Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.127/2007
2A.717/2006 /biz

Sentenza dell'11 ottobre 2007
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, presidente,
Wurzburger e Müller,
cancelliere Bianchi.

Parti
2A.717/2006
A._____SA,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Rossano Pinna,

e

2A.127/2007
B._____Ltd,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Roberto Rulli,

contro

Commissione federale delle banche,
Schwanengasse 12, 3001 Berna.

Oggetto
accettazione di depositi del pubblico, commercio di
valori mobiliari, distribuzione di fondi d'investimento, liquidazione, apertura del fallimento,

ricorsi di diritto amministrativo contro la decisione emanata il 23 novembre 2006 dalla Commissione federale delle banche.

Fatti:
A.
Nel primi mesi del 2006, un istituto bancario di Lugano ha segnalato alla Commissione federale delle banche (CFB) alcune operazioni di accredito a favore della B._____Ltd. Incorporata ad Anjouan, una delle tre isole che compongono l'Unione delle Comore, la B._____Ltd risultava al beneficio di una licenza bancaria di classe B rilasciata dalla Banca nazionale di Anjouan a banche internazionali senza attività locale. Direttore di B._____Ltd era C._____, che ricopriva un analogo incarico anche in seno alla A._____SA, società con sede a Lugano avente quale scopo sociale in particolare l'intermediazione e la consulenza nel settore finanziario e patrimoniale, esclusa la raccolta di capitali.
Sospettando che la B._____Ltd venisse di fatto gestita dalla Svizzera attraverso la A._____SA, con decisione superprovvisionale del 20 luglio 2006 il Segretariato della CFB ha vietato alla A._____SA ed ai suoi organi l'esercizio di ogni attività bancaria e l'accettazione di depositi pubblici nonché ogni attività a favore della B._____Ltd. Nel contempo, ha incaricato la D._____SA di condurre un'inchiesta e di presentare un rapporto concernente segnatamente le relazioni tra le due società, l'attività svolta dalla A._____SA a favore della B._____Ltd, il luogo operativo di quest'ultima e la situazione finanziaria di entrambe.

B.
Il 21 settembre 2006 l'incaricata dell'inchiesta ha consegnato il proprio rapporto. Essa ha tra l'altro rilevato che la B._____Ltd costituiva una «shell bank», ovvero una società bancaria di comodo senza alcuna presenza fisica nel paese di incorporazione. La stessa, ideata come banca virtuale («banca internet»), non era operativa nemmeno in altre strutture da lei menzionate (a Panama e a Dubai), ma esclusivamente dagli uffici della A._____SA, dove venivano svolte attività di consulenza finanziaria e nell'impostazione della banca, di esecuzione di investimenti, di acquisizione della clientela, di gestione dei rapporti con le banche di appoggio e di back-office. Secondo il rapporto, la A._____SA distribuiva inoltre quote di un fondo denominato E._____Ltd, non autorizzato in Svizzera, ed agiva come commerciante di valori mobiliari.
Interpellata dalla CFB, il 5 ottobre 2006 la Banca centrale delle Comore l'ha informata che su tutto il territorio nazionale solo il Ministro delle finanze dell'Unione delle Comore, su preavviso della stessa Banca centrale, è abilitato ad autorizzare l'esercizio di attività bancarie e finanziarie; la licenza presentata dalla B._____Ltd non aveva dunque, a giudizio dell'autorità estera, alcun valore legale.
C.
Fondandosi su tali risultanze, con decisione del 23 novembre 2006 la CFB ha constatato che A._____SA e B._____Ltd, quest'ultima per il tramite della sua succursale di Lugano, hanno esercitato l'attività di commerciante di valori mobiliari, hanno distribuito in Svizzera un fondo d'investimento non autorizzato e hanno accettato a titolo professionale depositi del pubblico, in lesione della legge sulle banche, della legge sulle borse e della legge sui fondi d'investimento (n. 1 del dispositivo); B._____Ltd, sempre per il tramite della sua succursale di Lugano, ha pure rimproverato di utilizzare nella sua ragione sociale l'espressione «bank» senza esserne autorizzata (n. 2). A seguito di tali violazioni, l'autorità di vigilanza ha, da un lato, dichiarato il fallimento della A._____SA (n. 3) e, d'altro lato, posto in liquidazione la succursale di Lugano della B._____Ltd (n. 10). La liquidazione è stata estesa a tutte le attività di B._____Ltd, succursale di Lugano, comprendendo in particolare la disposizione su averi in Svizzera o all'estero oppure di averi in Svizzera o all'estero dei quali le società erano aventi diritto economico (n. 10). In ragione dello stretto legame accertato tra le due società, la CFB ha
notificato la propria pronuncia alla B._____Ltd per il tramite del patrocinatore della A._____SA.
D.
Contro tale decisione, con atti del 28 novembre 2006 e del 5 gennaio 2007 A._____SA è insorta dinanzi al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo (inc. n. 2A.717/2006). In via preliminare ha chiesto l'intimazione della pronuncia impugnata alla B._____Ltd mentre nel merito postula l'annullamento della stessa o, subordinatamente, il rinvio dell'incarto alla CFB per l'adozione di adeguate misure nei suoi confronti a garanzia del rispetto delle normative bancarie.
Con decreto del 4 dicembre 2006, il Presidente della II Corte di diritto pubblico ha respinto l'istanza contenuta nel primo atto ricorsuale con cui l'insorgente ha chiesto la revoca dell'esecutività immediata della decisione impugnata, decretata nella decisione stessa.
Con risposta del 16 febbraio 2007, la Commissione federale delle banche ha proposto la reiezione del gravame. Il 14 marzo 2007 la A._____SA ha comunicato al Tribunale federale di rinunciare allo svolgimento di un'udienza pubblica, accettando di sostituirla con una memoria scritta conclusiva. Nella stessa, inoltrata il 26 aprile 2007, si è riconfermata nelle proprie argomentazioni e richieste.
E.
Nel frattempo, asserendo di aver appreso tramite internet dell'iscrizione a registro di commercio e della messa in liquidazione di una sua succursale a Lugano, con lettera pervenuta alla CFB il 6 febbraio 2007, la B._____Ltd ha chiesto che le venissero notificati in modo regolare gli atti del procedimento. Il 19 marzo 2007 la CFB ha infine trasmesso al patrocinatore dell'interessata copia della decisione del 23 novembre 2006.
Il 4 maggio 2007 la B._____Ltd è a sua volta insorta dinanzi al Tribunale federale mediante un ricorso di diritto amministrativo (inc. n. 2A.127/2007), con cui chiede che la pronuncia impugnata sia annullata e che sia fatto ordine di cancellare dal registro di commercio l'iscrizione di una sua succursale a Lugano.
Invitata ad esprimersi, il 5 giugno 2007 la CFB ha proposto anche in questo caso la reiezione del gravame. Il 12 giugno seguente la B._____Ltd ha rinunciato anch'essa allo svolgimento di un'udienza pubblica, sostituita da un allegato conclusivo presentato il 3 agosto 2007, in cui ribadisce la richiesta di giudizio formulata con il ricorso.

