



Questo testo è una versione provvisoria e potrebbe dunque subire ancora modifiche. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/diritto-federale/foglio-federale.html>

30.11.2018

La facoltà della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale di impartire istruzioni concernenti i requisiti per gli uffici di revisione nell'ambito della revisione degli istituti di previdenza

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato Ettlín 16.3733
del 28 settembre 2016

1. Introduzione

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il postulato Ettlín Erich 16.3733 «No a una nuova regolamentazione “soft” da parte della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale», del 28 settembre 2016. Dopo una descrizione della situazione iniziale (n. 2), sono esposti dapprima il mandato peritale e i suoi punti essenziali (n. 3) e in seguito il parere del Consiglio federale al riguardo (n. 4). Seguono un'analisi della necessità materiale di un intervento nell'ambito della revisione degli istituti di previdenza (e quindi di un miglioramento qualitativo della verifica delle casse pensioni) e una valutazione dell'opportunità di un adeguamento legislativo delle competenze della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) (n. 5). Il rapporto si conclude con la valutazione finale del Consiglio federale (n. 6).

2. Situazione iniziale

2.1 Progetto di direttive della CAV PP sui requisiti per gli uffici di revisione

Nel 2015 la CAV PP ha proceduto a un esame a campione della qualità dei rapporti di revisione esterni degli istituti di previdenza, constatando un'elevata quota di errori¹. È quindi giunta alla conclusione che tra i motivi principali di questa situazione rientravano l'insufficiente attività pratica di verifica degli uffici di revisione nell'ambito della previdenza professionale e la loro scarsa conoscenza delle disposizioni legali specifiche del secondo pilastro.

Di conseguenza, la CAV PP ha sottoposto al parere delle associazioni e autorità interessate un progetto di direttive sui requisiti per gli uffici di revisione (W – xx/2015 k). Il progetto prevedeva tra l'altro un principio di rotazione per i capi revisori, in base al quale una medesima persona avrebbe potuto svolgere un mandato al massimo per sette anni e riprenderlo solo dopo un'interruzione di tre anni. Il progetto stabiliva inoltre requisiti minimi per quanto riguarda l'esperienza delle società di revisione, chiedendo un minimo di 1000 ore di verifiche nell'ambito della previdenza professionale per anno civile.

Nell'ottobre del 2016 la CAV PP ha infine emanato la versione definitiva delle direttive, intitolata «Garanzia della qualità della revisione secondo la LPP» (D-03/2016), che è entrata in vigore il 1° gennaio 2017. I requisiti sono stati ridotti rispetto al progetto di direttive, fortemente criticato in occasione della consultazione. I requisiti per le società di revisione e il principio di rotazione sono stati abbandonati. In base alla nuova versione delle direttive, i capi revisori devono dimostrare, per ogni anno civile, di aver svolto almeno 50 ore di revisioni e almeno quattro ore di corsi di formazione continua specialistica nell'ambito della previdenza professionale.

2.2 Postulato Ettlín Erich 16.3733 del 28 settembre 2016

In un postulato del 2016 il consigliere agli Stati Erich Ettlín ha criticato il progetto di direttive della CAV PP sui requisiti per gli uffici di revisione (W – xx/2015 k), ritenendolo eccessivo. Ha pertanto chiesto che fossero chiarite le competenze della CAV PP. Qui di seguito è riportato il testo del postulato.

¹ CAV PP, *Rapporto di attività 2015*; pag. 16, n. 3.1.4.

Titolo del rapporto

Testo depositato

Il Consiglio federale è incaricato di valutare se non sia opportuno dare istruzioni alla Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) affinché non emani direttive concernenti nuovi requisiti per gli uffici di revisione. Eventualmente si dovrebbe limitare la competenza della CAV PP in materia di regolamentazione o adeguare il suo mandato.

Motivazione

Nel quadro del progetto di direttive sui requisiti per gli uffici di revisione, la CAV PP si avvale della sua competenza di principio in materia di regolamentazione sancita dall'articolo 64a capoverso 1 lettera f della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Il summenzionato progetto di direttive va però ben oltre il mandato effettivo della CAV PP e rappresenta una pesante ingerenza nel mercato delle verifiche delle casse pensioni. Se è vero che occorre vagliare un perfezionamento di queste attività ponendo l'accento sulla qualità, questi miglioramenti possono tuttavia essere apportati più efficacemente nel quadro del corrente mandato del Consiglio federale concernente il riesame della revisione e della sorveglianza dei revisori. Questo consentirebbe di evitare regolamentazioni multiple e doppiioni tra la CAV PP e l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR), e quindi trafille burocratiche che graverebbero inutilmente sulle imprese.

