che per garantire la competitività del mercato dei capitali elvetico è necessaria una moderata deregolamentazione, senza per questo pregiudicare la protezione degli investitori.

Situazione iniziale

Alla sorveglianza svizzera dei revisori sottostanno gli organi di revisione di società estere i cui titoli di partecipazione sono quotati in una borsa svizzera, che in Svizzera sono debentrici di un prestito in obbligazioni (quotate o non quotate in borsa) o che sono filiali importanti di una delle società anzidette. Per evitare doppioni, l'obbligo di abilitazione e la sorveglianza da parte dell'ASR vengono a cadere in due casi:

- se l'impresa di revisione estera sottostà a un'autorità estera di sorveglianza dei revisori riconosciuta dal Consiglio federale;*
- se il prestito in obbligazioni è garantito da una società che dispone di un'impresa di revisione che sottostà alla sorveglianza statale.*

Emanando queste disposizioni, nel 2005, il Legislatore era partito dall'assunto che la sorveglianza degli organi di revisione esteri potesse essere ampiamente delegata alle autorità di sorveglianza degli Stati sede delle imprese di revisione. L'esperienza degli ultimi anni ha però dimostrato che ciò non è sempre possibile o perché nello Stato sede dell'impresa di revisione non è prevista alcuna sorveglianza, oppure perché quest'ultima non può essere considerata equivalente. L'abilitazione e la sorveglianza di imprese di revisione estere da parte dell'autorità di sorveglianza svizzera rischiano, tuttavia, di incidere sull'attrattiva del mercato dei capitali elvetico. Nell'interesse della piazza finanziaria occorre pertanto minimizzare tale rischio, senza tuttavia compromettere la protezione degli investitori.

Contenuto del disegno

Lo scopo del disegno è una moderata deregolamentazione del campo d'applicazione extraterritoriale della sorveglianza dei revisori da parte dell'autorità svizzera sia in caso di emittenti esteri di prestiti obbligazionari sia di filiali importanti di emittenti esteri. L'introduzione di misure collaterali garantirà la protezione degli investitori.

Messaggio

1 Punt **essenziali del progetto**

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Effetti extraterritoriali della LSR

Negli ultimi anni, il mercato dei capitali è andato viepiù internazionalizzandosi e globalizzandosi. Sul mercato svizzero dei capitali operano pertanto anche numerose società estere. Le imprese di revisione che forniscono servizi di revisione a queste società devono parimenti essere adeguatamente sorvegliate al fine di garantire sia la qualità della revisione sia la protezione degli investitori sul mercato dei capitali elvetico.

La legge del 16 dicembre 2005¹ sui revisori (LSR) ha dunque anche effetti extraterritoriali. Le imprese di revisione estere devono sottostare alla sorveglianza dell’Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) o di un’ autorità estera di sorveglianza dei revisori riconosciuta dal Consiglio federale se forniscono servizi di revisione a società operanti direttamente o indirettamente sul mercato dei capitali elvetico. In questo modo il campo d’ applicazione della norma nazionale sulla sorveglianza dei revisori² è esteso alle società che operano a livello internazionale³.

La base legale di questa validità extraterritoriale è l’ articolo 8 LSR, che tuttavia non è ancora entrato in vigore poiché è necessario prima definire con le principali autorità omologhe estere i termini della collaborazione e del riconoscimento reciproco⁴.

1.1.2 La normativa in vigore

La LSR si applica a tutte le imprese di revisione che forniscono servizi di revisione secondo il diritto svizzero o estero a società contemplate dalla legge. Nell’ ottica del diritto in materia di revisione, si intendono per società con azioni quotate in borsa (art. 8 cpv. 1 LSR):

- società secondo il diritto estero i cui titoli di partecipazione sono quotati in una borsa svizzera (lett. a);
- società secondo il diritto estero che in Svizzera sono debentrici di un prestito in obbligazioni (a prescindere che sia quotato o non quotato in borsa; lett. b);
- società secondo il diritto svizzero o estero che contribuiscono almeno per il 20 per cento degli attivi o della cifra d’ affari al conto di gruppo di una società di una delle due precedenti categorie (lett. c);

¹ RS 221.302

² Cfr. art. 2 lett. c n. 1 LSR in combinato disposto con l’ art. 727 cpv. 1 n. 1 del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220).

³ Cfr. messaggio del 23 giu. 2004 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, in particolare pag. 3638 segg.

⁴ Cfr. messaggio citato alla nota 3, in particolare pag. 3665.

