

Comunicazione FINMA sulla vigilanza 01/2024

Stato del processo di autorizzazione e della vigilanza di gestori patrimoniali e trustee, nuovo approccio concernente la soglia dell'esercizio dell'attività di trustee a titolo professionale

2 febbraio 2024

Indice

1	Stato del processo di autorizzazione.....	3
1.1	Cifre attuali	3
1.2	Caratteristiche della popolazione autorizzata	3
1.3	Aggiornamento della conferma dello stato della domanda	4
1.4	Richieste di autorizzazione in corso.....	5
1.5	Ritiro delle richieste di autorizzazione.....	5
1.6	Richieste di modifica	5
2	Misure di vigilanza	6
3	Soglia dell'esercizio dell'attività di trustee a titolo professionale.....	7
4	Vigilanza.....	8
4.1	Modello di vigilanza a due livelli	8
4.2	Sviluppo dei costi di vigilanza della FINMA	8

1 Stato del processo di autorizzazione

1.1 Cifre attuali

La Comunicazione FINMA sulla vigilanza 02/2023¹ ha stilato un primo bilancio dopo la scadenza del termine transitorio. A fine 2022 erano pervenute alla FINMA complessivamente 1699 richieste di autorizzazione, di cui 1534 da gestori patrimoniali e 165 da trustee.

Nel 2023, la FINMA ha ricevuto 78 richieste di autorizzazione riguardanti nuove presenze sul mercato, di cui 70 da gestori patrimoniali, 7 da trustee e una di doppia autorizzazione.

Al 31 dicembre 2023, erano state rilasciate 1195 autorizzazioni a 1187 istituti², 8 dei quali hanno ottenuto sia un'autorizzazione quale gestore patrimoniale sia un'autorizzazione quale trustee, ossia:

- a 1149 istituti (70%³; 1085 gestori patrimoniali, 64 trustee), 7 dei quali esercitano l'attività sia di gestori patrimoniali sia di trustee, sulle 1699 richieste di autorizzazione ricevute fino a fine 2022; e
- a 38 istituti, uno dei quali esercita l'attività sia di gestore patrimoniale sia di trustee, sulle 78 richieste di autorizzazione ricevute dall'inizio del 2023.

Gli emolumenti fatturati per la procedura di autorizzazione della FINMA sono ammontati in media a 6411 franchi per pratica. L'importo totale fatturato è stabilito in funzione del tempo che la FINMA ha effettivamente dedicato a ogni pratica.

1.2 Caratteristiche della popolazione autorizzata

La maggioranza dei gestori patrimoniali e dei trustee autorizzati è rappresentata da microimprese costituite sotto forma di società anonima e con

¹ www.finma.ch > Documentazione > Comunicazioni FINMA sulla vigilanza

² Per informazioni più dettagliate si invita a consultare i seguenti elenchi, aggiornati con frequenza regolare:

- l'elenco dei gestori patrimoniali e dei trustee autorizzati dalla FINMA e assoggettati alla vigilanza di un organismo di vigilanza, e
 - l'elenco dei gestori patrimoniali e dei trustee autorizzati dalla FINMA e assoggettati alla vigilanza della FINMA (società svizzere del gruppo ai sensi della LIsFi)
- sul sito www.finma.ch > Autorizzazione > Gestori patrimoniali e trustee.

³ Tenendo conto delle richieste di autorizzazione ritirate fino al 31 dicembre 2023.

meno di tre posti di lavoro a tempo pieno. L'importo complessivo del patrimonio gestito dagli istituti autorizzati al 31 dicembre 2023 ammonta a circa 216 miliardi di franchi⁴, seppure con notevoli differenze fra i singoli istituti.