Nel suo parere del 2 dicembre 2016 in risposta al postulato, il Consiglio federale ha proposto di accogliere quest'ultimo nel senso che avrebbe provveduto a verificare se la CAV PP sia legittimata a emanare direttive concernenti nuovi requisiti per gli uffici di revisione. Il 6 dicembre 2016 il Consiglio degli Stati ha seguito la raccomandazione del Governo.

Del resto, già prima della presentazione del progetto di direttive vi erano state discussioni sulle competenze della CAV PP. In un'interrogazione del 22 settembre 2014 (14.1070 «Chi controlla la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale?») il consigliere nazionale Daniel Fässler deplorava il fatto che la CAV PP, con le sue direttive del 5 dicembre 2012 «Standard per i rapporti annuali delle autorità di vigilanza» (D-02/2012), avesse superato i limiti delle sue competenze legali (secondo l'art. 64a cpv. 1 lett. a e b della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [LPP]). Nella sua risposta alla domanda concernente il controllo sulla CAV PP, il Consiglio federale spiegava che quest'ultima non è soggetta alle istruzioni del Consiglio federale e che nel quadro dell'iter ricorsuale interno all'amministrazione non esistono rimedi giuridici ordinari contro le istruzioni della CAV PP, ma soltanto la possibilità di una denuncia al Consiglio federale secondo l'articolo 71 della legge federale sulla procedura amministrativa (rimedio giuridico informale, in cui il denunciante non ha qualità di parte).

2.3 Compiti della CAV PP, dell'ASR e degli uffici di revisione

2.3.1 Compiti della CAV PP

In qualità di autorità di vigilanza indipendente, la CAV PP non è soggetta né alle istruzioni del Parlamento né a quelle del Consiglio federale. Essa garantisce un'esecuzione uniforme della prassi di vigilanza nel sistema della previdenza professionale. La CAV PP è composta da 7-9 esperti indipendenti, nominati dal Consiglio federale per un periodo di quattro anni. Attualmente consta di otto membri, il cui mandato scadrà alla fine del 2019. Ogni parte sociale ha diritto a un rappresentante.

La CAV PP dispone di una propria segreteria di specialisti che prepara le sue attività, le sottopone proposte ed esegue le sue decisioni. I compiti della CAV PP sono elencati nella legge, all'articolo 64a LPP: esercita l'alta vigilanza sulle autorità di vigilanza cantonali/regionali; garantisce un'esecuzione uniforme della vigilanza da parte delle autorità di vigilanza e può emanare istruzioni a tal fine; può impartire istruzioni ai periti in materia di previdenza professionale e agli uffici di revisione nonché riconoscere norme tecniche; esercita la vigilanza diretta sul-

Titolo del rapporto

le fondazioni d'investimento, sul Fondo di garanzia LPP e sulla Fondazione istituto collettore LPP. Inoltre è l'autorità competente per l'abilitazione dei periti in materia di previdenza professionale e degli amministratori di patrimoni secondo l'articolo 48f capoverso 5 dell'ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2)². Per contro, non è l'autorità incaricata dell'abilitazione degli uffici di revisione attivi nell'ambito della previdenza professionale. Per adempiere i suoi compiti, la CAV PP può emanare direttive, comunicazioni e decisioni nonché effettuare ispezioni.