- società secondo il diritto estero che contribuiscono almeno per il 20 per cento degli attivi o della cifra d'affari al conto di gruppo di una società svizzera con azioni quotate in borsa⁵ (lett. d).

La portata extraterritoriale del campo d'applicazione della legge implica che l'impresa di revisione di un gruppo internazionale possa sottostare alla sorveglianza dei revisori di più Stati. Per evitare doppioni, l'obbligo di abilitazione e la sorveglianza da parte dell'ASR vengono a cadere in due casi:

- se l'impresa di revisione estera sottostà a un'autorità estera di sorveglianza dei revisori riconosciuta dal Consiglio federale (art. 8 cpv. 2 LSR);
- se il prestito in obbligazioni è garantito da una società che dispone di un'impresa di revisione che sottostà alla sorveglianza o dell'ASR o di un'autorità estera di sorveglianza dei revisori riconosciuta dal Consiglio federale (art. 8 cpv. 3 LSR)⁶. Un prestito in obbligazioni è spesso lanciato da emittenti con sede in uno Stato off shore, ma è garantito da una società madre con sede in uno Stato on shore. In tal modo non risulta alcuno svantaggio per gli investitori dal momento che i prestiti in obbligazioni sono interamente garantiti dalla società madre e l'impresa di revisione cui essa fa capo è sottoposta a sorveglianza.

Se non rientra in una delle due categorie menzionate, l'impresa di revisione di un gruppo estero deve essere abilitata e sorvegliata dall'ASR. Se ciò non fosse possibile, la borsa svizzera ha la possibilità di pronunciare sanzioni nei confronti dell'emittente che possono andare fino alla non ammissione dei valori mobiliari al commercio o alla revoca dalla quotazione («delisting»)⁷.

1.1.3 Lacune della normativa in vigore

Nell'adottare la legge sui revisori nel 2005 il Legislatore era partito dall'assunto che la sorveglianza degli organi di revisione esteri potesse essere ampiamente delegata alle autorità di sorveglianza degli Stati sede delle imprese di revisione. L'esperienza degli ultimi anni ha però dimostrato che ciò non è sempre possibile o perché nello Stato sede dell'impresa di revisione non è prevista alcuna sorveglianza oppure perché, non essendo equivalente, l'autorità di revisione estera non può essere riconosciuta dal Consiglio federale.

Nella maggior parte dei casi, le autorità che sorvegliano gli organi di revisione di emittenti esteri di titoli di partecipazione dovrebbero poter essere riconosciute. Nel caso delle autorità di sorveglianza di emittenti di prestiti in obbligazioni quotate in borsa ciò non sarà invece sempre possibile. La proporzione di emittenti esteri sul mercato dei prestiti in Svizzera è superiore al 50 per cento⁸. Si tratta di emittenti che hanno sede prevalentemente negli Stati membri dell'UE/dello SEE, ma il loro nume-

⁵ Art. 727 cpv. 1 n. 1 CO.

⁶ Cfr. messaggio del 23 giu. 2004 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, in particolare pag. 3639.

⁷ Art. 23 cpv. 3 LSR e art. 8 cpv. 3^{bis} della legge sulle borse (LBVM; RS 954.1) in combinato disposto con l'art. 13 del regolamento di quotazione di SIX Exchange Regulation.

⁸ Fonte: SIX Swiss Exchange > Actions > Société > Liste des entreprises (stato: 13 marzo 2014).

ro è in aumento anche in Stati terzi (Australia, Bermuda, Brasile, Isole Cayman, Canada, Cile, Cina, Costa d'Avorio, Filippine, Giappone, Guernsey, Hong Kong, India, Jersey, Isole Vergini (britanniche), Kazakistan, Messico, Nuova Zelanda, Panama, Perù, Russia, Sudafrica, Corea del Sud, Emirati arabi uniti e Stati Uniti)⁹. Come già menzionato, in alcuni Paesi la sorveglianza dei revisori è totalmente assente; in altri esiste, ma è lecito dubitare che possa essere riconosciuta. È pertanto verosimile che un numero di imprese di revisione estere superiore a quello previsto dal Legislatore non rientri in una delle due categorie alle quali si applicano le disposizioni derogatorie di cui sopra (cfr. n. 1.1.2) e debbano pertanto essere sottoposte all'ASR.