La FINMA continua a monitorare le tendenze in materia di delega delle funzioni di controllo, segnatamente a livello della seconda linea di difesa (gestione dei rischi e *compliance*). Nel momento in cui, a causa dei rischi o delle dimensioni dell'istituto, la gestione dei rischi e la *compliance* devono essere indipendenti dalle attività orientate al conseguimento di un utile, si riconferma la tendenza che più della metà dei gestori patrimoniali e dei trustee sceglie di attuare questo requisito organizzativo delegando le funzioni di controllo di secondo livello a fornitori di servizi esterni. Di fatto, la maggior parte dei collaboratori di tali fornitori di servizi ha una formazione giuridica e dispone innanzitutto di competenze in materia di *compliance*. Le esperienze maturate e le formazioni frequentate nell'ambito della gestione e del controllo dei rischi sono invece meno diffuse, così come il know-how specifico in relazione ai trust. Occorre rammentare che la FINMA non autorizza né vigila sui fornitori di servizi esterni. D'altro canto, la FINMA è chiamata a pronunciarsi sull'organizzazione di ogni istituto soggetto all'obbligo di autorizzazione, e ciò comprende anche l'esternalizzazione di compiti qualificati come essenziali, come la delega di funzioni di controllo.

1.3 Aggiornamento della conferma dello stato della domanda

Le domande presentate entro la fine del 2022 e che quindi beneficiano del termine transitorio continueranno a essere trattate nel 2024. È dunque plausibile che una cinquantina fra gestori patrimoniali e trustee che hanno presentato la loro richiesta a fine 2022 non abbiano ancora ricevuto un riscontro da parte dalla FINMA.

Facciamo presente che se un istituto tuttora affiliato a un organismo di auto-disciplina (OAD) ha presentato una richiesta di autorizzazione alla FINMA unitamente alla conferma di affiliazione a un organismo di vigilanza (OV) prima della scadenza del termine transitorio, può continuare a esercitare la propria attività fino a quando sarà presa una decisione in merito al rilascio dell'autorizzazione.

Come menzionato nella Comunicazione FINMA sulla vigilanza 02/2023, gli istituti possono generare essi stessi sulla Piattaforma di rilevamento e di richiesta (EHP) una conferma dello stato aggiornato della loro richiesta e scaricarla in formato PDF. Questa attestazione consente di confermare ai diversi interlocutori che una richiesta di autorizzazione è tuttora in fase di esame presso la FINMA.

⁴ I patrimoni conferiti in gestione o in trust sono stati calcolati sulla base delle informazioni contenute nelle richieste di autorizzazione.

1.4 Richieste di autorizzazione in corso

Per quanto riguarda le richieste di autorizzazione in fase di esame, la FINMA ha constatato che nel 2023 i tempi di risposta degli istituti sono stati talvolta lunghi: alcuni istituti hanno impiegato diversi mesi e sono stati necessari solleciti da parte della FINMA affinché gli istituti rispondessero alle sue domande. Inoltre, le domande presentate alla fine del 2022 erano generalmente di qualità inferiore. Ciò è dovuto principalmente alla scadenza del termine transitorio, ma implica anche che la FINMA è chiamata a svolgere un lavoro supplementare di analisi e integrazione delle richieste nell'ambito del trattamento delle pratiche. La FINMA constata in effetti che per il trattamento di una richiesta di autorizzazione sono necessarie in media tre o quattro integrazioni dopo che questa è stata esaminata dall'OV. I dettagli possono riguardare l'attività specifica o alcuni aspetti dell'organizzazione dell'istituto, comprese le modifiche allo statuto e al regolamento organizzativo, nonché la documentazione relativa alle persone responsabili dell'amministrazione e della gestione.

Dalla fine del 2023, la FINMA impone agli istituti un tempo di risposta ritenuto adeguato per accelerare il trattamento delle domande. In casi giustificati, può essere richiesta una proroga.

1.5 Ritiro delle richieste di autorizzazione

Al 31 dicembre 2023, delle 1699 domande di autorizzazione ricevute entro la fine del 2022 ne sono state ritirate 63 (4%). I motivi principali alla base del ritiro sono:

- un adattamento volontario del modello d'affari, che non comporta più l'obbligo di autorizzazione;
- una liquidazione o una fusione.

