

Riequilibrio di genere negli organi societari

Appunti a margine della nuova disciplina e presentazione delle Osservazioni di Noi Rete Donne alla Proposta di Direttiva europea COM (2012) 614 final

Mia Callegari, Eva R. Desana, Fabiana Massa Felsani

SOMMARIO: 1. *Il quadro normativo di riferimento: la più recente evoluzione e la frammentazione della disciplina.* - 2. *Il riequilibrio di genere nelle società a controllo pubblico. La necessità di un intervento normativo di riallineamento della disciplina a quella delle società quotate.* - 3. *La possibile valorizzazione dei risultati legati al riequilibrio di genere nelle società quotate, nelle altre società e negli enti pubblici e privati.* - 4. *Lo scenario europeo ed il nuovo cammino della Proposta di Direttiva per il miglioramento del riequilibrio di genere.*

1.- Il quadro normativo di riferimento: la più recente evoluzione e la frammentazione della disciplina.

L'esperienza italiana in materia di equilibrio di genere negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate e a controllo pubblico si è senza dubbio rivelata fino ad oggi positiva¹ ed anche per molti aspetti all'avanguardia nel

¹ I riscontri abbracciano sia l'esito positivo dell'introduzione delle quote sotto il profilo applicativo, per quel che concerne l'attuazione di un meccanismo che vuole essere di promozione dei principi egualitari di rango costituzionale, sia gli esiti più propriamente connessi a ragioni di efficienza dell'impresa. Cfr. da ultimo il *Report Consob sulla Corporate Governance* delle società quotate pubblicato il 2 marzo 2020 da cui risulta che la presenza femminile negli organi di amministrazione ed in quelli di controllo delle società quotate, al giugno 2019, ha registrato soglie che superano rispettivamente il 36% e il 39% degli incarichi; ivi si dà atto che, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 120/2011 «si sono modificate anche altre caratteristiche dei *board*, quali ad esempio il livello medio di istruzione e la diversificazione dei profili professionali degli amministratori, entrambi aumentati, e la presenza di membri legati all'azionista di controllo da rapporti di parentela (cosiddetti *family*), diminuita costantemente negli anni». Cfr. anche i dati riferiti dal Rapporto «Le donne ai vertici delle imprese, 2020», realizzato da Cerved-Fondazione Bellisario in collaborazione con l'Inps, da cui risulta un bilancio estremamente positivo dell'applicazione della l. Golfo-Mosca, con un incremento della presenza femminile nei CdA delle società quotate alla borsa di Milano che passa da 170 nel 2008, pari al 5,9%, alle 811 di oggi, che rappresenta il 36,3%, mentre nei collegi sindacali si è passati dalla percentuale del 13,4% del 2012 a quella del 41,6% del 2019, con 475 sindaci donne. Per le società controllate da Pubbliche Amministrazioni i dati riferiscono un incremento della presenza femminile nei CdA dall'11,2 % (dato riferito ad epoca precedente il varo della normativa del 2011) al 28,4% del 2019, e per quanto concerne i sindaci effettivi e quelli supplenti attesta rispettivamente la crescita delle percentuali dal 15,5% al 33,3% e dal 20,6% al 41,7%, con un incremento totale della presenza del genere femminile negli organi di amministrazione e controllo che dal 14,3% si

panorama europeo². I riscontri in tal senso sono ormai numerosi³ e ci indicano che la strada intrapresa dal legislatore italiano deve essere senz'altro ulteriormente percorsa, prestando attenzione ai margini di miglioramento della disciplina e alla necessaria armonizzazione del quadro normativo di riferimento. Obiettivi che peraltro appaiono ancora più rilevanti nella prospettiva di una nuova strategia europea di Sviluppo Sostenibile⁴.

In tale prospettiva, in uno scenario che appare attraversato da una progressiva sensibilizzazione per il tema del “riequilibrio”, occorre soffermare l'attenzione su alcuni aspetti che coinvolgono tanto il nostro diritto interno quanto quello, al momento *in fieri*, delineato nella Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2012⁵.