L'abilitazione e l'ispezione di imprese di revisione estere da parte dell'autorità svizzera di sorveglianza comportano tuttavia un onere considerevole per le imprese di revisione estere e dunque, indirettamente, per la quotazione in Svizzera di titoli di partecipazione e prestiti esteri. Inoltre, nell'espletare i propri compiti di sorveglianza all'estero, l'ASR può incontrare difficoltà politiche, giuridiche e pratiche (non da ultimo linguistiche).

L'abilitazione e la sorveglianza di imprese di revisione estere da parte dell'autorità svizzera competente non sono dunque sceve da ripercussioni negative sul mercato dei capitali elvetico. Gli investitori su tale mercato hanno tuttavia diritto a servizi di revisione conformi agli standard internazionali anche quando l'impresa nella quale investono ha sede all'estero. Sussiste dunque una situazione di conflitto fra gli interessi legati alla protezione degli investitori, una sorveglianza efficace ed efficiente e la competitività del mercato dei capitali elvetico, di cui occorre tenere debitamente conto fissando parametri differenziati.

1.2 La normativa proposta

Per le imprese di revisione di società estere i cui titoli di partecipazione sono quotati in una borsa svizzera il sistema resta immutato. Questa parte del campo d'applicazione extraterritoriale (art. 8 cpv. 1 lett. a LSR) entrerà dunque in vigore a metà del 2015.

Il disegno propone per contro una moderata deregolamentazione della competenza extraterritoriale dell'ASR riassumibile nei seguenti punti:

- innanzitutto la sorveglianza sarà circoscritta ai prestiti in obbligazioni quotati in borsa (art. 8 cpv. 1 lett. b D-LSR). In altri termini, si rinuncia alla sorveglianza degli organi di revisione nel caso di prestiti non quotati;
- in secondo luogo, il catalogo delle eccezioni applicabili alle imprese di revisione di emittenti di prestiti quotati in Svizzera (art. 8 cpv. 3 D-LSR) sarà esteso. Se nello Stato sede dell'impresa di revisione non esiste un'autorità di sorveglianza dei revisori (riconosciuta) e il prestito non è garantito da una società che dispone di un'impresa di revisione sottoposta alla sorveglianza statale, l'impresa di revisione può presentare domanda di abilitazione a esercitare la funzione di impresa di revisione sotto sorveglianza statale oppure –

⁹ Fonte: SIX Exchange Regulation > Actions > Société > Liste des entreprises (stato: 13 marzo 2014).

possibilità non prevista oggi – gli investitori sono resi attenti che l'impresa di revisione non sottostà alla sorveglianza statale;

- infine, non sarà più previsto di sottoporre a sorveglianza le imprese di revisione di importanti filiali estere (art. 8 cpv. 1 lett. c e d D-LSR).

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'entrata in vigore parziale delle disposizioni sulla sorveglianza delle imprese di revisione di società estere che emettono titoli di partecipazione quotati in Svizzera permette di rafforzare rapidamente e in modo mirato la protezione degli investitori come pure di maturare prime esperienze nel campo della sorveglianza extraterritoriale.

Al contrario, la sorveglianza delle imprese di revisione di società estere debtrici di prestiti obbligazionari non quotati in una borsa svizzera creerebbe una situazione di notevole incertezza oltre ad implicare un onere amministrativo considerevole. Le esperienze maturate nel nostro Paese dimostrano che gli emittenti di prestiti obbligazionari non quotati, rispettivamente le loro imprese di revisione, sono difficili da identificare poiché i prestiti in questione o non sono affatto commerciati oppure non lo sono pubblicamente e in modo trasparente. La loro identificazione in Svizzera, tuttavia, è possibile poiché le imprese di revisione svizzere hanno ricevuto istruzioni al riguardo. Difficoltà di gran lunga maggiori si incontrano nel caso di emittenti esteri e in particolare dei loro organi di revisione, poiché possono avere sede in qualunque Paese terzo, verosimilmente non sottostanno ad alcuna sorveglianza (nel Paese in cui hanno sede) e sono poco sensibili alle implicazioni internazionali. L'onere insito nella revisione di queste imprese non è dunque assolutamente proporzionato all'utilità che ne potrebbe derivare in termini di protezione degli investitori.