2.3.2 Compiti dell'ASR

L'ASR è un istituto di diritto pubblico indipendente dotato di personalità giuridica propria, subordinato sul piano amministrativo al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Gli organi dell'ASR sono il consiglio di amministrazione, composto di cinque membri, la direzione e il Controllo federale delle finanze (CDF) in quanto ufficio di revisione esterno. Il suo mandato legale è quello di garantire la regolare fornitura e la qualità dei servizi di revisione e di verifica. Essa è competente per l'esame delle richieste di abilitazione, la vigilanza sulle imprese di revisione che forniscono servizi di revisione per società di interesse pubblico e l'assistenza amministrativa internazionale nell'ambito della sorveglianza dei revisori. L'ASR adempie i suoi compiti di sorveglianza in modo indipendente, ma sottostà alla vigilanza del Consiglio federale, cui riferisce annualmente in merito alla propria attività, così come all'Assemblea federale. Conformemente all'articolo 52b LPP, gli uffici di revisione degli istituti di previdenza devono essere abilitati dall'ASR quali periti revisori conformemente alla legge del 16 dicembre 2005³ sui revisori (LSR). Diversamente dalle società di revisione del settore dei mercati finanziari, però, gli uffici di revisione degli istituti di previdenza non sono soggetti a una vigilanza costante.

2.3.3 Compiti degli uffici di revisione degli istituti di previdenza

Conformemente all'articolo 52c capoverso 1 LPP, gli uffici di revisione degli istituti di previdenza hanno compiti più ampi rispetto a quelli di altre persone giuridiche. Oltre a effettuare la revisione del conto annuale, gli uffici di revisione degli istituti di previdenza devono anche verificare se i conti di vecchiaia siano conformi alle prescrizioni legali, se l'organizzazione, la gestione e l'investimento patrimoniale siano conformi alle disposizioni legali e regolamentari, se siano stati presi i necessari provvedimenti per garantire la lealtà nell'amministrazione del patrimonio e se l'organo supremo dell'istituto di previdenza abbia controllato in misura sufficiente il rispetto dei doveri di lealtà. Devono inoltre verificare se le indicazioni e le notifiche richieste dalla legge siano state trasmesse all'autorità di vigilanza e se siano state rispettate le prescrizioni concernenti i negozi giuridici con persone vicine (art. 52c cpv. 1 LPP). Controllano anche, a campione e in funzione dei rischi, se siano stati dichiarati in modo completo i legami d'interesse con l'organo supremo e se quest'ultimo abbia verificato quanto dichiarato. Qualora la gestione, l'amministrazione o l'amministrazione del patrimonio di un istituto di previdenza sia interamente o parzialmente delegata a terzi, l'ufficio di revisione esamina debitamente anche l'attività di questi ultimi (art. 35 OPP 2). Se nel corso delle sue verifiche l'ufficio di revisione constata irregolarità, deve assegnare all'organo supremo dell'istituto di previdenza un termine adeguato per regolarizzare la situazione. In caso d'inosservanza di questo termine, deve informare l'autorità di vigilanza (art. 36 cpv. 1 OPP 2). Gli uffici di revisione degli istituti di previdenza hanno dunque una funzione di vigilanza che va al di là della semplice revisione dei conti.

² RS 831.441.1

³ RS 221.302

3. Perizia indipendente

3.1 Mandato

Per rispondere alla questione sollevata dal postulato Ettlín Erich 16.3733, cioè se la CAV PP abbia la competenza di emanare direttive concernenti nuovi requisiti per gli uffici di revisione, il 28 marzo 2017 l'Amministrazione federale ha commissionato una perizia all'Università di Zurigo, nelle persone del professor Thomas Gächter, il suo perito in materia di diritto amministrativo e diritto della previdenza professionale, e del suo assistente, Michael E. Meier. La perizia del 12 luglio 2017 sulla facoltà della CAV PP di impartire istruzioni in virtù dell'articolo 64a capoverso 1 lettera f LPP (cfr. allegato; denominata in seguito «perizia»), risponde a questo interrogativo, prendendo posizione sulla questione della facoltà della CAV PP di impartire istruzioni agli uffici di revisione. Essa fa riferimento principalmente al progetto di direttive sui requisiti per gli uffici di revisione, contestato in fase di consultazione, e ne illustra gli elementi problematici. Menziona inoltre i doppioni da evitare nell'ambito della vigilanza sugli uffici di revisione. La perizia propone un'ampia interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto della previdenza professionale alla luce del diritto amministrativo generale.

