

CASSAZIONE CIVILE, sez. I, 3 dicembre 2014, n. 25576,

Banca – Autorizzazione all’esercizio attività bancaria – Costituzione della società bancaria – Diritto all’esercizio dell’attività bancaria – Disciplina (art. 14 t.u.b.; art. 2329 c.c.; art. 223 *quater* disp. att. c.c.).

Banca – Autorizzazione all’esercizio attività bancaria – Principio del silenzio-assenso – Disciplina – Compatibilità (art. 14 t.u.b.; art. 4 t.u.b.; art. 20 l. n. 241/1990; l. n. 80/2005).

L’omologazione dell’atto costitutivo della società bancaria da parte del tribunale di per sé non implica che la banca sia regolarmente autorizzata, né vale a sopperire alla mancata autorizzazione. (1)

Non è ipotizzabile ab origine la concessione dell’autorizzazione da parte Banca d’Italia per effetto del silenzio-assenso. (2)

(Omissis)

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. – Con il primo motivo, la ricorrente deduce la violazione e la falsa applicazione dell’art. 80 del testo unico (D.Lgs. n. 385 del 1993), in quanto erroneamente la corte d’appello ha ipotizzato l’esistenza di una valida revoca dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività bancaria disposta dalla Banca d’Italia, dal momento che il potere di revoca compete in materia al Ministero dell’Economia, su proposta dell’autorità di vigilanza, ai sensi della norma menzionata.

Con il secondo motivo, lamenta vizi di motivazione, avendo la corte d’appello mancato di assegnare il dovuto rilievo all’accertamento dell’esistenza dell’autorizzazione, implicito nell’avventa omologazione giudiziaria della società con oggetto bancario, dal momento che, per l’art. 2329 c.c., la costituzione della società azionaria esige la sussistenza delle autorizzazioni governative richieste dalle leggi speciali, mentre il D.Lgs. n. 385 del 1993, art. 14, prevede che non si può dare corso al procedimento per l’iscrizione nel registro delle imprese se non consti l’autorizzazione della Banca d’Italia all’esercizio dell’attività bancaria, onde tale accertamento doveva necessariamente essere stato oggetto di riscontro da parte del tribunale omologante.

Con il terzo motivo, deduce la violazione della L. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20, affermando che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria debba ritenersi concessa per il fatto stesso che non era stata negata dalla Banca d'Italia entro lo scadere del prescritto termine, dovendosi applicare nella fattispecie l'istituto del silenzio-assenso; ciò perché le Istruzioni di Vigilanza dispongono che, verificata la sussistenza delle condizioni atte a garantire la sana e prudente gestione, la Banca d'Italia rilascia l'autorizzazione all'attività bancaria entro 90 giorni dalla data di ricevimento della domanda, mentre la Delib. Bit 14 giugno 2006, n. 682855, espressamente include tali autorizzazioni nell'ambito di quelle cui si applicano le disposizioni della L. n. 241 del 1990.

Con il quarto motivo, deduce vizi di motivazione dell'impugnata sentenza in ordine all'accertamento dello stato d'insolvenza, sostenendo che la banca presentava una mera difficoltà di liquidità cui non si accompagnava alcun indice presuntivo dello stato di dissesto, quali il deficit patrimoniale e la redditività negativa degli investimenti. La momentanea crisi di tesoreria, determinata dall'improvviso arresto dei flussi finanziari in entrata, è fatto non estraneo al settore e risolvibile con il prestito interbancario, cui la Banca Romanelli s.p.a. ben avrebbe potuto accedere grazie alla sua solidità patrimoniale.

2. - Conviene esaminare i motivi in ordine di priorità logico-giuridica, iniziando dunque dal secondo.

Esso è manifestamente infondato.

Questa Corte ha più volte affermato - sia pure al fine di escluderne la riconducibilità all'ambito di applicazione dell'art. 111 Cost., comma 7 - che i provvedimenti di omologazione degli atti societari sono privi di carattere decisorio, essendo adottati dall'autorità giudiziaria sulla base di un controllo preventivo di legittimità degli atti sottoposti a verifica, il quale non comporta alcuna statuizione su diritti dei soggetti coinvolti (Cass. 13 gennaio 2005, n. 522).

Invero, l'emissione del decreto di omologazione consiste nell'ordine di iscrizione dell'atto nel registro delle imprese, ma non prova, di per sé, l'esistenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, di cui al D.Lgs. n. 385 del 1993, art. 14, posto che le verifiche operate dal giudice dell'omologa in ordine all'esistenza delle condizioni cui è subordinata l'iscrizione della società nel registro non hanno valore vincolante in un successivo giudizio di natura contenziosa, quale il procedimento per dichiarazione di fallimento, in cui l'esistenza di dette condizioni torni ad essere in discussione.

3. - Il terzo motivo è infondato.

L'istituto del "silenzio assenso" sulle istanze di rilascio di un atto autorizzativo cui sia subordinato lo svolgimento di un'attività privata ha assunto carattere generale, con estensione a tutti i provvedimenti amministrativi relativi a procedimenti ad istanza di parte (come affermato anche da Cons.

Stato 14 novembre 2013, n. 5433), solo sulla base della L. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20, quali modificati dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal D.L. 14 marzo 2005 n. 35, convertito con modificazioni dalla L. 14 maggio 2005, n. 80, salve le eccezioni previste per i casi indicati nel citato art. 20, comma 4: ma tale regime non è applicabile *ratione temporis* nella fattispecie in esame.

4. - Il primo motivo, che concerne un vizio della pretesa revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, resta assorbito.

5. - Il quarto motivo è inammissibile, sia perché non corredato da un c.d. momento di sintesi, bensì da un quesito di diritto assolutamente generico e pleonastico, con violazione dell'art. 366- *bis* c.p.c., sia, ai sensi dell'art. 366 c.p.c., per la genericità delle stesse censure prospettate nel corpo del motivo.

6. - Le spese seguono la soccombenza.