Analogo è la situazione per quanto riguarda le filiali importanti di società i cui titoli di partecipazione o debiti obbligazionari sono quotati in una borsa svizzera. Anche l'identificazione di queste filiali è particolarmente gravosa. Ipotizzabile sarebbe l'introduzione da parte della borsa svizzera di un obbligo di annuncio, ma è lecito dubitare che si riesca ad ottenere l'effetto auspicato e che l'obbligo in questione sia concretamente imponibile. A ciò si aggiunge che manca nell'UE una regolamentazione analoga e che pertanto il tutto si tradurrebbe in una perdita di competitività del mercato dei capitali elvetico. Infine, si pone il problema di come sanzionare eventuali infrazioni. Per la borsa sarebbero ipotizzabili sanzioni solo nei confronti delle holding quotate in Svizzera, ma non nei confronti delle grandi filiali estere effettivamente responsabili.

L'introduzione di un'eccezione supplementare all'obbligo d'abilitazione nel caso delle imprese di revisione di emittenti esteri i cui prestiti obbligazionari sono quotati in Svizzera è una soluzione di compromesso tra gli interessi della protezione degli investitori, la competitività del mercato obbligazionario svizzero e una sorveglianza efficace ed efficiente. L'obbligo di informare gli investitori del fatto che l'impresa di revisione non è sottoposta alla sorveglianza statale è una misura che non incide sulla competitività e che rappresenta la soluzione più efficiente sia per l'emittente che per la sua impresa di revisione, considerato l'onere supplementare minimo che ne deriva sia in termini di costi che di tempo. Nell'ottica della protezione degli investitori si

tratta in realtà di una soluzione minimale, che tuttavia appare adeguata tenuto conto delle minori esigenze di protezione e di informazione dei creditori.

1.4 Risultato della procedura preliminare

1.4.1 Panoramica generale dei risultati della procedura di consultazione

La proposta di modificare lievemente le competenze extraterritoriali dell'ASR è stata posta in consultazione dal 19 dicembre 2012 al 5 aprile 2013 insieme alla modifica del Codice delle obbligazioni (Diritto del registro di commercio e adattamento del diritto della società anonima, della società a garanzia limitata e della società cooperativa)¹⁰.

Su questo tema si sono espressi 17 partecipanti, ognuno dei quali ha sottolineato la necessità di sottoporre a sorveglianza gli emittenti esteri. La maggior parte dei partecipanti attribuisce grande importanza alla competitività del mercato svizzero dei capitali e appoggia una regolamentazione il più possibile flessibile. Altri hanno ricordato l'importanza di proteggere gli investitori e di garantire una sorveglianza efficace.

1.4.2 Risultati della procedura di consultazione

Prestiti obbligazionari

L'avamprogetto proponeva di escludere dal campo d'applicazione della legge gli emittenti esteri debitori di un prestito in obbligazioni non quotato in borsa (art. 8 cpv. 1 lett. b AP-LSR). La proposta è stata approvata tacitamente o esplicitamente da tutti i partecipanti alla consultazione.

Meno concordi invece sono stati i pareri circa la sorveglianza sui prestiti quotati. Un gruppo di partecipanti ritiene l'avamprogetto un compromesso equilibrato, poiché una sorveglianza indipendente è necessaria per proteggere gli interessi degli investitori. Essi hanno ricordato che solo un'impresa di revisione, in qualità di organo indipendente ed esperto, è in grado di valutare se le prescrizioni sulla rendicontazione sono rispettate; a maggior ragione nel caso di emittenti esteri, poiché spesso provengono da mercati in espansione poco o per nulla regolamentati. Inoltre, la competitività del mercato elvetico dei prestiti e l'attrattiva della piazza finanziaria elvetica non risultano semplicemente dal numero di emittenti bensì anche da una buona regolamentazione e un'attenta sorveglianza.

Un secondo gruppo di partecipanti alla consultazione riconosce la necessità di proteggere gli investitori in prestiti, ma ha espresso dubbi sia riguardo all'efficacia della protezione degli investitori sia alla competitività della piazza finanziaria svizzera. Il gruppo in questione ritiene si possa legittimamente supporre che gli investitori sono attori responsabili e informati i quali, se possono scegliere, si indirizzano eventualmente verso altri mercati. Per la scelta del mercato di emissione, un criterio decisivo per gli emittenti è rappresentato dai costi (fra cui interessi e swap su valute). Oneri

¹⁰ Cfr.: www.ufg.admin.ch > Economia > Progetti di legislazione in corso > Modernizzazione del registro di commercio

supplementari non farebbero che rendere il mercato svizzero dei prestiti meno interessante per gli emittenti esteri e, di riflesso, indebolire il ruolo della piazza finanziaria svizzera sul mercato internazionale.