3.2 Struttura della perizia

Nella prima parte, gli autori della perizia valutano la facoltà della CAV PP di impartire istruzioni agli uffici di revisione alla luce delle pertinenti disposizioni (art. 64a cpv. 2 lett. c e f LPP). Per poter determinare gli effetti giuridici e soprattutto le condizioni della facoltà di impartire ordini, gli autori della perizia procedono a una classificazione generale di questi ultimi dal punto di vista del diritto amministrativo in base a diverse caratteristiche⁴. La perizia qualifica così gli ordini destinati a soggetti esterni alla struttura dell'autorità come ordinanze *giuridiche* o decisioni, e quelli che hanno effetto solo nei rapporti interni con unità gerarchicamente subordinate come ordinanze *amministrative* o istruzioni. Nel caso delle ordinanze amministrative occorre verificare se il destinatario delle medesime sia subordinato all'autorità emanante.

Nella seconda parte della perizia figura una valutazione materiale del progetto di direttive della CAV PP criticato in fase di consultazione.

3.3 Sintesi della perizia⁵

Sostanzialmente, la perizia critica i punti del progetto di direttive esposti di seguito.

3.3.1 Nessuna facoltà gerarchica di emanare ordinanze amministrative o decisioni nell'ambito dei compiti di alta vigilanza

Gli autori della perizia giungono alla conclusione che il diritto di impartire istruzioni secondo l'articolo 64a capoverso 2 lettera f (e lett. c) LPP non può essere considerato come una facoltà gerarchica di emanare ordinanze amministrative o impartire istruzioni, dato che gli uffici di revisione non sono soggetti alla vigilanza della CAV PP né subordinati gerarchicamente a essa. La perizia esclude anche una facoltà della CAV PP di emanare decisioni, dato che essa non è

⁴ Cfr. pag. 7 della perizia (allegato 1).

⁵ Cfr. pag. 1 della perizia (allegato 1).

Titolo del rapporto

autorizzata a impartire ordini agli uffici di revisione nel singolo caso. Questo compito rientra nella vigilanza diretta, vale a dire che spetta all'autorità di vigilanza secondo gli articoli 61 segg. LPP.

3.3.2 Nessuna base legale per il progetto di direttive

Secondo gli autori della perizia, il progetto di direttive W – xx/2015 non ha un fondamento legale sufficiente, in quanto l'articolo 64a capoverso 2 lettere f e c LPP non conferisce alla CAV PP un potere di regolamentazione giuridicamente vincolante. Il suo diritto di *impartire istruzioni* significa invece che essa ha la possibilità di esercitare un'influenza fattuale mediante lettere informative e raccomandazioni.

Per quanto concerne l'articolo 64a capoverso 1 lettera c LPP, gli autori della perizia spiegano che manca la base legale per l'emanazione di norme applicabili agli uffici di revisione, base legale che secondo il tenore di questa disposizione è invece necessaria per l'emanazione di norme. Una tale base legale esiste, all'articolo 52d capoverso 3 LPP, soltanto per i requisiti per i periti in materia di previdenza professionale⁶. Sul piano sistematico, la necessità di disporre di una base legale per l'emanazione di norme secondo l'articolo 64a capoverso 1 lettera c LPP e l'obbligo di consultare previamente gli ambienti interessati sarebbero praticamente privi di senso se la CAV PP, in virtù dell'articolo 64a capoverso 1 lettera f LPP, potesse già emanare direttive senza bisogno di una base legale e senza previa consultazione degli ambienti interessati. Pertanto, nemmeno l'articolo 64a capoverso 1 lettera f LPP conferisce alla CAV PP una facoltà di impartire istruzioni giuridicamente vincolanti agli uffici di revisione. Secondo gli autori della perizia, le istruzioni impartite dalla CAV PP conformemente a questa disposizione hanno però perlomeno un carattere di raccomandazione e quindi un'influenza fattuale sull'attività degli uffici di revisione nell'ambito della previdenza professionale.

3.3.3 Problematicità del contenuto del progetto di direttive

Anche se si ammettesse l'esistenza di una base legale per l'emanazione del citato progetto di direttive, diverse restrizioni previste da quest'ultimo per l'attività degli uffici di revisione nell'ambito della previdenza professionale sarebbero state problematiche dal punto di vista giuridico, poiché nella legislazione in materia di previdenza professionale non vi sono le basi per l'imposizione di tali condizioni.

Secondo gli autori della perizia, soprattutto la condizione secondo cui gli uffici di revisione avrebbero dovuto dimostrare di aver svolto almeno 1000 ore di revisione per anno civile nell'ambito della previdenza professionale (con un massimo di 100 ore per dipendente) sarebbe andata ben al di là di quanto è usuale e fattibile nel secondo pilastro e avrebbe limitato in modo ingiustificato la libertà economica delle imprese di revisione, in particolare di quelle più piccole.