Diritto:
1.
Le due impugnative sono dirette contro la stessa decisione, si riferiscono ad un identico complesso di fatti e sollevano questioni giuridiche simili e connesse. Si giustifica pertanto di congiungerle e di evaderle con un unico giudizio (DTF 128 V 194 consid. 1, 124 consid. 1; 126 II 377 consid. 1; 123 II 16 consid. 1).
2.
2.1 La decisione impugnata è stata pronunciata prima dell'entrata in vigore, il 1°gennaio 2007, della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110; RU 2006 pag. 1069). Alla presente procedura resta pertanto ancora applicabile la, di per sé abrogata, legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RU 1969 pag. 784 segg.; cfr. art. 131 cpv. 1 e 132 cpv. 1 LTF).
2.2 Resa in applicazione della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (LBCR; RS 952.0), della legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM; RS 954.1) nonché della legge federale del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento (LFI; RU 1994 pag. 2523 segg.), la pronuncia litigiosa è pacificamente impugnabile in maniera diretta al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo ai sensi degli art. 97 segg. OG (cfr. gli art. 24 LBCR e 39 LBVM nel tenore in vigore prima del 1°gennaio 2007 [RU 1971 pag. 817 e RU 1997 pag. 80]così come l'art. 62 cpv. 2 LFI).
2.3 Le società ricorrenti sono ovviamente toccate in maniera diretta dalla decisione impugnata, che ne decreta il fallimento, rispettivamente la messa in liquidazione, e sono quindi di principio legittimate a ricorrere (art. 103 lett. a OG). Secondo la giurisprudenza, gli organi di una società posta in liquidazione sono abilitati a contestare il provvedimento in nome della stessa, nonostante la decadenza dei loro poteri di rappresentanza (DTF 132 II 382 consid. 1.1; 131 II 306 consid. 1.2.1).
Per quanto riguarda la A._____SA, tre persone avevano diritto di firma: l'amministratore unico, con firma individuale, e i due direttori, ciascuno con firma collettiva a due con l'amministratore unico. L'avallo di quest'ultimo era dunque indispensabile per vincolare la società. Agli atti figura però una dichiarazione in cui egli afferma di non aver mai sottoscritto una procura che autorizzasse ad aggravarsi contro la decisione della CFB. D'altro lato, la ricorrente rileva che l'amministratore unico ha rassegnato le dimissioni pochi giorni dopo l'adozione della decisione supercautelare e che l'assemblea generale della società, presente l'intero capitale sociale, ha all'unanimità conferito mandato per interporre ricorso. Le posizioni sono dunque divergenti. Visto l'esito del gravame, la questione può comunque rimanere aperta.
Quanto alla B._____Ltd, come ripetutamente osservato dall'istanza inferiore, i documenti delle autorità di Anjouan versati agli atti non attestano tanto chi aveva diritto di firma per conto della stessa, quanto semmai che le due persone intervenute a suo nome ne erano direttori e detenevano l'integralità del capitale sociale. Anche su questo punto non occorre ad ogni modo approfondire oltre l'esame della vertenza.
2.4 Sotto il profilo dell'ammissibilità del gravame, controversa risulta pure la tempestività del ricorso presentato dalla B._____Ltd (cfr. art. 106 cpv. 1 OG). L'autorità inferiore sostiene infatti che con la notifica alla A._____SA, il 23 novembre 2006, la decisione è stata portata a conoscenza anche della B._____Ltd, in quanto le due entità costituiscono un gruppo finanziario unico. La tesi non appare certo infondata, già perché C._____, direttore di entrambe le società, è stato messo al corrente della pronuncia sin dalla sua emanazione. Per di più, il 5 dicembre 2006 il cittadino indiano F._____, asserito proprietario della B._____Ltd, ha scritto a varie autorità svizzere contestando il provvedimento adottato. Ciononostante la ricorrente ha atteso ulteriori due mesi prima di richiedere formalmente la notifica della decisione. Il destinatario di una pronuncia non intimatagli, ma di cui ha in qualche modo conoscenza, non può tuttavia ritardare a suo piacimento la decorrenza del termine di ricorso, ma, in virtù del principio della buona fede, è tenuto ad informarsi sollecitamente sul contenuto dell'atto; in caso contrario, un eventuale gravame può venir considerato tardivo (DTF 127 II 227 consid. 1b; 107 Ia 72
consid. 4a; sentenza 6A.100/2006 del 28 marzo 2007, consid. 2.2.2). Anche sotto questo aspetto, per quanto l'obiezione dell'autorità inferiore possa apparire pertinente, la questione dell'ammissibilità può comunque restare irrisolta.
3.
La vertenza in esame costituisce una controversia di carattere civile ai sensi dell'art. 6 CEDU, il quale pone esigenze in materia di equità della procedura rispettate nell'ambito del presente procedimento (DTF 132 II 382 consid. 2.1; 131 II 306 consid. 2.1). In particolare, entrambe le ricorrenti hanno rinunciato ad un'udienza pubb-