Un numero significativo di partecipanti si è pertanto espresso a favore di una soluzione alternativa che garantisca agli investitori una protezione sufficiente prescrivendo all'emittente estero l'obbligo di disporre di un'impresa di revisione sottoposta a sorveglianza statale oppure di informare chiaramente del contrario nel prospetto di quotazione. Il disegno oggetto del presente messaggio riprende lo stesso approccio, ma garantisce maggiore flessibilità per quanto riguarda le modalità di informazione (cfr. più avanti commento all'art. 8 cpv. 3 D-LSR).

Filiali importanti

Esplicitamente o implicitamente tutti i partecipanti alla consultazione hanno accolto con favore l'abbandono della norma sulla sorveglianza delle imprese di revisione di filiali di una certa importanza (art. 8 cpv. 1 lett. c e d AP-LSR).

Disposizioni transitorie

L'avamprogetto prevedeva per le imprese di revisione estere un sistema di abilitazione provvisorio. Entro quattro mesi dall'entrata in vigore della modifica, le imprese in questione avrebbero dovuto domandare all'ASR un'abilitazione provvisoria o l'esenzione da tale obbligo (art. 43a cpv. 2 AP-LSR). Diversi partecipanti alla consultazione temono tuttavia che l'introduzione di tale sistema si ripercuota negativamente sugli emittenti esteri i cui titoli di partecipazione o prestiti obbligazionari sono già quotati in una borsa svizzera. In effetti, se l'impresa di revisione di un emittente attualmente quotato in borsa non dovesse soddisfare le condizioni proposte, ciò equivarrebbe di fatto alla revoca forzata dalla quotazione borsistica delle azioni o dei prestiti corrispondenti.

Per gli emittenti stranieri i cui titoli di partecipazione e i prestiti obbligazionari sono già quotati in borsa sono pertanto previste disposizioni transitorie meno rigide. All'insegna della protezione dei diritti acquisiti («grandfathering»), tali emittenti e le imprese di revisione sono esclusi dal campo d'applicazione delle disposizioni svizzere in materia di sorveglianza dei revisori.

1.4.3 Elaborazione del disegno

Il nostro Collegio ha preso atto dei risultati della consultazione il 23 ottobre 2013 e contemporaneamente ha incaricato il DFGP di elaborare, entro la fine del 2014, un messaggio sulla modernizzazione del diritto in materia di registro di commercio. Tenuto conto delle critiche illustrate sopra (cfr. n. 1.4.2), abbiamo anche incaricato il DFGP di valutare la possibilità di un approccio di sorveglianza differenziato per i titoli di partecipazione e i prestiti, nonché la possibilità di anticipare l'entrata in vigore della parte dell'articolo 8 LSR non oggetto di modifiche.

1.5

Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La portata extraterritoriale del campo d'applicazione della LSR si rifaceva inizialmente al modello americano¹¹. L'attuale disegno se ne discosta per avvicinarsi al quadro giuridico europeo. Negli Stati membri dell'UE le competenze delle autorità di sorveglianza non si estendono alle imprese di revisione di emittenti di prestiti obbligazionari non quotati in borsa e neppure a quelle di filiali importanti¹².

Il diritto dell'UE si applica certo alle imprese di revisione di emittenti di prestiti esteri quotati in borsa, ma la sorveglianza si esercita solo nel caso di prestiti il cui valore nominale unitario è pari ad almeno 50 000 euro (regola *de minimis*)¹³. Applicare questa regola in Svizzera non sarebbe opportuno poiché il mercato dei prestiti obbligazionari non è paragonabile a quello dell'UE. Nel nostro Paese il mercato è molto più ampio e comprende tutte le categorie di investitori, dai privati agli investitori istituzionali. Il valore nominale unitario è pertanto relativamente basso. Nell'UE invece il mercato obbligazionario è dominato dagli investitori istituzionali, che preferiscono valori nominali più elevati. In Svizzera è dunque preferibile introdurre una soluzione che, tenendo maggiormente conto delle particolarità del mercato nazionale dei prestiti (rivolto, come detto, soprattutto agli investitori privati e ai gestori patrimoniali) garantisca agli investitori coinvolti un'adeguata trasparenza, assicuri la flessibilità necessaria per il processo di quotazione e comporti solo costi moderati.