Conviene esaminare i motivi in ordine di priorità logico- giuridica, iniziando dunque dal secondo. Esso è manifestamente infondato.

Questa Corte ha più volte affermato - sia pure al fine di escluderne la riconducibilità all'ambito di applicazione dell'art. 111 Cost., comma 7 - che i provvedimenti di omologazione degli atti societari sono privi di carattere decisorio, essendo adottati dall'autorità giudiziaria sulla base di un controllo preventivo di legittimità degli atti sottoposti a verifica, il quale non comporta alcuna statuizione su diritti dei soggetti coinvolti (Cass. 13 gennaio 2005, n. 522).

Invero, l'emissione del decreto di omologazione consiste nell'ordine di iscrizione dell'atto nel registro delle imprese, ma non prova, di per sé, l'esistenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, di cui al D.Lgs. n. 385 del 1993, art. 14, posto che le verifiche operate dal giudice dell'omologa in ordine all'esistenza delle condizioni cui è subordinata l'iscrizione della società nel registro non hanno valore vincolante in un successivo giudizio di natura contenziosa, quale il procedimento per dichiarazione di fallimento, in cui l'esistenza di dette condizioni torni ad essere in discussione.

Il terzo motivo è infondato.

L'istituto del "silenzio assenso" sulle istanze di rilascio di un atto autorizzativo cui sia subordinato lo svolgimento di un'attività privata ha assunto carattere generale, con estensione a tutti i provvedimenti amministrativi relativi a procedimenti ad istanza di parte (come affermato anche da Cons. Stato 14 novembre 2013, n. 5433), solo sulla base della L. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20, quali modificati dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal D.L. 14 marzo 2005 n. 35, convertito con modificazioni dalla L. 14 maggio 2005, n. 80, salve le eccezioni previste per i casi indicati nel citato art. 20, comma 4: ma tale regime non è applicabile *ratione temporis* nella fattispecie in esame.

Il primo motivo, che concerne un vizio della pretesa revoca dell'autoriz-

zazione all'esercizio dell'attività bancaria, resta assorbito.

Il quarto motivo è inammissibile, sia perché non corredato da un c.d. momento di sintesi, bensì da un quesito di diritto assolutamente generico e pleonastico, con violazione dell'art. 366-*bis* c.p.c., sia, ai sensi dell'art. 366 c.p.c., per la genericità delle stesse censure prospettate nel corpo del motivo.

(*Omissis*)

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese (*Omissis*).

La natura giuridica dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e l'applicabilità del principio del silenzio-assenso nel procedimento autorizzativo ex art. 14 t.u.b.

Sabrina Pelillo
(Avvocato, legale interno di banca)

Abstract La sentenza in commento offre lo spunto per approfondire la questione – piuttosto controversa – sulla natura e sul ruolo che assume il provvedimento autorizzativo emesso dalla Banca d'Italia rispetto al momento costitutivo della società richiedente l'autorizzazione, e – in considerazione del fatto che nello svolgimento della propria attività amministrativa la Banca d'Italia applica la disciplina sul procedimento amministrativo di cui alla l. n. 241 del 7 agosto 1990 – per accertare se sia possibile riconoscere l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso al procedimento avviato dalla Banca d'Italia per la concessione del provvedimento autorizzativo allo svolgimento dell'attività bancaria.

Sommario 1. Il caso. – 2. Considerazioni preliminari; entrata in vigore del Regolamento UE n. 1024/2013 e il riparto di competenze tra la Banca d'Italia e la Banca Centrale Europea nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività bancaria. – 3. La natura giuridica del provvedimento autorizzativo all'esercizio dell'attività bancaria ante Regolamento UE n. 1024/2013: la tesi dell'efficacia costitutiva del soggetto bancario. – 4. (Segue) ...e la tesi dell'efficacia costitutiva del diritto all'esercizio dell'attività bancaria. L'autorizzazione all'attività bancaria quale autorizzazione amministrativa. – 5. Applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso al procedimento autorizzativo dell'esercizio dell'attività bancaria.

Keywords Banca, Banca d'Italia, Autorizzazione all'esercizio attività bancaria, Silenzio-Asenso

1 Il caso

La sentenza della Suprema Corte, che qui si annota, definisce, sotto il profilo civilistico, il noto caso della c.d. Banca Romanelli, ossia la vicenda giudiziaria sorta a seguito della denuncia della Banca d'Italia ai sensi dell'art. 132-bis t.u.b. per fondato sospetto di abusiva attività di raccolta del risparmio (art. 130 t.u.b.) o abusiva attività bancaria (art. 131 t.u.b.) da parte di "Banca Romanelli s.p.a.", e del conseguente deposito del ricorso ex art. 2409 c. c. da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze. Sin dal giudizio di primo grado, la difesa della Banca Romanelli ha asserito la regolarità della costituzione e l'esistenza della prescritta autorizzazione per l'esercizio di attività bancaria in quanto la società risultava iscritta nel registro delle imprese a seguito di decreto di omologa del Tribunale di Firenze e in quanto, a fronte del tardivo provvedimento di revoca dell'autorizzazione emesso dalla Banca d'Italia soltanto il

giorno dopo la scadenza del termine prescritto, era intervenuto il silenzio-assenso, per cui l'autorizzazione si è presunta per rilasciata. Tali contestazioni hanno fondato anche il ricorso per Cassazione avverso la sentenza della Corte d'Appello di Firenze, da cui trae origine la pronuncia in esame.

I giudici di legittimità, con la presente statuizione, *a latere* della annosa questione sull'applicabilità della disciplina fallimentare alla "banca di fatto", sono stati chiamati ad affrontare anche il tema della possibile applicazione della regola del silenzio-assenso al procedimento istruttorio di vigilanza per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria.