A questo proposito occorre sottolineare che alcuni ritiri e/o fusioni sono intrinsecamente legati ai requisiti stabiliti dalla FINMA affinché l'istituto soddisfi tutte le condizioni di autorizzazione e che l'istituto non ha voluto soddisfare.

1.6 Richieste di modifica

Il trattamento delle richieste di modifica soggette all'obbligo di autorizzazione, parallelamente a quello delle domande di autorizzazione dei gestori patrimoniali e dei trustee, rappresenta un carico di lavoro significativo per la FINMA. Al 31 dicembre 2023, la FINMA ha ricevuto complessivamente 994 richieste di modifica per il 2023. Le modifiche più frequenti riguardano il mutamento delle persone responsabili dell'amministrazione e della gestione che devono fornire le garanzie per un'attività irrepreensibile (42%), dei documenti relativi all'organizzazione (32%) e dei compiti delegati (20%).

Le condizioni necessarie per ottenere l'autorizzazione della FINMA devono essere sempre adempiute. Per questo motivo, il gestore patrimoniale o il trustee in possesso di un'autorizzazione deve comunicare alla FINMA qualsiasi mutamento dei fatti determinanti su cui si fonda l'autorizzazione. In particolare, tutti i mutamenti di grande importanza ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 della Legge federale del 15 giugno 2018 sugli istituti finanziari (LIsFi; RS 954.1) e dell'art. 10 dell'Ordinanza del 6 novembre 2019 sugli istituti finanziari (OIsFi; RS 954.11) sono considerati modifiche soggette ad autorizzazione.

Occorre distinguere tra le seguenti tre categorie di modifiche: (i) modifiche che non sono soggette all'obbligo di comunicazione e che non hanno alcuna influenza sui fatti su cui si fonda l'autorizzazione; (ii) modifiche che non sono significative e devono essere comunicate solo all'OV, il quale le trasmetterà periodicamente alla FINMA; (iii) modifiche che sono soggette all'autorizzazione della FINMA. Il fattore determinante per stabilire se una modifica è soggetta ad autorizzazione o a comunicazione è l'impatto significativo o meno della modifica sui rischi del modello d'affari dell'istituto, come ad esempio in caso di avvio di nuove attività commerciali.

L'istituto deve comunicare alla FINMA le modifiche soggette ad autorizzazione sull'EHP compilando un'apposita richiesta. Il primo passo consiste nell'inviare la richiesta di modifica all'OV. In seguito all'esame preliminare da parte dell'OV, l'istituto presenta la domanda di modifica alla FINMA. Se la fattispecie notificata alla FINMA occasiona una decisione, l'istituto è tenuto a versare un emolumento.

2 Misure di vigilanza

Dal 2020 la FINMA ha avviato 463 accertamenti per sospetto di esercizio illecito dell'attività di gestore patrimoniale o di trustee. Inoltre, al 31 dicembre 2023 ha sporto al Dipartimento federale delle finanze (DFF) 43 denunce penali per sospetto di esercizio illecito dell'attività. Ha altresì inserito 234 istituti nella propria lista di allerta, nella quale figurano gli istituti che non hanno adempiuto l'obbligo di informazione nei suoi confronti ed esercitano l'attività in modo illecito.

Peraltro, nel 2023, a cinque istituti che esercitano l'attività a titolo professionale e hanno inoltrato tardivamente (ossia dopo la fine del termine transitorio) una domanda di autorizzazione alla FINMA è stato ingiunto di confermare che si impegnano a rinunciare a intraprendere azioni, in qualità di gestori patrimoniali o di trustee, che esulano da quelle strettamente necessarie alla conservazione dei valori patrimoniali.

3 Soglia dell'esercizio dell'attività di trustee a titolo professionale

A seguito di una decisione del Tribunale penale federale⁵, la FINMA ha esaminato lo status giuridico dei trustee, in particolare in relazione all'art. 19 cpv. 1 lett. c OlsFi. In considerazione del fatto che i patrimoni conferiti in trust costituiscono un patrimonio economicamente distinto e non fanno parte del patrimonio del trustee, sebbene quest'ultimo figuri nei confronti di terzi come il proprietario formale dei beni⁶, la FINMA ritiene che i trustee debbano disporre di un'autorizzazione non solo se dalla loro attività durante un anno civile realizzano un ricavo lordo superiore a 50 000 franchi (lett. a) o se durante un anno civile avviano con oltre 20 controparti o mantengono con almeno 20 controparti relazioni d'affari che non si limitano all'esecuzione di una singola operazione (lett. b), ma anche se hanno la facoltà illimitata di disporre di valori patrimoniali di terzi che in un qualsiasi momento superano i 5 milioni di franchi (lett. c).

Pertanto, sin d'ora la FINMA applicherà l'art. 19 cpv. 1 lett. c OlsFi anche ai trustee.

I trustee che d'ora in poi sono soggetti all'obbligo di autorizzazione ai sensi della LIsFi devono presentare una richiesta di autorizzazione alla FINMA entro la fine del 2024. Occorre rammentare che, per poter presentare una richiesta alla FINMA, l'istituto deve avere la conferma della sua affiliazione a un OV. A tal fine, è necessario inviare una richiesta di autorizzazione completa all'OV prescelto. Per la procedura di affiliazione all'OV occorre prevedere un tempo sufficiente per apportare gli eventuali adeguamenti o miglioramenti da esso richiesti. Al fine di agevolare la pianificazione, gli istituti interessati sono inoltre invitati ad annunciarsi alla FINMA entro la fine di giugno 2024 (asset.management@finma.ch).

La FINMA contatterà tutti i trustee i quali, sulla base delle informazioni a sua disposizione, potrebbero essere interessati da tale modifica. I trustee che hanno domande sull'assoggettamento alla LIsFi possono rivolgersi alla FINMA per ottenere dei chiarimenti al riguardo.

⁵ Sentenza del Tribunale penale federale del 17 ottobre 2022, SK.2020.47.

⁶ Artt. 2 e 11 della Convenzione dell'Aia del 1° luglio 1985 relativa alla legge applicabile ai trust ed al loro riconoscimento (RS 0.221.371).

4 Vigilanza

4.1 Modello di vigilanza a due livelli

Il modello di vigilanza a due livelli per i gestori patrimoniali e i trustee prevede che la vigilanza continua (compresa l'attività di audit) sui gestori patrimoniali e i trustee sia esercitata dagli OV (è fatta salva la vigilanza della FINMA sulle società svizzere del gruppo ai sensi dell'art. 83 OlsFi). Una volta rilasciata l'autorizzazione, la FINMA è responsabile dell'approvazione di ogni mutamento dei fatti su cui si fonda l'autorizzazione, nonché dell'esercizio di una vigilanza intensiva come pure delle misure e delle sanzioni per il ripristino della situazione conforme (*enforcement*) presso gli assoggettati alla vigilanza. È altresì competente per l'autorizzazione e la vigilanza sugli OV. Il modello di vigilanza a due livelli genera conseguentemente costi a livello dell'OV (compreso quello delle società di audit) e a livello della FINMA (cfr. sezione 4.2 sottostante).

Questa ripartizione delle responsabilità richiede uno stretto coordinamento⁷. Uno scambio regolare di informazioni tra la FINMA e il rispettivo OV consente agli OV di esercitare adeguatamente la vigilanza continua sugli istituti in conformità alle disposizioni della FINMA.

Per i cinque OV attualmente autorizzati il dispendio per il coordinamento è conseguentemente elevato. Al fine di evitare un arbitraggio sul piano della vigilanza tra gli OV, la FINMA stabilisce per questi ultimi delle disposizioni unitarie nell'esercizio della loro attività di vigilanza⁸. Gli OV attuano tali disposizioni in modo indipendente. Ciò comporta, ad esempio, che gli OV dispongono di sistemi informatici differenti e che sono assoggettati individualmente alla vigilanza.