1.6

Attuazione

Le principali modifiche riguardano la LSR, ma sarà necessario adeguare di conseguenza anche l'ordinanza del 22 agosto 2007¹⁴ sui revisori (OSRev). L'ASR dovrà inoltre emanare un'ordinanza sull'obbligo di trasparenza per i prestiti obbligazionari (cfr. n. 2).

¹¹ Cfr. messaggio del 23 giu. 2004 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, in particolare pag. 3639.

¹² Cfr. art. 45 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, pag. 87 segg.

¹³ Cfr. art. 45 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, pag. 87 segg. in combinato disposto con l'art. 3 par. 2 della direttiva 2003/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2001/34/CE, GU L 345 del 13 dicembre 2003, pag. 64 segg.

¹⁴ RS **221.302.3**

Art. 8 cpv. 1 lett. b

La versione attuale (ma non ancora entrata in vigore) dell'articolo 8 LSR prevede che le imprese di revisione di società estere debentrici in Svizzera di un prestito in obbligazioni siano sorvegliate dall'ASR o da un'autorità estera di sorveglianza dei revisori riconosciuta dal Consiglio federale (art. 8 cpv. 1 lett. b in combinato disposto con il cpv. 2 LSR) e questo a prescindere che i prestiti in obbligazioni siano o meno quotati in borsa¹⁵. Tuttavia, l'onere prevedibile per la revisione di emittenti di prestiti obbligazionari non quotati in borsa non è assolutamente proporzionato all'utilità che ne potrebbe derivare in termini di protezione degli investitori (cfr. n. 1.3). Nel presente disegno proponiamo pertanto di limitare il campo d'applicazione extraterritoriale della sorveglianza dei revisori alle sole società estere debentrici di prestiti obbligazionari quotati in una borsa svizzera.

Art. 8 cpv. 1 lett. c e d

La versione attuale dell'articolo 8 LSR (cpv. 1 lett. c e d) prevede che anche le imprese di revisione di filiali importanti siano sottoposte a sorveglianza (svizzera o estera riconosciuta). All'origine, questa disposizione era stata formulata per far coincidere il campo d'applicazione della sorveglianza svizzera in materia di revisione con quello della sorveglianza statunitense (n. 1.5). L'esperienza ha tuttavia dimostrato che questa equivalenza non è necessaria. Molto più importante è che venga sottoposta a sorveglianza l'impresa di revisione competente per il conto annuale della società madre (holding) e per il conto annuale consolidato. Per garantire una sorveglianza efficace sui gruppi svizzeri, dal 1° gennaio 2015 vige anche per le loro filiali estere e i rispettivi organi di revisione l'obbligo d'informazione e di notificazione all'autorità di sorveglianza (art. 15a cpv. 1 lett. e LSR). In questo modo si impedisce che, trasferendoli all'estero oppure non facendoli mai giungere in Svizzera, documenti rilevanti siano sottratti alla sorveglianza dei revisori¹⁶. Inoltre, anche qui, è probabile che l'identificazione di filiali estere importanti sia possibile solo con un onere non proporzionato all'utilità che può derivarne in termini di protezione degli investitori (cfr. n. 1.3).

Per le ragioni illustrate riteniamo opportuno escludere dalla sorveglianza le imprese di revisione di filiali estere importanti e proponiamo pertanto l'abrogazione delle corrispondenti disposizioni (art. 8 cpv. 1 lett. c e d LSR).

Art. 8 cpv. 3

L'obbligo a carico di un'impresa di revisione estera di farsi abilitare in Svizzera all'esercizio della funzione di impresa di revisione sotto sorveglianza statale viene a cadere se l'impresa sottostà a un'autorità estera di sorveglianza dei revisori riconosciuta (art. 8 cpv. 2 LSR). Lo stesso avviene se i prestiti obbligazionari sono garantiti da una società che dispone di un'impresa di revisione soggetta a sorveglianza

¹⁵ Cfr. messaggio del 23 giu. 2004 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, in particolare pagg. 3585 e 3638.

¹⁶ Cfr. messaggio del 28 ago. 2013 concernente la concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit, FF **2013** 5901, in particolare pag. 5923.

statale, come pure – e questa è la novità – se gli investitori sono resi attenti che l'impresa di revisione non sottostà alla sorveglianza dello Stato.