lica, determinandosi in via conclusiva per iscritto. I relativi allegati sono peraltro stati inoltrati dopo aver avuto la possibilità di esaminare gli interi incarti. In effetti, se taluni documenti non sono giunti alla A._____SA in tempo utile è solo perché essa ha tardato a versare l'importo chiesto a copertura delle spese cagionate dall'invio; tali atti erano in ogni caso consultabili presso la sede della CFB e la ricorrente ha comunque avuto modo di esprimersi al riguardo in una memoria ulteriore. Per il resto, si può prescindere dall'invitare la CFB a determinarsi di nuovo, nell'ambito di un secondo scambio di allegati (cfr. art. 110 cpv. 4 OG). Non risultano infine necessari nemmeno altri atti istruttori, segnatamente il richiamo dell'incarto penale correlato o l'audizione di F._____.

4.

4.1 La CFB ha tra l'altro il compito di esercitare in maniera autonoma la vigilanza sulle banche, i fondi di investimento e le borse (art. 23 cpv. 1, seconda frase LBCR). Essa prende le decisioni necessarie all'applicazione delle relative leggi e delle disposizioni di esecuzione e vigila sull'osservanza delle prescrizioni legali e regolamentari (art. 23bis cpv. 1 LBCR, 35 cpv. 1 LBVM, 56 LFI). Se viene a conoscenza di irregolarità, provvede al ripristino dell'ordine legale adottando tutti ï provvedimenti necessari(art. 23ter cpv. 1 LBCR, 35 cpv. 3 LBVM, 58 cpv. 1 LFI). Dal momento che la CFB vigila sul rispetto della disciplina legale in generale, la sua sorveglianza non è limitata alle persone ed alle entità ad essa formalmente sottoposte. Tra i suoi compiti vi è anche quello di accertare se una determinata società esercita un'attività soggetta ad autorizzazione in base alle normative sui mercati finanziari (art. 1 e 3 LBCR, art. 1, 3 e 10 LBVM, art. 10, 18 e 22 LFI). Essa può pertanto prevalersi dei mezzi previsti dalla legge anche contro persone o istituti per i quali l'obbligo di assoggettamento e di ottenimento di un'autorizzazione è (ancora) controverso (DTF 132 II 382 consid. 4.1; 131 II 306 consid. 3.1.1; 130 II 351
consid. 2.1).

4.2 Se vi sono indizi sufficientemente concreti per prefigurare l'esercizio di un'attività soggetta ad obbligo autorizzativo, la CFB è legittimata e tenuta a raccogliere le informazioni necessarie all'accertamento ulteriore della fattispecie e ad emanare i provvedimenti necessari. Riguardo alla scelta dei medesimi, la CFB, rispettando i principi generali dell'attività amministrativa (divieto dell'arbitrio, parità di trattamento, buona fede), deve tener conto in primo luogo degli scopi principali della legislazione in materia di mercati finanziari, ossia, da un lato, la tutela dei creditori e degli investitori e, dall'altro, l'affidabilità e la stabilità del sistema finanziario (DTF 131 II 306 consid. 3.1.2; 130 II 351 consid. 2.2; 126 II 111 consid. 3b). I provvedimenti possono spingersi fino allo scioglimento e alla liquidazione di una società dedita illecitamente ad attività che non possono venir autorizzate (DTF 132 II 382 consid. 4.2; 131 II 306 consid. 3.1.2; 130 II 351 consid. 2.2). Se vi è un'eccedenza di debiti, la CFB è tenuta ad ordinare la liquidazione secondo le regole specifiche applicabili al fallimento di banche (art. 33 segg. LBCR), che valgono anche per le società che esercitano un'attività bancaria senza alcuna
autorizzazione (DTF 132 II 382 consid. 4.2; 131 II 306 consid. 4.1). In merito alle modalità di esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, la CFB fruisce di un potere d'äpprezzamento tecnicoässai ampio. Il Tribunale federale interviene e corregge le relative valutazioni soltanto con riserbo, in presenza di errori d'apprezzamento che costituiscono violazioni del diritto (DTF 132 II 382 consid. 4.1; 131 II 306 consid. 3.1.2; 130 II 351 consid. 2.2).

5.

La B._____Ltd critica preliminarmente la procedura condotta, che ritiene lesiva del suo diritto di essere sentita (art. 29 cpv. 2 Cost.) sotto più aspetti: perché è stata tenuta all'oscuro dell'inchiesta ed ha potuto esprimersi solo dopo l'adozione della decisione della CFB, per il rifiuto dell'incaricata di sentire F._____ e perché agli atti non figurano verbali delle audizioni di C._____.