La sentenza in esame offre, quindi, lo spunto per approfondire la questione – piuttosto controversa – sulla natura e sul ruolo che assume il provvedimento autorizzativo emesso dall'Autorità di Vigilanza anche alla luce della recente disciplina introdotta dal regolamento UE n. 1024/2013 (d'ora innanzi per brevità il "Regolamento") che, divenuto direttamente applicabile per gli stati membri UE nel novembre 2014 – quindi poche settimane prima della pronuncia in commento – nell'istituire il Sistema di Vigilanza Unico, ha attribuito alla Banca Centrale Europea (d'ora innanzi per brevità la "BCE") la competenza esclusiva a rilasciare il provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, previa istruttoria dell'Autorità di Vigilanza nazionale. La sentenza in oggetto in considerazione del fatto che nello svolgimento della propria attività amministrativa la Banca d'Italia applica la disciplina sul procedimento amministrativo di cui alla l. n. 241 del 7 agosto 1990, offre, altresì, l'occasione per approfondire il tema dell'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso al procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione all'attività bancaria, anche tenendo conto del predetto intervento riformatore del legislatore comunitario.

2 Considerazioni preliminari; entrata in vigore del Regolamento UE n. 1024/2013 e il riparto di competenze tra la Banca d'Italia e la Banca Centrale Europea nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività bancaria

In via preliminare, occorre precisare che il caso definito dalla pronuncia in commento è sorto nel vigore della previgente disciplina codicistica che ancora richiedeva, ai fini della costituzione di una società – nel nostro caso bancaria – l'omologazione dell'atto costitutivo da parte del tribunale competente¹; da qui la ragione per cui la Suprema Corte, nel rigettare il

¹ Come noto, il procedimento di omologazione è stato abolito con l'art. 32 della legge 24 novembre 2000, n. 340 ed è stato assegnato al notaio rogante il compito di verificare l'esistenza di tutti i presupposti per l'iscrizione della società bancaria nel registro delle

ricorso della c.d. Banca Romanelli, si è espressa anche in ordine al ruolo dell'allora prevista omologazione giudiziaria rispetto alla sussistenza o meno dell'autorizzazione bancaria in capo all'ente oggetto del giudizio. Come dianzi accennato, la pronuncia dei giudici della Suprema Corte è intervenuta a poche settimane dell'entrata in vigore nel nostro ordinamento del Regolamento che, *inter alia*, ha modificato la disciplina relativa al procedimento autorizzativo dell'esercizio dell'attività di raccolta del risparmio e di concessione del credito, assegnando alla BCE la competenza in via esclusiva a rilasciare il provvedimento di autorizzazione, lasciando, invece, alle Autorità di Vigilanza nazionali il presidio dell'attività istruttoria.

Le argomentazioni della Corte, quindi, come ovvio non tengono conto della riforma apportata con il predetto Regolamento, che ha di fatto modificato la normativa nazionale e la disciplina regolamentare di riferimento emanata dalla Banca d'Italia.

Tuttavia il punto è di tale rilevanza, per gli argomenti trattati, da non poter essere trascurato, tanto più ove si consideri che il Regolamento, con la sua entrata in vigore, è divenuto immediatamente applicabile e giuridicamente vincolante in tutti gli stati membri, senza necessità di essere recepito con apposito atto legislativo all'interno dei singoli ordinamenti nazionali. Ciò nonostante, il legislatore italiano ha ritenuto comunque opportuno - al fine di garantire chiarezza ed organicità al quadro normativo interno - un intervento di adeguamento alle disposizioni comunitarie del Regolamento e di eliminazione delle previgenti disposizioni non più compatibili con l'attuale assetto normativo europeo che attualmente è in via di definizione².

Entrando nel merito delle modifiche introdotte dal Regolamento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività bancaria, si evidenziano gli artt. 4, par. 1, lett. a), e 14 del Regolamento che attribuiscono alla BCE la competenza esclusiva al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, sia nei confronti degli enti rilevanti sia di quelli meno rilevanti (la significatività, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento, è valutata sulla base dei seguenti criteri: dimensioni, importanza per l'economia dell'Unione o di qualsiasi Stato membro partecipante, significatività delle attività transfrontaliere).

In particolare, la disposizione di cui all'art. 14 del citato Regolamento disciplina il procedimento autorizzativo all'attività bancaria ed attribuisce

imprese e di allegare, al momento del deposito dell'atto costitutivo e della richiesta di iscrizione, l'autorizzazione della Banca d'Italia (art. 2330 c.c., così come modificato dalla norma sopra richiamata).

2 Cfr. Relazione illustrativa allo "schema di decreto legislativo recante le norme occorrenti all'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca Centrale Europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi".

alla Banca d'Italia, quale autorità di vigilanza nazionale, la competenza a ricevere la domanda di autorizzazione all'accesso all'attività bancaria, debitamente istruita da parte del soggetto interessato, in ordine alla quale deve condurre una rilevante e determinante attività istruttoria, alla luce delle vigenti disposizioni di legge e regolamentari nazionali, volta a valutare il soddisfacimento di tutte le condizioni di autorizzazione previste. L'esito positivo di tale attività si traduce nell'adozione da parte della Banca d'Italia, entro il termine previsto dalla normativa nazionale (a cui rinvia il medesimo art. 14 del Regolamento), di un "progetto di decisione" - contestualmente notificato alla BCE e al soggetto istante - con cui propone alla Vigilanza Europea il rilascio dell'autorizzazione. Il mancato rigetto da parte della BCE del citato progetto entro dieci giorni lavorativi (prorogabili una sola volta per altri dieci), determina l'approvazione del medesimo secondo il meccanismo del silenzio-assenso. In ogni caso, l'eventuale rigetto viene puntualmente motivato dall'Autorità di vigilanza europea³.

Come verrà meglio precisato di seguito, la riforma comunitaria sul procedimento di autorizzazione in parola non ha introdotto modifiche tali da contrastare con le conclusioni raggiunte dalla Suprema Corte nella pronuncia in esame, avendo al contrario esaltato, da un lato, la natura amministrativa del provvedimento autorizzativo - che si concreta nell'esito positivo di un procedimento amministrativo retto dalle norme nazionali inserito, a sua volta, all'interno del procedimento principale europeo - e, dall'altro, la sua vocazione a riconoscere l'esercizio di un diritto che è preesistente e potenziale in capo al soggetto istante, ossia il diritto all'esercizio dell'attività congiunta - *ex lege* riservata - di raccolta del risparmio e di concessione del credito.