L'autorità di sorveglianza disciplinerà le modalità di informazione degli investitori. In tal senso, la delega all'ASR consente di impostare l'obbligo di trasparenza con la necessaria flessibilità. L'importante è che i canali di informazione scelti garantiscano agli investitori di accedere in modo rapido, semplice e permanente alle informazioni del caso. Un possibile strumento è il prospetto di quotazione, ma nel quadro delle discussioni sulla legge federale sui servizi finanziari (Legge sui servizi finanziari, LSF) si sta considerando anche l'ipotesi di introdurre altri documenti obbligatori, quali ad esempio un foglio informativo di base per strumenti finanziari (cosiddetto «Key Investor Document», KID)¹⁷. Ipotizzabile sarebbe anche la pubblicazione sul sito Internet della borsa coinvolta o dell'ASR.

Sarà infine necessario definire anche la procedura per l'informazione degli investitori. In assenza di informazioni da parte dell'emittente o dell'impresa di revisione, la Borsa o l'ASR, ad esempio, dovrà avere la possibilità di informare d'ufficio gli investitori del fatto che (verosimilmente) l'impresa di revisione non è sottoposta a sorveglianza statale.

Art. 8 cpv. 4

Le imprese di revisione estere per le quali l'obbligo d'abilitazione in Svizzera viene a cadere (art. 8 cpv. 2 LSR) devono annunciarsi presso l'ASR. L'obiettivo di questa disposizione è evitare che imprese di revisione si avvalgano indebitamente di questa esenzione, soprattutto considerato che la Svizzera rinuncia all'impiego di strumenti di sorveglianza diretti e fa affidamento sull'efficacia della sorveglianza che l'autorità riconosciuta come equivalente esercita sull'impresa di revisione nel Paese in cui quest'ultima ha sede. Ciò non esclude tuttavia che l'ASR possa chiedere a detta autorità assistenza amministrativa in riferimento all'impresa di revisione estera o al mandato di revisione riguardante il mercato dei capitali svizzero (art. 26 LSR). In questo modo, l'autorità svizzera di sorveglianza può verificare almeno in parte se l'omologa autorità estera adempie effettivamente ed efficacemente i compiti che le competono. Se conclude che così non è, in linea di massima all'ASR non resta altro che chiedere al Consiglio federale di revocare il riconoscimento dell'equivalenza all'autorità estera. A seconda dei casi, l'emittente estero può anche essere sanzionato dalla Borsa svizzera¹⁸.

Il nostro Collegio disciplinerà nell'OServ i dettagli riguardanti l'obbligo di annunciarsi. Sarà prevista una procedura semplice; verosimilmente verranno richiesti solo il nome e l'indirizzo della competente autorità di sorveglianza estera nonché, eventualmente, il numero estero di abilitazione o di registrazione. Per garantire agli investitori certezza giuridica, l'ASR pubblicherà un elenco delle imprese di revisione estere che all'estero sottostanno a una sorveglianza equivalente.

Art. 43b Disposizioni transitorie della modifica del ...

In riferimento a due disposizioni sono necessarie prescrizioni transitorie:

¹⁷ Cfr. art. 58 segg. dell'avamprogetto del 25 giu. 2014 della legge federale sui servizi finanziari (Legge sui servizi finanziari, LSF).

¹⁸ Art. 23 cpv. 3 LSR e art. 8 cpv. 3^{bis} della legge sulle borse (LBVM; RS **954.1**) in combinato disposto con l'art. 13 del regolamento di quotazione di SIX Exchange Regulation.