5.1 Anche ammesso che, come pretendono le ricorrenti, A._____SA forniva a B._____Ltd solo prestazioni di consulenza finanziaria, già un simile mandato e il ruolo dirigenziale ricoperto da C._____ nelle due società fanno apparire al limite della temerarietà l'affermazione secondo cui B._____Ltd non era al corrente dell'inchiesta in corso (cfr. consid. 2.4). È dunque essenzialmente per sua libera scelta che prima del febbraio 2007 B._____Ltd non si è mai manifestata come entità autonoma né dinanzi alla CFB né dinanzi all'incaricata delle inchieste. Del resto, non è dato di vedere perché C._____ nel corso degli accertamenti avrebbe agito esclusivamente quale rappresentante della A._____SA e non anche nell'intento di tutelare la sua posizione di organo di B._____Ltd. La ricorrente ha pertanto avuto, o avrebbe perlomeno avuto, la possibilità di prendere conoscenza del dossier (DTF 129 I 249 consid. 3), di richiedere l'assunzione di nuove prove (DTF 131 I 153 consid. 3) e di esprimersi sulle conclusioni del rapporto d'inchiesta prima della decisione

della CFB (DTF 132 I 140 consid. 3.2.4). In ogni caso in questa sede, dove ha agito a titolo indipendente, essa ha consultato tutti gli atti ed ha avuto modo di
prendere posizione sul procedimento nella sua globalità. Di conseguenza, sotto questo profilo, un'eventuale violazione del suo diritto di essere sentita è comunque stata sanata (DTF 129 I 129 consid. 3.2; 126 I 68 consid. 2; sentenza 2A.749/2005 del 25 aprile 2006, consid. 3.2 [non pubbl. in DTF 132 II 382]).
5.2 In relazione al preteso rifiuto dell'incaricata delle inchieste di incontrare F._____, basterebbe di per sé rilevare che la domanda è stata formulata diversi mesi dopo la consegna del rapporto peritale e la messa in liquidazione della società e che l'incaricata dell'inchiesta non si è in realtà opposta ad un incontro, ma ha semplicemente prima chiesto di sapere gli argomenti che l'asserito proprietario di B._____Ltd avrebbe voluto trattare. In ogni caso, il diritto di essere sentito non implica il diritto di potersi esprimere oralmente (DTF 130 II 425 consid. 2.1; 125 I 209 consid. 9b; 122 II 464 consid. 4c) e F._____, nel corso della procedura, ha, o quantomeno avrebbe, potuto far valere le sue ragioni in maniera adeguata, per iscritto, per il tramite della società. Inoltre, come esposto in seguito, sulla base degli accertamenti effettuati l'autorità inferiore poteva legittimamente ritenere che l'audizione offerta non avrebbe condotto a conclusioni differenti (cfr. DTF 131 I 153 consid. 3; 130 II 425 consid. 2.1; 125 I 127 consid. 6c/cc).
5.3 Quanto alla lamentata mancanza di verbali delle audizioni di C._____, il Tribunale federale ha già avuto modo di osservare che i professionisti incaricati dalla CFB di chiarire situazioni potenzialmente rilevanti dal profilo della vigilanza (art. 23quater LBCR) godono di un diritto illimitato di accesso ai libri contabili, agli archivi e all'attività della società. A tale scopo, essi possono discutere con i dipendenti e gli organi della stessa e riportare poi per iscritto le loro impressioni e le informazioni ricevute. La legge federale sulla procedura amministrativa si applica tuttavia solo dinanzi alla CFB e non anche agli accertamenti raccolti dagli incaricati delle inchieste, i quali non hanno competenze decisionali, ma si limitano a coadiuvare l'autorità. In questo sistema di vigilanza dualistico, occorre ed è sufficiente che la procedura nel suo complesso soddisfi le garanzie legali e costituzionali (DTF 130 II 351 consid. 3.3.1 e 3.3.2).
Nella fattispecie, non vi era dunque l'esigenza legale di verbalizzare il contenuto dei colloqui avuti con l'incaricata dell'inchiesta dal direttore delle due società. Le indicazioni tratte in proposito dai periti sono comunque state integrate nel relativo rapporto, a complemento dei riscontri documentali agli atti. La A._____SA ha immediatamente preso posizione sul rapporto stesso, mentre la B._____Ltd si è determinata perlomeno in sede di ricorso. Nel rispetto della ripartizione dei compiti, il rapporto è inoltre stato oggetto di una valutazione globale ed autonoma da parte della CFB, che dalle constatazioni di fatto contenutevi ne ha dedotto le relative conseguenze giuridiche. La procedura dinanzi a tale autorità si è infine svolta nel rispetto dei diritti di parte (cfr. anche consid. 5.1). Nemmeno su questo punto è dunque ravvisabile una violazione del diritto di essere sentito (cfr. anche DTF 130 II 351 consid. 3.3.3 e 3.3.4).
6.
Nel merito, le ricorrenti sostengono che B._____Ltd sia una banca validamente costituita ed autorizzata, attiva esclusivamente all'estero. Nessuna delle sue attività sarebbe soggetta ad autorizzazione in Svizzera, né tanto meno lo sarebbero le prestazioni effettuate da A._____SA, la quale avrebbe operato semplicemente come consulente finanziaria.
6.1 Le società che hanno la loro sede statutaria all'estero soggiacciono alla legge sulle banche se la formazione della loro volontà avviene sistematicamente in Svizzera o se nel nostro paese viene esercitata per loro un'attività organizzata e costante (DTF 130 II 351 consid. 5.1; Beat Kleiner/Renate Schwob, in: Bodmer/Kleiner/Lutz, Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Zurigo 2006, n. 8 ad art. 1). Una banca estera necessita quindi di un'autorizzazione della CFB se occupa persone che per essa, a titolo professionale e permanente, in Svizzera o dalla Svizzera, (1) concludono affari, tengono conti clienti o la impegnano giuridicamente (succursale; art. 2 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza del 21 ottobre 1996 concernente le banche estere in Svizzera [OBE; RS 952.111]) oppure (2) sono attive in altro modo, segnatamente trasmettendole mandati di clienti o rappresentandola a scopi di pubblicità o per altri scopi (rappresentanza; art. 2 cpv. 1 lett. b OBE). Alla legge soggiacciono anche le succursali di fatto, ovvero le strutture operative di società costituite secondo il diritto estero e con sede principale all'estero che svolgono in Svizzera un'attività soggetta ad autorizzazione senza tuttavia aver formalmente
costituito una succursale. Scopo di questa regola è evitare che l'ordinamento svizzero in materia di vigilanza venga aggirato mediante un'incorporazione ingiustificata in un luogo privo di sufficiente sorveglianza (cosiddette «shell branches»; DTF 130 II 351 consid. 5.1; Urs P. Roth/Renate Schwob, in: Bodmer/Kleiner/Lutz, op.