3 La natura giuridica del provvedimento autorizzativo all'esercizio dell'attività bancaria ante Regolamento UE n. 1024/2013: la tesi dell'efficacia costitutiva del soggetto bancario

Per meglio comprendere le argomentazioni della Cassazione, invero piuttosto concise, occorre preliminarmente cogliere la natura giuridica del provvedimento autorizzativo, ripercorrendo le conclusioni raggiunte nel corso dell'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale sviluppatasi sul punto. In particolare, come ora vedremo, gli interpreti si sono divisi tra la tesi secondo cui l'autorizzazione all'esercizio congiunto dell'attività di raccolta del

³ Cfr. M. MANCINI, *L'autorizzazione all'attività bancaria*, in *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni di ricerca giuridica* della Consulenza Legale della Banca d'Italia, n. 73, a cura di M. Mancini, Roma, settembre 2013, p. 26 ss.

risparmio e di concessione del credito rappresenta un elemento costitutivo del soggetto bancario e che come tale gli conferisce personalità giuridica, e la tesi in base alla quale la predetta autorizzazione configura il presupposto per l'attribuzione del diritto all'esercizio dell'attività bancaria. Una visione concorde è stata raggiunta solo in relazione al momento e alle modalità con le quali deve essere depositato il provvedimento autorizzativo presso il competente registro delle imprese. La lettura congiunta delle previsioni di cui all'art. 14, co. 3, t.u.b. (nella versione previgente all'avvento del Regolamento), e all'art. 2330, co. 1, c.c., induce unanimemente a ritenere che il provvedimento di autorizzazione all'attività bancaria vada depositato presso il registro delle imprese unitamente all'atto costitutivo della società bancaria, restando esclusa la possibilità di produrre in una fase successiva il provvedimento medesimo⁴.

È evidente che diverse sono le conseguenze derivanti dall'accoglimento dell'una o dell'altra tesi, poiché nel primo caso si nega che la società bancaria, in difetto della prescritta autorizzazione, possa venire ad esistenza nell'ordinamento giuridico, mentre, nel secondo, si ammette che la società acquisti personalità giuridica, anche se priva dell'autorizzazione. Diventa, quindi, determinante stabilire in quale momento il provvedimento autorizzativo intervenga rispetto a quello della costituzione dell'impresa bancaria.

Occorre premettere che le valutazioni condotte dagli interpreti, poiché antecedenti rispetto all'entrata in vigore del Regolamento, si sono fondate sul testo previgente dell'art. 14 t.u.b. che ancora assegnava alla Banca d'Italia la competenza esclusiva ad emanare i provvedimenti di autorizzazione per l'esercizio dell'attività bancaria.

Entrando, dunque, nel merito delle opinioni espresse sul tema, la tesi secondo cui l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria ha valore costitutivo della società bancaria e ne condiziona, quindi, il completamento, si è sostanzialmente poggiata sull'interpretazione letterale delle disposizioni di cui agli artt. 2329 c.c. e 14 t.u.b.

In particolare, è stato osservato come già la mera lettura congiunta delle disposizioni previste dall'art. 2329, co. 1, n. 3, c.c. (che espressamente richiede per la costituzione delle società le prescritte autorizzazioni o comunque la sussistenza delle altre condizioni richieste dalle leggi speciali, in relazione al particolare oggetto della società medesima), dell'art. 14, co. 3, t.u.b. (il quale nega si possa dare corso al procedimento per l'iscrizione nel registro delle imprese della società esercente l'attività bancaria in difetto dell'autorizzazione rilasciata da Banca d'Italia), e dell'art. 14, co. 1, lett. a), t.u.b. (che prescrive l'adozione della forma di società per azioni o di società cooperativa per azioni, unitamente all'efficacia costitutiva

4 Cfr. sul punto G. FRÈ, G. SBISÀ, *Della società per azioni. Artt. 2325-2409, I*, in *Commentario al codice civile*, diretto da Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1997, p. 77.

dell'iscrizione nel registro delle imprese, disposta per tali tipi societari dall'art. 2331, co. 1, c.c.) dimostri con sufficiente chiarezza come l'Autorità di Vigilanza, nel rilasciare l'autorizzazione, intervenga in una fase antecedente alla venuta ad esistenza del soggetto bancario; ne consegue che il provvedimento autorizzativo *de quo* deve già necessariamente sussistere al momento dell'omologa dell'atto costitutivo⁵.

Nel solco di tale interpretazione si è collocata l'ulteriore tesi di coloro che hanno apertamente sostenuto che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia costituisce un presupposto per l'iscrizione della società bancaria nel registro delle imprese. In particolare, partendo dall'assunto che l'autorizzazione all'attività bancaria incide sul processo di formazione della società e ne condiziona l'effettuazione della pubblicità costitutiva, se ne deduce che essa deve necessariamente intervenire prima che sia dato corso al procedimento di iscrizione nel registro delle imprese della società⁶.

4 (Segue) ...e la tesi dell'efficacia costitutiva del diritto all'esercizio dell'attività bancaria. L'autorizzazione all'attività bancaria quale autorizzazione amministrativa

Le suesposte interpretazioni letterali, tuttavia, non hanno trovato concordia tra gli interpreti in ragione del fatto che queste risulterebbero smentite proprio da una diversa e più attenta lettura delle medesime disposizioni, condotta anche alla luce delle previsioni regolamentari emanate in materia dalla Banca d'Italia, che troverebbero anche ad oggi applicazione per effetto del rinvio operato dal cennato Regolamento.