⁶ Si tratta di persone abilitate dalla CAV PP che dispongono della formazione e dell'esperienza professionale necessarie e svolgono i compiti definiti all'articolo 52e LPP.

4. Parere del Consiglio federale sulla perizia

4.1 Definizione di «istruzioni» (facoltà di emanare ordinanze o decisioni; cfr. n. 3.3.1)

Conformemente all'articolo 64a capoverso 1 lettera f LPP, la CAV PP può impartire istruzioni anche agli uffici di revisione. La lettera c della medesima disposizione stabilisce che, in presenza di una base legale e previa consultazione degli ambienti interessati, essa può emanare le norme necessarie per l'attività di vigilanza. Le istruzioni non hanno validità generale, ma sono vincolanti unicamente per le autorità e istituzioni soggette alla *vigilanza diretta della CAV PP*. Ciononostante, le istruzioni possono sicuramente avere un certo effetto anche su altri attori, come ad esempio nel caso di quelle concernenti l'attuazione della giurisprudenza del Tribunale federale in materia di retrocessioni. Il Consiglio federale condivide il parere espresso nella perizia, secondo cui la facoltà di impartire istruzioni agli uffici di revisione in virtù dell'articolo 64a capoverso 1 lettera f (e lett. c) LPP non è una facoltà gerarchica generale di emanare ordinanze o impartire istruzioni, poiché gli uffici di revisione non sono soggetti alla vigilanza della CAV PP né sono subordinati a essa sul piano organizzativo. Come gli autori della perizia, anche il Consiglio federale è del parere che, conformemente alla volontà del legislatore, la CAV PP non debba impartire ordini agli uffici di revisione nel singolo caso e quindi avere una facoltà di emanare decisioni. L'esistenza di una tale facoltà non è postulata da nessuno, nemmeno dalla CAV PP.

4.2 Base legale della facoltà di impartire istruzioni (cfr. n. 3.3.2)

Diversamente dagli autori della perizia, il Consiglio federale ritiene però che l'articolo 64a capoverso 1 lettera f LPP conferisca alla CAV PP la competenza di emanare disposizioni tecniche che concretizzano le prescrizioni legali in relazione alla revisione degli istituti di previdenza⁷. In caso contrario, questa disposizione non potrebbe raggiungere l'obiettivo previsto dal legislatore e sarebbe pertanto priva di senso. Invece, dai materiali legislativi emerge la volontà di conferire alla CAV PP la competenza di emanare tali prescrizioni.

Secondo il messaggio sulla riforma strutturale, la CAV PP deve vegliare a garantire la qualità dei revisori. A tale scopo deve anche poter impartire agli uffici di revisione istruzioni di carattere generale⁸. Nel commento alla lettera f dell'articolo 64a capoverso 1 D-LPP si spiega pertanto che il diritto di impartire istruzioni agli uffici di revisione è solo di carattere generale e può riguardare, ad esempio, il controllo di aspetti prioritari durante la revisione dei conti degli istituti di previdenza in un determinato anno⁹. Secondo il messaggio, la CAV PP deve inoltre garantire che il sistema della previdenza professionale nel suo insieme funzioni in maniera sicura e affidabile¹⁰. Questi principi non sono stati contestati in occasione dei dibattiti parlamentari.

Se si condividesse invece il parere degli autori della perizia e si considerassero le istruzioni impartite in virtù dell'articolo 64a capoverso 1 lettera f LPP come semplici raccomandazio-

⁷ Analogo il parere di Petra Caminada, SzS – *Schriften zum Sozialversicherungsrecht*, volume n. 28; pag. 101 seg.

⁸ FF 2007 5199, in particolare pag. 5217.

⁹ FF 2007 5199, in particolare pag. 5236.

¹⁰ FF 2007 5199, in particolare pag. 5217.

Titolo del rapporto

ni, la CAV PP non avrebbe alcuna possibilità di emanare prescrizioni per gli uffici di revisione. In tal caso, tuttavia, essa non potrebbe garantire che il sistema della previdenza professionale nel suo insieme funzioni in maniera affidabile.

È pertanto impensabile che con la lettera f il legislatore volesse stabilire in una disposizione legale che la CAV PP ha semplicemente la facoltà di formulare raccomandazioni. Questa conclusione è corroborata anche dal fatto che la Commissione può formulare tali raccomandazioni anche senza un'esplicita menzione nella legge.

Per contro, la facoltà di impartire istruzioni conferita dal legislatore alla CAV PP riguarda unicamente istruzioni necessarie per la garanzia della qualità. La competenza per l'abilitazione degli uffici di revisione nell'ambito della previdenza professionale è stata conferita all'ASR (art. 52b LPP). Le autorità di vigilanza LPP vegliano affinché gli uffici di revisione osservino le prescrizioni legali vigenti (art. 62 cpv. 1 LPP) e rispettino eventuali istruzioni della CAV PP. Possono inoltre impartire loro istruzioni nel singolo caso (art. 62a cpv. 2 lett. b PP), nominarli o revocarli (art. 62a cpv. 2 lett. h LPP).

4.3 Contenuto del progetto di direttive della CAV PP (cfr. n. 3.3.3)

Il Consiglio federale condivide l'opinione degli autori della perizia, secondo cui, nella versione del progetto posto in consultazione, le direttive della CAV PP avrebbero rischiato di limitare la libertà economica degli uffici di revisione. Benché secondo il parere del Consiglio federale la CAV PP disponga di una base legale per impartire istruzioni per gli uffici di revisione in virtù dell'articolo 64a capoverso 1 lettera f LPP, mediante tali istruzioni essa non può emanare prescrizioni concernenti l'abilitazione degli uffici di revisione. Come detto in precedenza, la loro abilitazione è infatti esclusivamente di competenza dell'ASR. In relazione agli uffici di revisione non vi è alcuna menzione esplicita di un compito della CAV PP analogo a quello previsto all'articolo 64a capoverso 1 lettera d LPP (abilitazione dei periti in materia di previdenza professionale). In un altro contesto, con lo stralcio dell'articolo 52b capoverso 2 D-LPP¹¹, in base al quale il Consiglio federale avrebbe potuto emanare condizioni di abilitazione per la revisione degli istituti collettivi e comuni, il legislatore ha chiaramente espresso la volontà di far rientrare la definizione dei requisiti per l'abilitazione esclusivamente nella sfera di competenza dell'ASR.

Con il suo progetto di direttive la CAV PP avrebbe pertanto oltrepassato i limiti della sua competenza di emanare prescrizioni tecniche che concretizzano le disposizioni legali.

5. Necessità d'intervento nell'ambito della revisione degli istituti di previdenza

Dal 2012, con l'entrata in vigore della cosiddetta riforma strutturale, il Consiglio federale non ha più alcun compito di vigilanza nell'ambito della previdenza professionale. La vigilanza diretta sugli istituti di previdenza è ormai compito delle autorità di vigilanza LPP cantonali. La CAV PP esercita la vigilanza diretta unicamente sul Fondo di garanzia LPP, sulla Fondazione istituto collettore LPP, sulle fondazioni d'investimento e sui periti in materia di previdenza professionale. Oltre a questa vigilanza diretta, la CAV PP esercita anche la vigilanza sull'intero sistema.

Nel quadro della vigilanza sul sistema, come accennato all'inizio, nel 2015 la CAV PP ha verificato la qualità dei rapporti di revisione esterni di un campione di istituti di previdenza,

¹¹ Boll. Uff. 2008 S 572

Titolo del rapporto

constatando un'elevata quota di errori (cfr. n. 2.1). È quindi giunta alla conclusione che tra i motivi principali di questa situazione rientravano l'insufficiente attività pratica di verifica degli uffici di revisione nell'ambito della previdenza professionale e la loro scarsa conoscenza delle disposizioni legali specifiche del secondo pilastro.