cit., n. 2 ad art. 2). Se la direzione effettiva della banca estera è situata in Svizzera o se la banca tratta i propri affari esclusivamente o in modo preponderante in o dalla Svizzera, essa deve essere organizzata secondo il diritto svizzero e soggiace alle disposizioni sulle banche svizzere (art. 1 cpv. 2 OBE).
6.2 In concreto, è incontestato che B._____Ltd eserciti un'attività prettamente bancaria, ovvero accetti depositi del pubblico a titolo professionale (su tale nozione cfr. DTF 132 II 382 consid. 6.3.1; 131 II 306 consid. 3.2). Anche se la società è incorporata nell'isola di Anjouan e si prevale di un'autorizzazione d'esercizio rilasciata dalla locale Banca nazionale, la CFB ha ritenuto che l'attività aziendale sia svolta esclusivamente dai locali della A._____SA a Lugano. Alla luce dei dettagliati accertamenti dell'incaricata dell'inchiesta, tale conclusione non può che essere condivisa. La stessa si impone peraltro malgrado la situazione amministrativa e contabile poco trasparente riscontrata dai periti, le cui reiterate richieste di informazioni e documentazione, disattendendo l'obbligo di collaborazione di cui all'art. 23quater cpv. 3 LBCR, sono rimaste in gran parte inevase.
6.2.1 Indipendentemente dall'inesistenza di una particolare identità a livello di azionariato, significativo è innanzitutto il già evidenziato legame personale esistente tra le due società per il ruolo di C._____. Oltre a quest'ultimo, anche un altro dei sei collaboratori di A._____SA ha inoltre assunto, perlomeno per un certo periodo, la funzione di procuratore di B._____Ltd. Dalla documentazione rinvenuta non risulta per contro che F._____ abbia svolto un ruolo attivo nella gestione della banca. Le lettere indirizzate agli istituti corrispondenti in nome di B._____Ltd sono ad esempio sempre sottoscritte da C._____.
6.2.2 Presso la sede di A._____SA sono in secondo luogo stati trovati centinaia di formulari di richiesta di apertura di conti presso la B._____Ltd, sia in forma cartacea che in forma elettronica, nonché delle tavole sinottiche e delle tabelle attestanti i controlli effettuati sui documenti d'apertura delle relazioni bancarie e sulle transazioni finanziarie. Ciò dimostra che presso A._____SA è tra l'altro stata effettuata un'attività di compliance e di back office. L'incaricata dell'inchiesta ha rinvenuto anche vari accordi scritti e fatture per prestazioni di consulenza e amministrative non meglio precisate effettuate da A._____SA a favore di B._____Ltd e per l'assistenza prestata nel creare e nel seguire l'evoluzione di tutte le attività bancarie. Agli atti vi è inoltre il testo di una convenzione con cui B._____Ltd ha conferito a A._____SA ampi compiti nell'amministrazione dei fondi da essa depositati sul conto aperto presso la banca G._____ di San Marino, sul quale, solo dalla fine di giugno del 2006 al momento della decisione superprovvisionale della CFB (20 luglio 2006), sono confluiti fondi netti per oltre fr. 12'000'000.–, depositati da una cinquantina di clienti. A tale accordo le parti hanno
peraltro dato un seguito concreto: le ricorrenti non possono quindi a posteriori invocarne la nullità, adducendo che non è stato sottoscritto dall'amministratore unico di A._____SA. Su carta o su supporto informatico sono pure stati recuperati svariati ordini di bonifico eseguiti da C._____ in qualità di direttore di B._____Ltd nonché parecchi atti di corrispondenza intercorsa tra quest'ultimo e le banche d'appoggio. L'incaricata dell'inchiesta ha pure verificato un caso in cui i fondi confluiti sui conti bancari riconducibili a B._____Ltd avevano quale beneficiario economico una persona già precedentemente in relazione d'affari con A._____SA, a comprova dell'attività di ricerca di clientela effettuata per conto di B._____Ltd. Nei giorni in cui è stata condotta l'inchiesta sul posto, negli uffici della A._____SA sono inoltre giunti alcuni fax riferiti alla B._____Ltd ed un cliente interessato all'apertura di un conto presso la medesima.
In definitiva, anche se in taluni casi i documenti elencati non fanno riferimento alla A._____SA in quanto tale, già per la loro quantità e la loro ubicazione non è sostenibile attribuire l'attività che esula dalla semplice consulenza finanziaria all'agire di C._____ a titolo personale. Il rapporto tra le due società è in sostanza rettamente sintetizzato in modo eloquente in una lettera scritta il 18 luglio 2006 da A._____SA alla banca G._____, in cui la mittente definisce B._____Ltd ïl nostro veicolo commerciale.
6.2.3 D'altronde B._____Ltd non è concretamente operativa in altre strutture. In effetti, nell'isola di Anjouan essa non impiega personale né vi ha installato uffici propri, ritenuto che la H._____Ltd, a cui la ricorrente fa riferimento nel ricorso, non si è mai occupata della gestione e dell'amministrazione della banca, ma ha semplicemente messo a disposizione una linea telefonica e di fax. In questo senso, B._____Ltd si è attenuta alla controversa licenza bancaria rilasciatale, che l'autorizza ad operare soltanto quale banca off shore, cioè senza attività locale e quindi presenza fisica sull'isola. Nemmeno le affermazioni secondo cui il back office si troverebbe a Panama, presso la società I._____, mentre altri uffici sarebbero installati a Dubai sono suffragate dagli atti. Gli unici documenti in cui compare la società panamense attestano soltanto infatti che questa ha fornito a B._____Ltd il suo mantello azionario, il sistema di online banking ed il programma per l'emissione