Sotto il primo profilo, com'è noto, il punto di partenza dell'evoluzione è rappresentato dalla Legge n. 120 del 2011, c.d. L. Golfo-Mosca, che ha imposto alle società quotate e a controllo pubblico una normativa “a tempo” (della durata di tre mandati) volta ad assicurare al genere sottorappresentato un terzo dei posti all'interno degli organi di amministrazione e controllo di tali società⁶. Per le società quotate, la

attesta nel 2019 al 32,5%. Peraltro per quel che concerne le performances aziendali la bibliografia in argomento è sempre più corposa e ricca di riferimenti. Facendo riferimento agli studi più recenti, si rinvia a M. NOLAND – T. MORAN, *Study: Firms with More Women in the C-Suite Are More Profitable*, in *Harvard Business Review*, 2016, consultabile on-line all'indirizzo <https://hbr.org/2016/02/study-firms-with-more-women-in-the-c-suite-are-more-profitable>; J.CHEN – W. S. LEUNG – W. SONG – M. GOERGEN, *Research: When Women Are on Boards, Male CEOs Are Less Overconfident* (2019) <https://hbr.org/2019/09/research-when-women-are-on-boards-male-ceos-are-less-overconfident>; R.CASSELLS – A. DUNCAN, *Gender Equity Insights 2020: Delivering the Business Outcomes*, (2020) BCEC|WGEA Gender Equity Series, Issue #5, <https://bcec.edu.au/assets/2020/06/BCEC-WGEA-Gender-Equity-Insights-2020-Delivering-the-Business-Outcomes.pdf>.

² L'Italia, infatti, è tra i Paesi che hanno adottato già da tempo una normativa *ad hoc* ed oggi, con la previsione della percentuale dei 2/5 corrispondente al quaranta per cento imposta nelle società quotate, come diremo di qui a poco, anticipa addirittura il programma europeo. Inoltre, per ciò che concerne la presenza femminile nei CdA, spicca la collocazione del nostro Paese al quinto posto nel panorama mondiale, come rileva sia il Report di Credit Suisse *The CS Gender 3000 in 2019* (consultabile in www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/news-and-expertise/cs-gender-3000-report-2019-201910.html) che il WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Gender Gap Report 2020* (in www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality).

³ Peraltro muovendosi nella consapevolezza dei possibili limiti ascrivibili ad indagini di tipo empirico, appaiono oltremodo significative le precisazioni della Commissione Europea circa la valenza positiva delle previsioni concernenti le quote di genere nei CdA, così come enunciate già nel *Libro Verde* della Commissione Europea dell'aprile del 2011, (ove veniva tracciato il *quadro dell'Unione europea in materia di governo societario*) e nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “*Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015*”, COM (2010) 491.

⁴ Cfr. *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASviS 2020*, Roma, 2019, p. 1 ss., disponibile on-line sul sito www.asvis.it.

⁵ *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures*, COM (2012) 614 final, disponibile sul sito <http://ec.europa.eu>.

⁶ Riguardo alle diverse problematiche chiamate in causa dalla legge Golfo- Mosca, alle questioni che ne hanno preceduto il varo ed a quelle che si sono aperte successivamente al dibattito sia sul piano dei principi costituzionali che su quello della pratica applicazione della legge, la bibliografia negli ultimi anni è divenuta imponente. In questa sede sembra interessante soltanto accennare al dualismo di prospettive e dunque alle diverse conclusioni raggiunte in sede di analisi della normativa di riferimento; prospettive che talvolta pongono al centro dell'interpretazione il principio di carattere etico egualitario di rango costituzionale, altra volta invece, in un'ottica finanche di contrapposizione escludente, guardano all'efficienza dell'impresa ed ai suoi corollari come motore determinante e giustificazione ultima degli interventi normativi di riequilibrio. In una dimensione volta ad includere entrambi i “linguaggi” interpretativi cfr.,

L. Golfo-Mosca è intervenuta modificando gli artt. 147-*ter*, comma 1-*ter*, 147-*quater* comma 1-*bis* e 148, comma 1-*bis* e comma 4-*bis* del TUF (Testo Unico sull'intermediazione finanziaria d.lgs. 58 del 1998),

Di recente, su tale normativa si sono poi innestate le disposizioni contenute nella legge di Bilancio 2020 (L. 27 dicembre 2019, n. 160), dedicate alle sole società quotate, che hanno modificato il testo dei citati articoli del TUF. La nuova disciplina impone così alle società quotate di introdurre nei loro statuti clausole che, nella composizione degli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate, riservino al genere meno rappresentato "almeno due quinti" dei componenti e non più soltanto un terzo, come era previsto dalla normativa del 2011; la nuova disciplina amplia l'arco temporale di applicazione del criterio di riparto tra generi a ulteriori sei mandati consecutivi, che decorrono dai rinnovi successivi al 1° gennaio 2020⁷. Dunque, in linea di massima, l'operatività delle disposizioni in materia di equilibrio di genere, inizialmente prevista per soli tre mandati dalla L. Golfo-Mosca, è stata prorogata, per le società quotate, sino all'esercizio 2038.