Anche l'ASR ha ripetutamente rilevato gravi violazioni degli obblighi di diligenza nel quadro della revisione degli istituti di previdenza e ha riferito dettagliatamente in merito nel suo rapporto di gestione 2016¹². Gli esempi ivi menzionati mostrano inadempienze, talvolta gravi, nell'esame delle prescrizioni d'investimento, dell'attività di gestione e dell'organizzazione degli istituti di previdenza. Nel suo rapporto di gestione 2016 l'ASR ha pertanto messo in dubbio l'adeguatezza dei requisiti per la revisione degli istituti di previdenza. Anche nel rapporto di gestione 2017 l'ASR ha rilevato che nella previdenza professionale gli uffici di revisione svolgono tutta una serie di altri compiti importanti paragonabili all'audit prudenziale degli istituti finanziari (innanzitutto banche e assicurazioni). Analogamente a quanto accade nel settore finanziario, anche nell'ambito della previdenza professionale la sorveglianza statale viene delegata in una certa misura agli uffici di revisione. Secondo l'ASR, la delega di questo compito presuppone tuttavia servizi di revisione di elevata qualità. A differenza delle società di audit nell'ambito dei mercati finanziari, gli uffici di revisione degli istituti di previdenza non sono sottoposti ad alcuna sorveglianza corrente. Fa eccezione la verifica delle fondazioni d'investimento, che presuppone un'abilitazione a esercitare la funzione di impresa di revisione sotto sorveglianza statale. L'ASR può quindi controllare la qualità dei servizi di revisione forniti agli istituti di previdenza solo in caso di sospetto e, nel suo ruolo di autorità preposta al rilascio delle abilitazioni, effettuare controlli nell'ambito di procedimenti concernenti l'irreprensibilità avviati contro persone fisiche.

Il Consiglio federale ha già preso atto di queste carenze nell'ambito della revisione degli istituti di previdenza. Si può supporre che vi sia una necessità d'intervento per quanto riguarda la qualità dei rapporti di revisione e della revisione degli istituti di previdenza. Nella sua seduta dell'8 novembre 2017, il Consiglio federale ha preso atto di un rapporto sulla necessità di intervenire nel diritto generale in materia di revisione e di sorveglianza sulla revisione e dichiarato che intende chiarire a fondo alcune raccomandazioni di verifica. Secondo la raccomandazione n. 7 del relativo rapporto peritale, si dovrà valutare se l'ASR debba avere la competenza esclusiva per l'abilitazione e la sorveglianza delle imprese di revisione degli istituti di previdenza¹³. Riguardo a questa raccomandazione, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di chiarire la necessità d'intervento in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e con il coinvolgimento dell'ASR e della CAV PP. In questo contesto si potrà anche valutare se la vigilanza sugli uffici di revisione attivi nella previdenza professionale debba essere rafforzata. La questione potrebbe essere affrontata nel quadro di un progetto legislativo concernente il diritto in materia di revisione e di sorveglianza sulla revisione.

6. Valutazione finale

Secondo il Consiglio federale, con il suo progetto di direttive la CAV PP avrebbe oltrepassato i limiti delle sue competenze legali. L'introduzione di un'abilitazione speciale per la revisione degli istituti di previdenza è infatti di competenza esclusiva del legislatore. Diversamente da quanto espresso dal professor Gächter nella sua perizia, il Consiglio federale ritiene però che, entro limiti ristretti, la CAV PP sia autorizzata a impartire istruzioni vincolanti agli uffici di revisione. In particolare può emanare prescrizioni sull'attività di verifica

¹² ASR, *Rapporto di gestione 2016*, pag. 46 seg.

¹³ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 9 novembre 2017 «Esame della necessità di intervenire nel diritto in materia di revisione».

Titolo del rapporto

materiale degli uffici di revisione abilitati, per poter adempiere il proprio mandato legale di garanzia della qualità nell'ambito della previdenza professionale.

Pur constatando una necessità d'intervento per quanto riguarda la revisione degli istituti di previdenza, il Consiglio federale è del parere che i problemi constatati non possano essere risolti mediante direttive della CAV PP. Ha pertanto incaricato l'UFG e l'UFAS di valutare, consultandosi con l'ASR e la CAV PP, gli interventi legislativi concreti necessari.

Allegato 1

Perizia del professor Thomas Gächter e di Michael E. Meier sulla facoltà della CAV PP di impartire istruzioni in virtù dell'articolo 64a capoverso 1 lettera f LPP, Università di Zurigo, 12 luglio 2017 («Weisungsbefugnis der OAK BV gemäss Art. 64a Abs. 1 lit. f BVG», disponibile soltanto in tedesco)

Allegato 2

Progetto di direttive della CAV PP W – xx/2015 «Anforderungen an die Revisionsstelle» (disponibile in tedesco e in francese)