di carte di credito mentre non vi è alcun riscontro sulla pretesa struttura di Dubai.
6.3 Dal momento che, attraverso la A._____SA, B._____Ltd ha impiegato a Lugano persone a titolo professionale e permanente incaricate di svolgere funzioni essenziali per la sua attività bancaria, essa doveva quantomeno ottenere un'autorizzazione ai sensi dell'ordinanza sulle banche estere. La CFB può giustamente vietare simili attività per conto di una banca estera che non dispone nel luogo di incorporazione di una reale operatività e non è soggetta ad una sorveglianza sufficientemente consolidata secondo i parametri del diritto svizzero (shell bank), anche se non sono toccati direttamente gli interessi di investitori svizzeri. In tal modo l'autorità tutela infatti la reputazione della piazza finanziaria elvetica (DTF 130 II 351 consid. 5.3.5). Al riguardo è peraltro irrilevante stabilire se le società coinvolte costituiscano un gruppo finanziario ai sensi dell'art. 3c LBCR. Un'autorizzazione a posteriori non può per il resto venir rilasciata poiché non risultano adempiuti i relativi requisiti, ad esempio dal profilo del capitale minimo, dell'organizzazione o della sorveglianza (cfr. ancora DTF 130 II 351 consid. 5.3.5).

6.4 In queste circostanze, non risulta pertanto decisivo verificare se, sulla base delle contrastanti indicazioni fornite, da un lato, dalla Offshore Finance Authority di Anjouan e, d'altro lato, dalla Banca centrale delle Comore, B._____Ltd non debba addirittura nemmeno venir considerata come una banca estera. È comunque quantomeno dubbio che alla licenza bancaria per attività off shore rilasciata ad Anjouan possa venir riconosciuta valenza legale, ritenuto che dopo la secessione proclamata nel 1997, dal 2001 Anjouan è ritornata a formare un'entità statale unica, l'Unione delle Comore, con altre due isole dell'arcipelago. Di conseguenza, se le autorità locali avessero mantenuto la competenza di autorizzare l'esercizio di attività bancarie, non vi sarebbe motivo, per le autorità centrali, di non riconoscere le relative licenze. È inoltre significativo che, come rileva la CFB, solo la Banca centrale delle Comore è attiva e riconosciuta in consessi internazionali quali la Banca dei regolamenti internazionali o il Fondo monetario internazionale. È infine solo la Banca centrale delle Comore ad aver risposto direttamente alla richiesta di chiarimenti formulata dalla CFB.
7.
Accertato che A._____SA ha esercitato un'attività bancaria senza disporre della necessaria autorizzazione, prima di esaminare, se del caso, l'eventuale violazione delle normative in materia borsistica e di fondi di investimento, conviene soffermarsi sulla sua situazione finanziaria.
7.1 Anche in riferimento alla situazione contabile, l'incaricata dell'inchiesta ha innanzitutto evidenziato il contesto del tutto lacunoso e per nulla trasparente con cui ha dovuto confrontarsi. Essa ha tra l'altro rilevato che la maggior parte dei conti bancari non era mai stata contabilizzata e che i documenti ritrovati non permettevano di conoscere le situazioni patrimoniali aggiornate dei portafogli dei clienti. Preso atto del bilancio intermedio allestito dalla società e aggiornatolo aggiungendovi gli accantonamenti per perdite potenziali, i periti hanno comunque stabilito l'esistenza di un'eccedenza di debiti di almeno fr 1'587'508.– su una cifra di bilancio di fr. 5'186'985.–. Sulla base di questa indicazione e della segnalazione del Ministero pubblico ticinese, secondo cui nell'ambito del procedimento promosso contro gli organi della società le parti civili avevano fatto valere un danno stimabile ad oltre tre milioni di euro, la CFB ha ordinato il fallimento della società ai sensi dell'art. 33 LBCR (cfr. consid. 4.2).
Nel gravame, la ricorrente si è limitata ad osservare, senza alcuna precisazione ulteriore, che le valutazioni dell'incaricata dell'inchiesta risultano eccessivamente prudenziali. Per questo motivo, ha postulato il richiamo agli atti dei crediti insinuati nell'ambito della procedura fallimentare. Orbene, il 12 febbraio 2007 la liquidatrice del fallimento ha informato la CFB che si sono manifestati quattordici creditori, i quali hanno fatto valere pretese per complessivi fr. 9'924'973.–. A fronte di attivi risultanti dall'inventario per ca. fr. 3'500'000.–, la società avrebbe quindi accumulato passivi per ca. fr. 11'500'000.–.
7.2 Certo, la stessa liquidatrice ha precisato che i crediti insinuati non sono stati oggetto di controlli e valutazioni approfondite. Viste le cifre in gioco, la situazione di eccedenza di debiti, peraltro constatata dai periti già in precedenza, appare in ogni caso manifesta. D'altronde nella sua ultima presa di posizione del 16 agosto 2007 l'insorgente ha avuto modo di esprimersi sui crediti in questione e ne ha contestati a priori soltanto alcuni, la cui eventuale infondatezza non muterebbe tuttavia sostanzialmente il quadro finanziario. In assenza di prospettive di risanamento, escluso anche per l'impossibilità di autorizzare l'attività esercitata (cfr. consid. 6.3; cfr. anche: art. 28 cpv. 1 e 31 lett. e LBCR; DTF 131 II 306 consid. 4.1.3), la pronuncia del fallimento non può dunque che essere confermata. Dato lo stato di indebitamento, non possono essere adottate le misure meno incisive reclamate dalla ricorrente.