5 In tal senso cfr. F. MERUSI, *Autorizzazione all'esercizio*, in *Diritto bancario comunitario*, a cura di G. Alpa - F. Capriglione, Torino, 2002, p. 104 ss.; A. COLAVOLPE, *Impresa bancaria non autorizzata e fallimento*, in *Società*, 2004, p. 201 ss., a commento di Trib. Firenze (decr.), 18 febbraio 2003 e di Trib. Firenze, 20 marzo 2003; P. MAZZAMUTO, *Abusiva attività bancaria, procedimento ex artt. 132-bis t.u.b. e 2409 cod. civ. e fallimento*, in *Dir. fall.*, 2004, p. 456 ss.; M. SEPE, *La costituzione di banche tra disciplina speciale e nuovo diritto societario*, Bari, 2004, p. 126; A. PATRONI GRIFFI, *Commento sub art. 14*, in *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Commento al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385*, a cura di Belli, Contento, A. Patroni Griffi, Porzio, Santoro, I, Bologna, 2007, p. 240.

6 Si veda in dottrina, tra molti, G. FAUCEGLIA, *Sul rapporto tra autorizzazione all'esercizio dell'impresa bancaria e procedimento di omologazione della società*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1996, II, p. 254 ss.; nel vigore della disciplina attuale, cfr. altresì V. CALANDRA BUONAUORA, M. PERASSI - C. SILVETTI (a cura di), *La banca: l'impresa e i contratti*, in *Tratt. di dir. comm.*, diretto da G. Cottino, VI, Padova, 2001, p. 75; G. RAGUSA MAGGIORE, *Il registro delle imprese. Artt. 2188-2202*, in *Commentario al codice civile*, fondato da P. Schlesinger e diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2002, p. 291; S. AMOROSINO, *L'autorizzazione come presupposto dell'iscrizione della società bancaria nel registro delle imprese*, in *Commentario al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*³, a cura di F. Capriglione, Padova, 2012, p. 197.

Giova evidenziare, in proposito, come l'art. 14 del Regolamento, nel descrivere il procedimento istruttorio affidato all'Autorità di Vigilanza nazionale, precisa che il progetto di decisione è adottato da quest'ultima «entro il termine previsto dal pertinente diritto nazionale». Detta locuzione induce a desumere che, oltre alle norme sostanziali nazionali – ovvero quelle dettate dal Testo Unico e, in quanto compatibili, dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 – si applichino, nella fase istruttoria condotta dalla Banca d'Italia, anche le disposizioni nazionali procedurali in materia di autorizzazione⁷.

Più segnatamente, in base alle Disposizioni di Vigilanza⁸, la Banca d'Italia, ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'attività bancaria, esercita i propri poteri di verifica – sull'esistenza dei presupposti normativi e delle condizioni atte a garantire la sana e prudente gestione dell'impresa istante – in relazione ad un soggetto che, nel momento in cui le inoltra la domanda di autorizzazione (che *inter alia* tra gli allegati reca anche l'atto costitutivo), si è già strutturalmente definito, configurando, pertanto, un'entità giuridicamente già esistente⁹. A fondare tale rilievo concorre l'ulteriore circostanza che le cennate Disposizioni di Vigilanza – nel normare le attività, sia deliberative sia istruttorie, che il soggetto richiedente deve porre in essere preliminarmente all'inoltro dell'istanza autorizzativa – prevedono espressamente, distinguendone gli adempimenti, sia le ipotesi in cui l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria venga richiesta da soggetti di nuova istituzione, sia quelle in cui l'istanza autorizzativa sia formulata da società già costituite che, per lo scopo, mutano il proprio oggetto sociale, con conseguente modifica statutaria¹⁰.

Pertanto, considerato il dettato letterale delle citate Disposizioni di Vigilanza e della previsione di cui all'art 14 t.u.b. che, testualmente, qualifica il provvedimento della Banca d'Italia come autorizzazione all'attività bancaria – e non già alla costituzione della società esercente tale attività – non può riconoscersi all'autorizzazione all'attività bancaria valenza di elemento costitutivo della società nel senso inteso dall'art. 2329, n. 3, c.c.¹¹.

Detta conclusione è stata fatta propria anche dai giudici della Corte di

7 Cfr. M. MANCINI, *op. ult. cit.*, p. 26.

8 Cfr. *Istruzioni di Vigilanza per le banche*, Circolare n. 229 del 21 aprile 1999, Tit. I, Cap. I, oggi trasfusa, con modifiche, nella Circolare n. 285, del 17 dicembre 2013 “*Disposizioni di vigilanza per le banche*” e *succ. modifiche*.

9 Si veda sul punto, *ex multis*, M. SEPE, *brevi note sul testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1994, I, p. 512; A. COLAVOLPE, *op. ult. cit.*, p. 201 ss.

10 Cfr. tra tutti G. RATTO, *Manca di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e disciplina dell'insolvenza*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1993, II, p. 80 ss.

11 Si veda sul punto, *ex multis*, A. COLAVOLPE, *op. ult. cit.*, p. 201 ss.; G. DESIDERIO, *L'attività bancaria*, in *L'ordinamento finanziario italiano*², a cura di F. Capriglione, Padova, 2010, p. 411.

Cassazione che, nel pronunciare la sentenza in commento, hanno affermato che le società che intendono svolgere attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito, una volta costituite, (all'epoca) giudizialmente omologate ed iscritte nel Registro delle imprese, acquisiscono per ciò stesso la personalità giuridica, abbiano o meno conseguito l'autorizzazione della Banca d'Italia¹².

In ragione di quanto sopra, non può correttamente sostenersi che l'autorizzazione in parola possa essere, laddove mancante, sopperita dall'omologazione dell'atto costitutivo né, conseguentemente, può fondatamente ritenersi che l'omologazione medesima valga a costituire una presunzione di esistenza della necessaria autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria in capo al soggetto richiedente, in quanto trattasi di un provvedimento giudiziario privo di carattere decisorio. Infatti, giova rammentare che l'omologazione dell'atto costitutivo veniva emanata dal tribunale adito all'esito di una valutazione di mera legittimità degli atti ad esso sottoposti, senza che fosse condotta alcuna verifica nel merito circa la sussistenza o meno dei diritti sottostanti.