Come già in altra occasione segnalato⁸, il varo di tale più recente normativa, certamente atteso ed opportuno, ha tuttavia generato un evidente disallineamento con la disciplina che guida il riequilibrio di genere nelle società a controllo pubblico, che resta invece singolarmente regolato dalle disposizioni della L. n. 120/2011 e del relativo Decreto di attuazione, d.p.r. n. 251 del 2012, così come integrate dalle prescrizioni contenute nell'art. 11, 4° comma del TUSPP (Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), che non hanno toccato la misura della quota riservata al genere sottorappresentato, tuttora costituita da un terzo dei posti negli organi di amministrazione e controllo.

tra gli altri, L. CALVOSA – S. ROSSI, *Gli equilibri di genere negli organi di amministrazione e controllo delle imprese*, in *Osservatorio dir. civ. e comm.* 2013, pp. 3 ss.; M. SARALE – E. DESANA – M. CALLEGARI, *La L. Golfo-Mosca n.120/2011 e la parità di genere. Profili sociologici e giuridici*, in *Giur. it.*, 2015, pp. 2245 ss.; F. MASSA FELSANI, *La gestione delle s.p.a. a partecipazione pubblica. Nuovi profili di governance*, Napoli, 2019, pp. 64 ss.

⁷ Si deve ricordare che per le società quotate la disciplina tracciata dalla Legge Golfo-Mosca era già stata modificata, poco prima dell'approvazione della legge di Bilancio 2020, dalla l. 19 dicembre 2019, n. 157, di conversione del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili, c.d. "Legge Fiscale" - entrata in vigore il 25 dicembre 2019. In virtù di tale intervento legislativo gli artt. 147-*ter*, comma 1-*ter*, 147-*quater* comma 1-*bis* e 148, comma 1-*bis* e comma 4-*bis*, 147-*ter*, comma 1-*ter*, e 148, comma 1-*bis* del TUF, già modificati dalla Legge Golfo-Mosca nel 2011, pur mantenendo ferma la quota di un terzo riservata al genere meno rappresentato negli organi sociali (amministrativo e di controllo) avevano esteso il periodo di applicazione del criterio di riparto tra generi da tre mandati consecutivi a sei mandati consecutivi, così generando non irrilevanti dubbi interpretativi. A seguito di tale innesto nel *corpus* del TUF non risultava infatti chiaro se i sei mandati dovessero essere intesi come comprensivi dei tre previsti dalla disciplina previgente, o se invece dovessero decorrere dal primo rinnovo successivo al 1° gennaio 2020 (equivoci alimentati dalla Relazione alla legge di bilancio 2020). Tali dubbi sono stati, appunto, espressamente eliminati dalle più recenti modifiche contenute nella legge di Bilancio 2020, nella quale il legislatore, oltre ad innalzare a due quinti la quota riservata al genere meno rappresentato, ha confermato che l'obbligo dei sei mandati decorre dal primo rinnovo dell'organo successivo al 1° gennaio 2020.

⁸ E.R. DESANA, F. MASSA FELSANI, *Democrazia paritaria e governo delle imprese. Nuovi equilibri e disallineamenti della disciplina*, in *Federalismi.it*, 2020, n.24.

Dunque il quadro normativo attuale, rispetto a quello originariamente delineato dalla L. Golfo-Mosca, risulta frammentato e, soprattutto, disomogeneo. Non possono, infatti, non essere rilevate le notevoli discrasie che caratterizzano oggi la disciplina dell'equilibrio di genere nelle società a controllo pubblico rispetto alla sua declinazione nelle società quotate.

2.- Il riequilibrio di genere nelle società a controllo pubblico. La necessità di un intervento normativo di riallineamento della disciplina a quella delle società quotate.

Di tutta evidenza è, in primo luogo, la differenza che si è venuta a creare sull'entità della quota e cioè sulla percentuale a favore del genere sottorappresentato che per le società a controllo pubblico resta ancorata ad un terzo dei componenti; altrettanto palese è la differenza che concerne l'arco temporale di applicazione della normativa, originariamente operante per tre mandati dai primi rinnovi successivi all'applicazione della L. Golfo-Mosca e recentemente estesa, come si è detto, per ulteriori sei mandati per le sole società quotate dalla L. 160 del 2019.