8.
Visto quanto precede, è di per sé superfluo esprimersi sugli ulteriori rimproveri mossi a A._____SA. Giova comunque rilevare che anche a questo riguardo la pronuncia della CFB non appare a prima vista destituita di fondamento, mentre le critiche ricorsuali risultano generiche e per nulla convincenti.
8.1 In particolare, per quanto attiene alla distribuzione illecita di quote di un fondo di investimento, la A._____SA non contesta che la E._____Ltd, società incorporata nelle Isole Vergini Britanniche, debba essere considerata come un fondo di investimento non autorizzato ai sensi del diritto svizzero (su tale nozione e sul regime applicabile, cfr. sentenza 2A.281/2006 del 22 febbraio 2007, consid. 1.1, 3.2, 4.2 e 7.2). Né nega di aver acquistato azioni al portatore senza valore nominale di questa società, e quindi di aver distribuito quote del fondo, per almeno 34 suoi clienti, senza peraltro agire sulla base di un contratto di gestione patrimoniale che avrebbe permesso di prescindere dall'obbligo autorizzativo (cfr. Circolare CFB 03/1 del 28 maggio 2003: appello al pubblico ai sensi della legislazione sui fondi di investimento, n. 16; cfr. anche sentenza 2A.281/2006 del 22 febbraio 2007, consid. 4.3.4). Infine l'insorgente non solleva obiezioni nemmeno riguardo al fatto che beneficiari economici di E._____Ltd, i cui attivi secondo l'incaricata dell'inchiesta ammontano a circa 4,6 milioni di euro, sono essa stessa, rispettivamente i suoi organi.
L'interessata si limita per contro ad affermare che la questione della distribuzione di quote di un fondo ha perso di attualità poiché i clienti che hanno fatto capo a E._____Ltd sono stati integralmente rimborsati. Ora, anche se ciò fosse effettivamente avvenuto, questa argomentazione nulla muterebbe riguardo al carattere illegale dell'avvenuta distribuzione di quote di fondi non autorizzati. Per di più, dal confronto tra la lista dei clienti che hanno investito in E._____Ltd e le dichiarazioni scritte di coloro che riconoscono di non più vantare pretese, emerge che per nove posizioni non è stata rilasciata alcuna attestazione. V'è pertanto da ritenere che non tutti i clienti siano stati rimborsati.
8.2 La tesi ricorsuale è analoga anche in merito alla violazione della legge sulle borse. In effetti la CFB ha ravvisato l'esercizio senza autorizzazione dell'attività di commerciante di valori mobiliari sotto due aspetti: in primo luogo, per il fatto che A._____SA, mediante delle trading authority, ha impartito ordini di borsa direttamente almeno ad un broker (J._____S.p.A.), agendo in proprio nome, ma per conto anche di 21 suoi clienti (art. 3 cpv. 5 lett. a dell'ordinanza del 2 dicembre 1996 sulle borse e il commercio di valori mobiliari [OBVM; RS 954.11]) e, in secondo luogo, perché, anche in questo caso per più di 20 clienti, ha custodito a titolo fiduciario presso di essa le quote parti fisiche del fondo E._____Ltd, da considerare quali valori mobiliari (art. 3 cpv. 5 lett. b OBVM).
Nell'impugnativa, la ricorrente rileva semplicemente che questi rimproveri sono superati dall'avvenuta restituzione degli investimenti in E._____Ltd e dall'interruzione dell'operatività con J._____S.p.A. a seguito della liquidazione coatta amministrativa di quest'ultima decisa dalla Commissione Nazionale (italiana) per le Società e la Borsa (Consob). Indipendentemente dalla loro fondatezza, gli argomenti addotti non entrano nemmeno su questo punto nel merito della violazione addebitata e non portano quindi certo ad escludere che A._____SA abbia agito, perlomeno per un certo periodo, come commerciante di valori mobiliari.

9.
La B._____Ltd contesta infine l'iscrizione a registro di commercio di una sua succursale a Lugano, sostenendo di essere assoggettata alla sorveglianza delle autorità di Anjouan. A suo giudizio, la CFB avrebbe quindi semmai dovuto rivolgersi alla Offshore Financial Authority di Anjouan chiedendole di revocare la licenza bancaria. Ritiene inoltre che la CFB non avrebbe la competenza materiale e territoriale per autorizzare un liquidatore a disporre dei beni di una banca estera depositati presso altre banche estere. Il punto 10 del dispositivo della decisione impugnata sarebbe quindi manifestamente illegale.
9.1 Anche su questo punto la fattispecie presenta delle analogie con quella alla base della già più volte citata DTF 130 II 351.
In tale occasione, richiamandosi a sentenze già precedenti, il Tribunale federale aveva innanzitutto ribadito l'ammissibilità dell'iscrizione a registro di commercio di società estere che, in violazione delle regole sulla vigilanza dei mercati finanziari, non hanno formalmente costituito in Svizzera alcuna succursale, ma che di fatto hanno operato attraverso una simile entità. Legittima è parimenti la liquidazione dell'attività illegale della società, nella misura in cui, dal profilo del diritto dell'esecuzione forzata, presenta un rapporto con la Svizzera. Tale provvedimento non viola la sovranità estera, poiché alla Svizzera va riconosciuta la competenza di determinare le conseguenze di un'attività che viene esercitata sul, rispettivamente dal suo territorio, o che ha effetti