Le conclusioni sopra esposte sembrano trovare riscontro anche nel 20° *considerando* del richiamato Regolamento, il quale, nel sancire che «*l'autorizzazione preliminare all'accesso all'attività di ente creditizio è un presidio prudenziale fondamentale per assicurare che tale attività sia svolta soltanto da operatori dotati di una base economica solida, di un'organizzazione atta a gestire i rischi specifici insiti nella raccolta di depositi e nell'erogazione di crediti e di idonei amministratori*», lascia presumere come l'ente richiedente il provvedimento autorizzativo sia un soggetto giuridicamente già esistente al momento dell'inoltro dell'istanza, in quanto capace di attestare, sin dall'atto di presentazione della domanda di autorizzazione, di essere dotato di una propria struttura organizzativa e di una base patrimoniale solida tali da poter accedere al mercato, nel pieno rispetto dei previsti requisiti di vigilanza prudenziale.

Sulla scorta di quanto sopra affermato, l'autorizzazione all'attività bancaria appare, pertanto, ontologicamente slegata dalla fase costitutiva del soggetto bancario, venendo a collocarsi *a latere* e, in ogni caso, all'esterno del procedimento di formazione della società, con la conseguenza che si deve escludere che possa incidere nella fase genetica dell'ente richiedente - tra l'atto di costituzione rogato e l'iscrizione di esso al registro delle imprese - e, quindi, avere una valenza costitutiva.

Invero, sono pervenute alle medesime conclusioni, negando cioè la tesi del valore costitutivo dell'autorizzazione, anche le Sezioni Unite della Suprema Corte - il cui orientamento è stato costantemente richiamato, anche

12 Trib. Firenze, 20 marzo 2003, n. 68, in *Foro Toscano - Toscana Giurisprudenza*, 2003, II, p. 163 ss.; in dottrina, v. P. MAZZAMUTO, *op. ult. cit.*, p. 456 ss.

dalla più recente giurisprudenza di legittimità – secondo le quali il provvedimento autorizzativo, proprio in considerazione degli effetti giuridici che produce e del momento in cui interviene, rappresenterebbe, in realtà, un atto volto a rimuovere un ostacolo all'esercizio di un diritto – ossia il diritto all'esercizio congiunto dell'attività di raccolta del risparmio tra il pubblico e di concessione di credito – che è preesistente e solo potenziale in capo al soggetto autorizzato¹³.

In proposito, giova rammentare, infatti, che l'attività bancaria è un'attività soggetta a riserva *ex art. 10 t.u.b.*, e in quanto tale astrattamente esercitabile. Il concreto esercizio di detta attività è condizionato alla verifica positiva da parte dell'Autorità di Vigilanza (nazionale) della sussistenza dei requisiti di vigilanza imposti dal legislatore comunitario e nazionale ad ogni potenziale soggetto che intenda accedere al mercato.

Orbene, se la finalità dell'atto autorizzativo all'attività bancaria è quella di dare attuazione ad un diritto preesistente e potenziale all'ente istante, quale quello all'esercizio dell'attività bancaria, non si può non rilevare la natura propriamente amministrativa dell'autorizzazione all'attività bancaria e, per le medesime ragioni, si deve escludere che possa configurare una concessione amministrativa, posto che il fine tipico di tale atto è quello di attribuire nuovi diritti e poteri prima inesistenti o comunque indisponibili per il soggetto interessato.

5 Applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso al procedimento autorizzativo dell'esercizio dell'attività bancaria

Un'ulteriore questione che i giudici della Suprema Corte sono stati chiamati ad affrontare è quella relativa all'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso, di cui alla l. n. 241/1990, come successivamente modificata dalla l. 14 maggio 2005, n. 80 (per brevità d'ora innanzi "l. n. 80/2005"), al procedimento autorizzativo avviato dalla Banca d'Italia per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività bancaria.

Giova, in proposito, rammentare che la parte ricorrente ha invocato l'applicazione del silenzio-assenso da cui è conseguita l'asserita presunzione del rilascio dell'autorizzazione da parte della vigilanza, a fronte del rilievo che il provvedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, emanato da Banca d'Italia in via di autotutela, era intervenuto successivamente allo spirare del termine previsto per la conclusione del procedimento amministrativo.

¹³ Cfr. tra tutte, Cass. Civ. S.U., 13 marzo 1965 n. 425, in *Foro it.*, 1965, I, c. 618 ss.; in dottrina, sul punto, si veda tra tutti R. PELLICIA, *Insolvenza della cooperativa di raccolta del risparmio*, in *Fall.*, 2000, p. 1039 ss., a commento di Trib. Brindisi, 15 luglio 1999.

È opportuno premettere che l'istituto del silenzio-assenso è sorto, nelle intenzioni del legislatore, con il fine di semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni, ovviando all'inerzia della pubblica amministrazione e, conseguentemente, rappresenta uno strumento volto a tutelare l'interesse del privato, attraverso la formazione di una sorta di autorizzazione "implicita".

Il silenzio, pertanto, assume valenza di atto amministrativo se perdura oltre un certo termine definito, il cui spirare assurge ad elemento costitutivo del silenzio stesso. Proprio per questa ragione, a lungo è stato sostenuto il carattere eccezionale di tale strumento, almeno sino all'intervento della l. n. 80/2005 la quale, estendendone la portata applicativa a tutti i provvedimenti amministrativi relativi a procedimenti avviati ad istanza di parte, fatte salve le eccezioni previste dall'art. 20, gli ha attribuito una valenza generale.

Occorre, infatti, precisare che nel periodo antecedente all'avvento della citata l. n. 80/2005, la dottrina ne ha costantemente sottolineato l'eccezionalità in ragione del rischio di una possibile sovversione dell'ordinamento a causa di un diffuso e frequente ricorso all'istituto in parola che, per converso, avrebbe dovuto conservare sempre un carattere "rimediale" di gravi situazioni di anormalità¹⁴. E così anche la giurisprudenza, muovendo dal carattere eccezionale della regola del silenzio-assenso, ne ha ammesso un ricorso assolutamente restrittivo¹⁵.