- in primo luogo occorre tenere presente che le imprese di revisione estere potranno presentare all'ASR una domanda di abilitazione solo dopo che le nuove disposizioni saranno entrate in vigore. L'ASR, dal canto suo, deve disporre del tempo necessario per esaminarle. Per questo, le imprese di revisione che forniscono servizi di revisione a società i cui prestiti obbligazionari sono già quotati in una borsa svizzera al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni (art. 8 cpv. 1 lett. b D-LSR) e che non sono esentate dall'obbligo d'abilitazione devono disporre dell'abilitazione dell'ASR a esercitare la funzione di imprese di revisione sotto sorveglianza statale entro sei mesi dall'entrata in vigore della modifica (art. 43b lett. a D-LSR). Si potrà dunque abbandonare il sistema di abilitazione provvisoria introdotto con la prima versione della LSR (cfr. art. 43 cpv. 3 LSR; cfr. n. 1.4.2). In effetti, l'introduzione di un'eccezione supplementare all'obbligo d'abilitazione (art. 8 cpv. 3 lett. b D-LSR) dà alle imprese di revisione estere che forniscono servizi di revisione ma non sono ancora abilitate dall'ASR la possibilità di ovviare al problema informandone gli investitori. Ne consegue che sull'impresa non grava una pressione eccessiva per ottenere l'abilitazione. Per la stessa ragione non è stata ripresa la proposta di applicare l'articolo 8 LSR unicamente alle imprese di revisione estere di emittenti i cui prestiti obbligazionari saranno quotati in Svizzera dopo l'entrata in vigore della legge (cfr. n. 1.4.2);
- in secondo luogo, è necessaria una disposizione transitoria per le imprese di revisione aventi sede all'estero ed esentate dall'obbligo d'abilitazione. A condizione che forniscano servizi di revisione a società i cui prestiti obbligazionari sono quotati in una borsa svizzera al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, le imprese di revisione in questione devono annunciarsi presso l'ASR entro sei mesi dall'entrata in vigore (art. 8 cpv. 2 LSR) oppure garantire che gli investitori siano esplicitamente informati del fatto che esse non sottostanno alla sorveglianza statale (art. 43b lett. b D-LSR).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'adeguamento del campo d'applicazione extraterritoriale della LSR non ha ripercussioni sulle finanze della Confederazione: il finanziamento dell'abilitazione e della sorveglianza delle imprese di revisione avviene esclusivamente attraverso emolumenti e tasse di sorveglianza riscossi presso le imprese.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La regolamentazione proposta nel disegno ha un'incidenza sulle risorse molto inferiore a quella della soluzione iniziale. L'ASR dovrà infatti abilitare e sorvegliare un numero di imprese di revisione estere inferiore e pertanto non sarà necessario aumentare gli effettivi.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'adeguamento del campo d'applicazione extraterritoriale della sorveglianza in materia di revisione non ha ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni poiché l'attività di sorveglianza è e resterà di competenza federale.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il disegno fornisce maggiore flessibilità temporale e garantisce una procedura di quotazione rapida ed efficace dei prestiti obbligazionari esteri in Svizzera. I costi per garantire trasparenza agli investitori saranno inoltre inferiori a quelli per l'abilitazione e la sorveglianza delle imprese di revisione estere; la competitività del mercato dei prestiti elvetico e l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera ne risulteranno rafforzate. Contemporaneamente, gli investitori disporranno di tutti gli elementi necessari per prendere decisioni d'investimento informate.

3.4 Subordinazione al freno alle spese

Il disegno non è subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.¹⁹), poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi e non richiede un credito d'impegno o una dotazione finanziaria.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Programma di legislatura

Il presente disegno di legge non è menzionato esplicitamente quale misura prospettata né nel messaggio del 25 gennaio 2012²⁰ sul programma di legislatura 2011–2015 e neppure nel decreto federale del 15 giugno 2012²¹ sul programma di legislatura 2011–2015. È tuttavia desumibile dall'obiettivo del Consiglio federale di rafforzare l'economia svizzera tramite condizioni quadro ottimali (obiettivo 2).

4.2 Strategie nazionali del Consiglio federale

Il disegno non incide su alcuna strategia nazionale del Consiglio federale.

¹⁹ RS 101

²⁰ FF 2012 305

²¹ FF 2012 6413

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Alla stregua della LSR oggetto di revisione, l'adeguamento della competenza extra-territoriale in materia di sorveglianza dei revisori poggia sull'articolo 95 della Costituzione federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il disegno è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Non tange infatti gli obblighi della Svizzera derivanti dalla sua qualità di Stato membro in seno a organizzazioni internazionali e neppure gli obblighi derivanti da accordi internazionali.

5.3 Forma dell'atto

La modifica di leggi federali – in questo caso della LSR – deve avvenire sotto forma di legge federale.

5.4 Delega di competenze legislative

5.4.1 Delega al Consiglio federale

Il disegno contiene un'esplicita norma di delega al Consiglio federale (art. 8 cpv. 4 secondo periodo D-LSR). L'Esecutivo dovrà disciplinare l'obbligo di annunciarsi presso l'autorità di sorveglianza a carico delle imprese di revisione estere per le quali l'obbligo di abilitazione in Svizzera viene a cadere. La delega al Consiglio federale consente di disciplinare i dettagli di tale obbligo in modo flessibile e in sintonia con le esigenze della prassi.

5.4.2 Delega all'autorità di sorveglianza

L'ASR potrà disciplinare in un'ordinanza le modalità con cui gli investitori vanno informati del fatto che l'impresa di revisione estera non sottostà alla sorveglianza statale (art. 8 cpv. 5 D-LSR).