4.2 Sviluppo dei costi di vigilanza della FINMA

Con l'istituzione di questo nuovo ambito di vigilanza, è stata creata una popolazione che non è solo sottoposta a sorveglianza per quanto riguarda il rispetto della vigente normativa sul riciclaggio di denaro, ma è anche soggetta a una vigilanza prudenziale più ampia. Il conseguente impatto sul mercato finanziario rafforza la reputazione e la fiducia dei clienti e degli altri partecipanti al mercato finanziario. Pertanto, questa vigilanza più ampia comporta costi di vigilanza più elevati.

I costi della vigilanza sui mercati finanziari sono interamente a carico degli assoggettati alla vigilanza. La Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari prevede che gli istituti sottoposti a vigilanza debbano versare ogni anno una

⁷ Art. 85 OlsFi

⁸ Art. 84 OlsFi

tassa di vigilanza per ogni ambito di vigilanza per i costi non coperti dagli emolumenti (art. 15 cpv. 1 della Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari del 22 giugno 2007, LFINMA; RS 956.1). La tassa di vigilanza per un OV è calcolata in funzione della quota dei suoi assoggettati rispetto al numero totale di assoggettati a tutti gli OV. La tassa di vigilanza copre anche le spese della FINMA causate dagli assoggettati alla vigilanza che non sono coperte dagli emolumenti (art. 15 cpv. 2 lett. e LFINMA).

I costi complessivi della FINMA comprendono i costi che insorgono direttamente dalle sue attività di vigilanza nei singoli ambiti e i costi che essa non può imputare direttamente ad alcun ambito di vigilanza (cfr. art. 2 dell'Ordinanza del 15 ottobre 2008 sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA, Oem-FINMA; RS 956.122). Inoltre, gli istituti sottoposti a vigilanza sono chiamati a farsi carico delle riserve che la FINMA deve costituire entro un congruo termine (art. 16 LFINMA, art. 11 cpv. 3 Oem-FINMA).

I costi diretti dell'ambito di vigilanza degli OV sono costituiti dai costi per il personale e di esercizio che possono essere direttamente attribuiti all'ambito degli OV. Si tratta dei costi sostenuti dalla FINMA per l'autorizzazione e la vigilanza degli OV, nonché per l'autorizzazione, l'approvazione delle modifiche, la vigilanza intensiva e l'*enforcement* presso i gestori patrimoniali e i trustee assoggettati alla vigilanza degli OV che non sono già coperti dagli emolumenti (cfr. punto 4.1 precedente).

Durante la fase di costituzione del nuovo ambito di vigilanza degli OV, sono emerse molte questioni di principio, in particolare nel contesto della procedura di autorizzazione per gli istituti finanziari. I costi derivanti dalla gestione di tali questioni non possono essere trasferiti integralmente sul singolo istituto finanziario richiedente. Questi costi devono essere direttamente attribuiti all'ambito degli OV e vengono fatturati attraverso la tassa di vigilanza.

Le tasse di vigilanza della FINMA sono calcolate sulla base dei costi complessivi per l'anno che precede l'anno di assoggettamento (art. 11 cpv. 3 Oem-FINMA) e gli OV le suddividono fra gli istituti ai sensi della LIsFi a loro affiliati alla fine dell'anno precedente (art. 31b Oem-FINMA). Ciò consente di ripartire i costi in base al principio di causalità.

Oltre il 60% dei gestori patrimoniali e dei trustee ha deciso di presentare alla FINMA la propria richiesta di autorizzazione soltanto nell'ultimo semestre del 2022. La concentrazione di richieste alla fine del 2022 comporta anche una concentrazione dei costi della FINMA negli anni successivi alla scadenza del periodo transitorio che dovranno essere sostenuti dagli assoggettati interessati in base al principio di causalità. Questa fase iniziale, che non è esplicitamente regolata in termini di emolumenti, comporterà commissioni di vigilanza più elevate per l'ambito di vigilanza in questione negli esercizi dal 2024 fino al 2026. Gli importi specifici per la tassa di vigilanza 2024 figurano nel

consuntivo annuale 2023 della FINMA, che verrà pubblicato alla fine del primo trimestre del 2024.