nel medesimo, anche se la stessa è opera di una società estera. La misura non deve comunque essere più incisiva di quanto necessario per la tutela della piazza finanziaria elvetica e dell'irreprensibilità dell'attività praticatavi (DTF 130 II 351 consid. 6.1, con riferimenti).
Il Tribunale federale aveva poi ritenuto che l'iscrizione coatta e la liquidazione di una succursale della banca estera (in quel caso incorporata a Vanuatu) erano ingiustificate per due motivi cumulativi. In primo luogo, poiché la banca, a seguito di un cambiamento legislativo, era nel frattempo stata sottoposta nello Stato di incorporazione ad una vigilanza accresciuta, conforme agli standard internazionali definiti dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (www.bis.org/bcbs). In secondo luogo, poiché la banca veniva essenzialmente gestita da San Marino attraverso una società finanziaria sottoposta alla vigilanza della locale Banca centrale, mentre le consociate svizzere poste in liquidazione svolgevano unicamente determinate attività di back office che toccavano solo marginalmente la piazza finanziaria elvetica (DTF 130 II 351 consid. 6.2.1-6.2.4).
9.2 In concreto, la situazione è ben diversa sotto entrambi gli aspetti. In effetti, indipendentemente dalla sua competenza formale a rilasciare licenze per attività bancarie e finanziarie (cfr. consid. 6.4), la Banca nazionale di Anjouan e la Offshore Financial Authority non garantiscono un'adeguata vigilanza dal profilo del diritto svizzero. Non si può infatti ritenere che rispettino le direttive internazionali, secondo cui le autorità di vigilanza non dovrebbero autorizzare l'istituzione di banche di comodo o acconsentire al proseguimento della loro operatività (cfr. la raccomandazione n. 18 del Gruppo d'azione finanziaria contro il riciclaggio dei capitali [GAFI; www.fatf-gafi.org]e il documento S̈ocietà bancarie di comodo ed entità puramente contabiliD̈el gennaio 2003 del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria), visto che rilasciano licenze proprio per attività esclusivamente off shore. Non risulta d'altronde che le menzionate autorità di Anjouan, a differenza della Banca centrale delle Comore, godano di un certo riconoscimento internazionale (cfr. consid. 6.4). Quest'ultima, da par suo, malgrado consideri illegali le licenze rilasciate ad Anjouan e affermi di aver promosso delle procedure giudiziarie per porre fine
a questa pratica, manifestamente non riesce al momento ad impedirla e ad assicurare una vigilanza efficace delle società finanziarie incorporate ad Anjouan. Quanto al secondo aspetto, la ricorrente non ha dimostrato di esercitare qualsivoglia attività in strutture differenti dagli uffici della A._____SA a Lugano (cfr. consid. 6.2 e 6.3). I fondi sono anche in questo caso depositati in gran parte a San Marino, ma senza alcuna intermediazione di società locali.
9.3 Ne segue che l'iscrizione coatta e la conseguente liquidazione di una succursale di fatto di B._____Ltd si avverano giustificate (cfr. DTF 130 II 351 consid. 6.2.5, con rinvii). Poco importa che gli averi dei clienti di B._____Ltd siano depositati su conti esteri, visto che la misura tutela comunque la funzionalità e la credibilità della piazza finanziaria elvetica, incompatibili con la gestione di una shell bank dal territorio svizzero.
9.4 La liquidazione concerne tutti i beni in legame diretto con l'attività delle persone che hanno agito in Svizzera per conto della società; se non è ravvisabile alcuna operatività attraverso persone all'estero, la liquidazione ingloba tutti gli attivi in nome o per conto della società (DTF 130 II 351 consid. 6.2.5). In virtù di questo principio, anche il punto 10 del dispositivo della decisione impugnata deve essere confermato. Certo, su tale aspetto il provvedimento litigioso ha una portata che travalica di per sé i confini nazionali. Ciò non toglie che dal profilo del diritto svizzero appaia comunque giustificato. Saranno poi le autorità estere interessate a stabilire in che misura riconoscere la liquidazione ordinata dalle autorità di vigilanza svizzere e darle quindi concretamente seguito (Daniel Wyss/Urs Zulauf, Fiktiver Sitz oder faktische Zweigniederlassung?, in: Karl Spühler [a cura di], Internationales Zivilprozess- und Verfahrensrecht, Zürich 2001, pag. 117 segg., in part. pag. 145).
10.
In base alle considerazioni che precedono, i ricorsi, nella misura in cui sono ammissibili, devono pertanto essere entrambi respinti.
Secondo soccombenza, le spese vanno poste a carico delle ricorrenti, con vincolo di solidarietà (art. 156 cpv. 1 e 7, 153 cpv. 1 e 153a OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Le cause 2A.717/2006 e 2A.127/2007 sono congiunte.
2.
Nella misura in cui sono ammissibili, i ricorsi sono respinti.
3.

La tassa di giustizia è posta in ragione di fr. 25'000.– a carico di A._____SA e in ragione di fr. 10'000.– a carico di B._____Ltd, con vincolo di solidarietà.
4.
Comunicazione ai patrocinatori delle ricorrenti e alla Commissione federale delle banche.
Losanna, 11 ottobre 2007
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: