



La riforma del codice civile sugli adeguati assetti amministrativi degli enti collettivi

Avv. Armando Montemmarano



La riforma dell'art. 2086 codice civile

La riforma dell'art. 2086 del codice civile, introdotta nel 2019, ha segnato un passaggio cruciale in materia di responsabilità degli amministratori degli enti collettivi, inclusi – seppure con i limiti di cui si afferma l'operatività – anche gli enti ecclesiastici. La riforma, di certo non concepita in modo specifico per questi ultimi, produce effetti rilevanti sulle loro strutture operative, soprattutto quando svolgano attività di natura “oggettivamente” imprenditoriale.

La norma su cui si fonda il dovere di adeguatezza degli “assetti amministrativi” è l'art. 2086, secondo comma, cod. civ., aggiunto dall'art. 375, comma 2, del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza («Ccii», D.Lgs. 14 ottobre 2019, n. 14), il quale stabilisce che l'imprenditore, se opera in forma societaria o collettiva, è tenuto a istituire un *«assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale»*.

Si tratta di un cambiamento significativo, perché ridimensiona il principio tradizionale della “business judgement rule” – la regola del giudizio azien-

dale – secondo cui le scelte gestionali degli amministratori sono insindacabili nel merito dal giudice. Si sosteneva: in sede di accertamento della responsabilità degli amministratori – e dell'ente in nome e per conto del quale agiscono – il giudice non può sindacare il contenuto delle scelte, la loro convenienza, la loro opportunità, la loro profittabilità, la loro remuneratività. Oggi, invece, il giudice può verificare non solo se gli assetti sono stati regolati, ma anche se sono adeguati, fermo restando che l'assenza totale di siffatti strumenti costituisce la prima e più grave forma di inadempimento all'art. 2086 (va preliminarmente osservato, al riguardo, che l'omessa adozione del modello organizzativo disciplinato dal D.Lgs. n. 231/2001 è ormai da ritenere radicalmente incompatibile con l'idea di un assetto amministrativo «adeguato»).

La sindacabilità giudiziale delle scelte imprenditoriali

Questa evoluzione giurisprudenziale, confermata dalla Cassazione (cfr. sentenza n. 36365/2021), amplia l'ambito del controllo giudiziale: pur restando discrezionali le scelte strategiche, la predisposizione degli assetti non è più facoltativa, ma costituisce un vero e proprio obbligo, la cui violazione può generare responsabilità anche verso l'esterno.

Per fare un esempio, si può ipotizzare la riduzione di personale attuata in una scuola interessata da contrazione della popolazione discente. Nella procedura di licenziamento collettivo, secondo la finalità che pervade la L. n. 221/1993, il giudice non può sindacare il numero dei licenziandi, perché la scelta della dimensione occupazionale dell'azienda è una prerogativa dell'imprenditore, ma solo i criteri della loro concreta individuazione, ad evitare che la riduzione sia il pretesto, o venga presa a pretesto, per l'espulsione dalla

comunità di lavoro di dipendenti sgraditi per motivi di carattere soggettivo. Ora invece, alla luce del dettato dell'art. 2086, può sindacare se la scuola si è data assetti amministrativi e se questi sono adeguati a contenere nei limiti più ridotti possibile il numero dei lavoratori eccedentari, vale a dire a superare, o addirittura evitare, la crisi aziendale determinante l'eccedenza di personale.

L'adeguatezza degli assetti non riveste più soltanto una funzione endoassociativa, ma assume pure una rilevanza esoassociativa; rileva, cioè, anche verso l'esterno nei confronti di tutti i portatori di interessi (lavoratori, creditori, finanziatori, alunni, assistiti, utenti, e così via), i quali possono subire danni risarcibili da un assetto inadeguato (per restare nell'ambito dell'esempio fatto, si pensi alla risarcibilità dei danni che potrebbe essere fatta valere dalle famiglie a seguito della chiusura di una classe e da queste addebitata all'ente gestore per omissione di quegli assetti che avrebbero consentito di prevenire la crisi, o di farvi fronte mantenendo fede agli obblighi assunti all'atto dell'iscrizione degli alunni).

L'attenzione del legislatore all'istituzione degli assetti amministrativi, organizzativi e contabili comporta, così, una rivoluzione copernicana nel regime della personalità giuridica, della quale non si è ancora avvertita appieno l'entità, perché finisce per risolversi nell'archiviazione del principio dell'insindacabilità giudiziale delle scelte imprenditoriali.

Le ricadute sugli enti ecclesiastici

L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto non opera “in forma societaria”, opera tuttavia in forma collettiva, se non altro per la rilevanza che l'ordinamento statale italiano attribuisce alla sua organizzazione interna, mediante la sussunzione in materia



di amministrazione delle norme di diritto canonico (art. 18 L. n. 222/1985: «*Ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico [o dal Registro delle persone giuridiche]*»). La volontà dell'ente, dunque, non coincide con quella di una singola persona fisica bensì con quella della collettività (di persone o di interessi o di fini) che esso costituisce e si forma attraverso procedure interne regolate dal diritto canonico, la cui violazione può determinare, anche per il diritto italiano, l'invalidità degli atti posti in essere dall'ente ecclesiastico.

L'art. 15 L. n. 222/1985, consente agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di svolgere, nel rispetto delle leggi dello Stato, attività diverse da quelle di religione o di culto, dirette cioè all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana (art. 16, lett. a). Le "attività diverse" sono quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali

o a scopo di lucro (art. 16, lett. b). Queste seconde attività, che per la Chiesa costituiscono opere apostoliche, sono, per il diritto italiano, tipiche attività di impresa.

La questione dell'applicabilità agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti del riformato art. 2086 va risolta, a mio avviso, nell'ambito della normativa di derivazione concordataria, segnatamente dell'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984 di revisione dei Patti Lateranensi (L. n. 121/1985). Il diritto italiano si fonda da allora su due pilastri: le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici: a) sono soggette alle leggi dello Stato concernenti tali attività; b) nel rispetto della struttura e della finalità degli enti. Dal che derivano almeno due conseguenze:

- non si può escludere il potere di intervento del giudice sulla struttura organizzativa delle attività d'impresa dell'ente ecclesiastico;

ma

- entro il limite generale per cui gli interventi giudiziali non possono incidere sull'autonomia dell'ente ecclesiastico nello svolgimento delle attività di religione e di culto, e dunque sugli assetti amministrativi, organizzativi e conta-

bili rispetto ai quali tali attività sono costituzionalmente garantite. E gli artt. 19 e 20 Cost. non istituiscono soltanto un diritto individuale inalienabile alla libertà religiosa, bensì pure il diritto di esercitare liberamente la fede religiosa in forma collettiva.

Alla stregua di siffatti principi pare muoversi, del resto, la giurisprudenza di merito italiana. Non è questa la sede per ripercorrere le tappe giurisprudenziali lungo le quali si è sviluppato il confronto sulla fallibilità degli enti ecclesiastici, peraltro già oggetto di precedenti interventi; basterà qui per tutte citare quella segnata dal Tribunale di Roma con la sentenza n. 432 del 30 maggio 2013, con la quale il giudice statuí che l'ente ecclesiastico gestore di una struttura ospedaliera, per quanto attiene alle attività di impresa sanitaria, era soggetto alle norme sulle procedure concorsuali, ne accertava lo stato di insolvenza, ammettendolo all'amministrazione straordinaria e dichiarando che tutti i suoi beni, ad eccezione di quelli funzionali, per loro natura e destinazione, al compimento delle finalità di culto, di assistenza e di carità, rientravano nel patrimonio oggetto della liquidazione di massa. E se gli enti ecclesiastici erano fallibili oggi, dopo il varo della riforma del diritto falli-

mentare, sono liquidabili, seppure entro i limiti così rigorosamente segnati.

Gli enti promossi dagli enti ecclesiastici

Nell'esercizio delle opere apostoliche sempre più si assiste al sorgere, per volontà costitutiva degli enti ecclesiastici in genere, e degli istituti religiosi in particolare, di associazioni, di società di capitali, di fondazioni civili, di cooperative, di consorzi, di imprese sociali, di enti del Terzo settore, fondati o costituiti o controllati o promossi per gestire attività diverse da quelle di religione e di culto, per gestire opere apostoliche.

Rispetto a questi soggetti c'è poco da disertare intorno ai limiti di applicabilità del riformato art. 2086, perché ad essi questa norma del codice civile si applica sempre appieno: dunque sono assoggettati senza limitazioni al sindacato giurisdizionale del giudice italiano. Ma non per questo possono costituire un'isola di eccezione nella gestione delle opere apostoliche: tutte queste entità sono "beni ecclesiastici"; per il can. 1257, infatti, tutti i beni temporali appartenenti alla Chiesa universale, alla Sede Apostolica e alle altre persone giuridiche pubbliche nella Chiesa sono beni ecclesiastici.

Tutti questi enti, compresi gli enti ecclesiastici che non si sono avvalsi del diritto di



ottenere il riconoscimento agli effetti civili, sono assoggettati non soltanto alla vigilanza “concordataria” di cui si è prima detto, bensì ad una duplice vigilanza: la vigilanza canonica e la vigilanza statale.

La gestione delle opere attraverso enti di diritto civile non può costituire il mezzo per sottrarre l'amministrazione di beni ecclesiastici ai controlli di diritto canonico, sicché gli adeguati assetti amministrativi di un ente civile espressione di un ente ecclesiastico pretendono l'assoggettamento (anche) ai controlli canonici, che si possono esercitare in vari modi a seconda delle specificità della situazione e della natura giuridica dell'ente (approvazioni preliminari, autorizzazione alla costituzione, controllo sugli statuti e sulle nomine, controlli contabili, autorizzazioni per atti di contenuto patrimoniale, controllo di conformità dei fini, e così via).

Assetti adeguati e diritto canonico

Se non si può escludere il potere di intervento giudiziale sulla struttura organizzativa delle attività d'impresa dell'ente ecclesiastico, entro i limiti prima indicati, va messo in rilievo che:

- a) darsi adeguati assetti amministrativi è comunque indispensabile per fare fronte all'elevato livello di complessità richiesto dall'esercizio di determinate attività imprenditoriali, quali ad esempio la sanità, la scuola, la formazione professionale, lo sport educativo, la cura dei minori;
- b) l'art. 2086 indica i parametri alla stregua dei quali si deve misurare l'estensione del dovere di adeguatezza, differenti in ragione della natura e della dimensione dell'impresa; questa proporzionalità rende il principio, di per sé, applicabile in modo non pervasivo nelle attività diverse da quelle di religione e di culto gestite dalla maggior parte degli enti ecclesiastici;

- c) il “rispetto della struttura e della finalità” degli enti ecclesiastici esige, in una qualche misura, la conoscenza, spesso la sussunzione, da parte dell'ordinamento statale del diritto canonico.

E il diritto canonico affronta il tema dell'adeguatezza degli assetti organizzativi in modo funzionalmente non distonico rispetto al novellato art. 2086, poiché pretende che gli enti ecclesiastici abbiano strutture, organi e regole interne idonei a garantire una corretta gestione dei beni e il perseguimento delle finalità ecclesiali:

- a) principio generale è che gli enti ecclesiastici devono avere statuti e strutture di governo che ne regolano l'attività (can. 94), approvati dall'autorità ecclesiastica competente; in questo senso gli statuti e la normativa canonica suppliscono alla formula «assetto organizzativo adeguato»;
- b) il diritto canonico istituisce doveri di trasparenza e obblighi controllo contabile: gli amministratori devono predisporre rendiconti annuali (can. 1287) e riferire ai fedeli sull'uso delle offerte (can. 1287);
- c) il diritto canonico subordina ad autorizzazioni superiori gli atti straordinari, quali alienazioni o contratti di notevole importanza (can. 1291-1295);
- d) i rendiconti possono essere controllati dal Vescovo o da organi competenti (can. 1276-1287).

Risponde al criterio di “adeguatezza” il can. 1284 quando stabilisce che gli amministratori devono agire con la diligenza del buon padre di famiglia. Per gli amministratori, insomma, vale il doppio la raccomandazione che il diritto canonico rivolge a ogni religioso (can. 597 § 2) «*nemo admitti potest sine congrua praeeparatione*», nessuno può essere ammesso senza adeguata preparazione.