In particolare, secondo un consolidato orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa, ai fini della produzione della *fictio juris* del silenzio-assenso, indispensabile è «in ogni caso la completezza della domanda», vale a dire l'astratta idoneità delle circostanze ivi allegare a fungere da presupposti giustificativi di un pieno accoglimento della stessa¹⁶.

Venendo alla pronuncia in esame, non può non rilevarsi come la Corte di Cassazione non sia affatto entrata nel merito della questione, ma sia limitata a richiamare apoditticamente il principio del *tempus regit actum*, conformandosi in tal modo all'assunto che ogni atto o provvedimento deve essere conforme alla disciplina vigente al momento dell'emanazione dell'atto o del provvedimento stesso.

Invero, detto principio di ordine generale, sancito nel nostro ordinamen-

14 V. tra tutti, A. TRAVI, *Silenzio-assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 1985, p. 41.

15 Cfr. tra tutte Cons. Stato, sez. VI, 11 novembre 2008, n. 5628, in *Foro Amm.*, 2008, p. 3097.

16 Da ultimo, v. Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2012, n. 578, in *Riv. giur. ed.*, 2012, I, p. 104, ove si è precisato che la mancata allegazione della documentazione attestante il possesso dei requisiti stabiliti dalla legge impedisce il consolidamento, mediante silenzio della P.A., dell'effetto favorevole al richiedente.

to all'art. 11 d. prel.,¹⁷ è costantemente richiamato dalla giurisprudenza, sia amministrativa sia civile di legittimità, per la quale «la legittimità di un provvedimento amministrativo si deve accertare con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, secondo il principio del *"tempus regit actum"*, con conseguente irrilevanza di provvedimenti normativi successivi che non possono in alcun caso legittimare *ex post* precedenti atti amministrativi»¹⁸.

Nell'invocare detto principio, i giudici della Suprema Corte hanno, quindi, escluso in via assoluta la rilevanza, nella vicenda processuale in esame, delle sopravvenute modifiche normative, introdotte con la novella del 2005, che hanno interessato l'istituto del silenzio-assenso e che ne hanno riconosciuto, come sopra detto, una valenza generale, e ciò in quanto successive rispetto alla data di emanazione da parte della Banca d'Italia del provvedimento conclusivo del procedimento autorizzativo (*id est*: revoca dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività bancaria).

Appare, pertanto, necessario, per meglio comprendere le laconiche argomentazioni della Suprema Corte, ripercorrere la disciplina del silenzio-assenso e le relative evoluzioni normative e interpretative che si sono succedute nel tempo.

Giova precisare che la giurisprudenza si è costantemente e ampiamente occupata del tema, negando *tout court*, sotto la vigenza della l. n. 241/1990, l'applicazione del silenzio-assenso al procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'attività bancaria¹⁹.

A tale conclusione i giudici di merito e di legittimità sono costantemente pervenuti attraverso un'attenta lettura funzionale e sistematica della disciplina dell'istituto del silenzio-assenso, svolta anche alla luce delle disposizioni contenute negli artt. 4 e 14 t.u.b. (come già ricordato, preventivi rispetto all'entrata in vigore del Regolamento).

È stato infatti osservato come già la cennata l. n. 241/1990, *ante* riforma del 2005, portava - seppur indirettamente - ad escludere l'applicazione dell'istituto in parola alla procedura autorizzativa di cui all'art. 14 t.u.b. L'originario art. 20 della richiamata legge prevedeva, infatti, l'emanazione di un regolamento cui, nel contempo, faceva rinvio per l'individuazione dei casi in cui fosse ammessa legittimamente l'applicazione del silenzio-assenso.

17 Tale principio è sancito nel nostro ordinamento all'art. 11 d. prel., rubricato «*efficacia della legge nel tempo*», che recita: «*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*».

18 Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2012, n. 4583, in *Vita not.*, 2012, p. 1319; Cass. civ., sez. VI, 22 febbraio 2012, n. 2672, in *Fall.*, 2012, p. 1477.

19 V. Trib. Firenze (decr.), 18 marzo 2003, n. 68, in *Dir. fall.*, 2004, cit.; Cass. pen., 25 novembre 2008, n. 2071, in *CED Cassazione*, 2009.

Tale regolamento, promulgato successivamente con d.P.R. n. 300/1992 e poi integrato nel 1994 dal d.P.R. n. 407, elencava una serie di attività tra le quali non figurava la procedura di rilascio della autorizzazione all'attività bancaria di cui all'art. 14 t.u.b.

Detto rilievo di tipo testuale ha, quindi, fondato il convincimento della non applicazione del principio del silenzio-assenso ai procedimenti amministrativi avviati dalla Banca d'Italia per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria.

Inoltre, sempre rimanendo sul piano letterale, è stato rilevato come anche la disposizione di cui all'art. 4 t.u.b. conduca in via esegetica alla medesima conclusione. Tale norma, al comma 3, nel prevedere espressamente che si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della l. n. 241/1990, opera un rinvio alla legge sul procedimento amministrativo che non è incondizionato, ma subordinato al limite della compatibilità²⁰.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, è possibile ritenere che, operando il rinvio *ratione temporis* alla disciplina sul silenzio-assenso dettata ante riforma dalla l. n. 241/1990, la Corte di Cassazione abbia indirettamente concluso per la negazione in via assoluta dell'applicazione ai procedimenti autorizzativi *ex art. 14 t.u.b.* dell'istituto del silenzio-assenso.

Invero, preme sottolineare che, neppure a fronte dell'intervenuta riforma introdotta con la l. n. 80/2005 che ha sancito espressamente il carattere generale del silenzio-assenso per i procedimenti amministrativi avviati ad istanza di parte, la questione sull'applicazione della regola del silenzio-assenso ai procedimenti autorizzativi *ex art. 14 t.u.b.* possa dirsi definita in senso positivo.

Anche in tale caso, le obiezioni che sono state sollevate muovono da una interpretazione testuale del combinato disposto dell'art. 20, come riscritto dalla cennata l. n. 80/2005, e dell'art. 14 t.u.b.

Invero, si è osservato che con il novellato art. 20 il legislatore, pur assegnando, nei procedimenti ad iniziativa di parte, un carattere generale al silenzio-assenso, ha inteso prevedere espressamente, al comma 3 della medesima disposizione, una serie di fattispecie al ricorrere delle quali l'istituto in questione non trova applicazione²¹.

20 Cfr. sul punto A. NIGRO, *L'autorizzazione "all'attività bancaria" nel t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, a cura di U. Morera e A. Nuzzo, I, Milano, 1996, pp. 69-71; P. MAZZAMUTO, *op. ult. cit.*, p. 456 ss.; D. DI VICO, *Profili amministrativistici del delitto di abusivo esercizio di attività bancaria e qualificazione dello stesso in termini di reato di durata*, nota a Cass. pen., sez. V, 25 novembre 2008, n. 2071, in *Cass. pen.* 2009, p. 3952 ss.; A. BENOCCI, *L'autorizzazione all'attività bancaria come atto non ricettizio e principio del silenzio-assenso*, in *Giurisprudenza Bancaria (2007-2009)*, Milano, 2010, p. 2 ss.

21 Sul punto v. tra tutti V. MORBIDELLI, *Il silenzio-assenso*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di Cerulli Irelli, Napoli, 2006, p. 268; V. LEMMA, *Autorizzazione all'attività bancaria e tutela del risparmio*, nota a Cass. Pen., sez. V, 20 gennaio 2009, n. 2071, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2009, II, p. 93 ss.

Tra di esse, figurano i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, per tali intendendosi non i casi in cui la normativa comunitaria contempla in modo espresso l'adozione di un provvedimento amministrativo formale, quanto piuttosto quelli nei quali il medesimo è implicitamente assunto sulla base di una prodromica valutazione da parte dell'autorità amministrativa (*id est*: un accertamento tecnico o un'attività di verifica) richiesta dalla legge.

Pertanto, secondo tale ricostruzione esegetica, il principio del silenzio-assenso non può trovare applicazione laddove la legge richieda all'autorità amministrativa di svolgere una specifica attività istruttoria-valutativa, in ragione della particolare natura degli interessi coinvolti ovvero in quanto la stessa normativa assegna all'autorità procedente il potere di imporre prescrizioni e cautele.

Orbene, atteso che il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria interviene all'esito di una preliminare e penetrante valutazione da parte dell'Autorità di Vigilanza volta a verificare la sussistenza dei requisiti e delle condizioni atte a garantire la sana e prudente gestione prescritte a mente dell'art. 14 t.u.b., è di tutta evidenza che l'adozione del provvedimento autorizzativo appare rientrare nel novero delle fattispecie contemplate dall'art. 20, co. 3, di cui alla l. n. 80/2005.

Diversamente, riconoscere l'applicazione del silenzio-assenso al procedimento autorizzativo dell'esercizio dell'attività bancaria, significherebbe, in spregio della disciplina e dei criteri in materia di vigilanza prudenziale per gli enti creditizi, consentire l'accesso al mercato anche innanzi ad una possibile inerzia della Vigilanza, con il conseguente rischio di ammettere come possibile l'esercizio delle attività di raccolta del risparmio ed esercizio del credito anche da parte di soggetti privi di un'organizzazione atta ad assicurare una sana e prudente gestione. È, inoltre, evidente come tale prospettiva confligga, anche, con la riserva di attività che il legislatore prescrive per l'attività bancaria, a mente dell'art. 10 t.u.b., riserva che è preordinata ad impedire situazioni di alterazione del mercato ed è strumentale alla selezione degli enti per l'accesso al mercato.

Peraltro, tali conclusioni non sembrano essere smentite né dalle disposizioni del Testo unico, né dalle vigenti disposizioni regolamentari nazionali e comunitarie dettate in materia di autorizzazione all'attività bancaria, che infatti non prevedono l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso al procedimento autorizzativo in esame.

Invero, il Regolamento riconosce il ricorso al silenzio-assenso, nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione bancaria, esclusivamente con riferimento al rapporto intercorrente tra l'Autorità di Vigilanza Europea

e quella nazionale, escludendone, per converso, l'applicazione nel sub-procedimento governato dal diritto nazionale e, quindi, al rapporto che si instaura tra l'ente istante e l'Autorità di Vigilanza locale²².

Infatti, il paragrafo n. 3 dell'art. 14 del Regolamento prevede l'operare del silenzio-assenso della BCE, ove la stessa non sollevi obiezioni al progetto di decisione sottopostole dall'Autorità nazionale, entro il termine di dieci giorni (prorogabile una sola volta), mentre la disposizione di cui al par. 4 del medesimo articolo prescrive che la decisione adottata dalla BCE deve essere, in ogni caso, notificata al soggetto richiedente dall'Autorità nazionale.

In conclusione, l'operare sinergico delle modifiche normative sopra descritte, della natura e della finalità proprie dell'autorizzazione all'attività bancaria induce, dunque, a concludere con ragionevole fondatezza che il principio del silenzio-assenso non può essere ammesso nei procedimenti avviati, su istanza di parte, per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività bancaria, tanto più ove si considerino gli interessi - quali la tutela del risparmio e del credito, la stabilità e la sicurezza del mercato - che il legislatore ha volutamente inteso proteggere nel prevedere una riserva di attività.

La tutela di tali interessi verrebbe inevitabilmente pregiudicata se si ammettesse un procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'attività bancaria fondato su un assenso implicito della Vigilanza. Peraltro, una siffatta prospettiva mal si concilierebbe anche con l'intervento regolatore del legislatore comunitario, sopra illustrato, che nell'accentrare in capo alle BCE il potere decisionale in merito all'accesso all'attività bancaria, pare abbia inteso volutamente ridurre i margini di discrezionalità della Vigilanza in sede di rilascio del provvedimento.

22 Cfr. M. MANCINI, *op. ult. cit.*, p. 26.