Quanto alla prima, si ravvisa dunque l'esigenza che la percentuale riservata al genere sottorappresentato nelle società pubbliche sia allineata a quella di due quinti oggi prevista per le società quotate: l'auspicata correzione appare, peraltro, del tutto in linea con la filosofia e la *ratio* della l. Golfo-Mosca alla quale il TUSPP si richiama, ma è anche coerente con la Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2012. Proposta che pure prevede, sebbene per le sole società quotate, la soglia minima del 40% da computarsi in relazione agli amministratori non esecutivi⁹, segno che la quota originaria, di un terzo, viene ritenuta unanimemente superata da quella migliorativa, appunto dei due quinti, abbracciata dalla L. 160 del 2019.

Quanto alla durata delle previsioni in materia di società a controllo pubblico, occorre segnalare che il richiamo operato per esse dal 4° comma dell'art. 11 TUSPP alla L. Golfo-Mosca, in verità, non chiarisce il numero dei mandati per i quali la disciplina dell'equilibrio dei generi debba ritenersi in vigore. Mentre l'art. 3 della L. Golfo Mosca si riferiva esplicitamente a tre soli mandati, il dato offerto dal citato articolo del TUSPP è ambiguo, limitandosi la norma a richiamare l'art. 3, senza dire alcunché sulla durata delle relative previsioni. Non a caso infatti si è fatta strada

⁹ La proposta peraltro ha cura di individuare le possibili cause diffuse che hanno determinato una sottorappresentanza di genere nei CdA delle società quotate ed indica le conseguenze negative che possono essere ad essa ascritte per ribadire che «sono quindi necessarie condizioni chiare che disciplinino le soglie che le imprese devono raggiungere per quanto concerne la rappresentanza di genere degli amministratori senza incarichi esecutivi, la trasparenza delle procedure d'assunzione (criteri di qualificazione) e gli obblighi di comunicazione sulla situazione relativa alla diversità di genere nei consigli».

un'interpretazione, sempre più condivisa¹⁰, secondo la quale la norma potrebbe essere ormai considerata *sine die*, come del resto avviene in altri ordinamenti che in materia di equilibrio fra i generi non prevedono limiti temporali alle relative disposizioni (si veda ad esempio il caso della Norvegia, della Francia e della Spagna¹¹). Sarebbe però auspicabile un intervento legislativo che suggelli la correttezza di questa interpretazione, o comunque imponga una operatività delle relative disposizioni allineata al nuovo arco temporale (sei mandati) previsto per le società quotate.

Non solo. Un nuovo intervento legislativo sarebbe opportuno anche in considerazione di altre lacune che la normativa sul riequilibrio di genere nelle società a controllo pubblico presenta.

In particolare, si deve infatti rimarcare l'assenza, nel TUSPP, di previsioni concernenti l'organo di controllo¹². Assenza alla quale occorre senz'altro rimediare in tempi rapidi, tenuto conto che l'impostazione originaria degli interventi introdotti con la L. Golfo-Mosca contemplava in proposito regole identiche in materia di equilibrio fra i generi negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate e a controllo pubblico, con un voluto parallelismo che si è invece perso negli interventi legislativi successivi. Si tratta peraltro di un aspetto poco chiaro, come si vedrà a breve, anche nella Proposta di Direttiva europea del 2012, che non si occupa specificamente della composizione dell'organo di controllo, ma soltanto di quella di «ogni organo amministrativo, di gestione o di sorveglianza di una società»; tale definizione tuttavia non si attaglia al nostro collegio sindacale, che costituisce peraltro l'organo di controllo del sistema di amministrazione e controllo più diffuso nel nostro ordinamento, ovvero quello c.d. tradizionale. Tale mancanza risulta ancora più grave se si pone mente all'indubbio rilievo che l'organo di controllo acquisterà in materia di tempestiva segnalazione di una situazione di crisi, una volta che sarà vigente il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al D.lgs. 14 del

¹⁰ Cfr. per tutti, E. DESANA, *Equilibrio di genere nelle società a controllo pubblico: figlie di un dio minore?* In M. CALLEGARI- E. DESANA-M. SARALE (a cura di), *Speriamo che sia femmina: l'equilibrio fra generi nelle società quotate e a controllo pubblico nell'esperienza italiana e comparata*, in corso di pubblicazione in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*; M. COSSU, *Delle società con partecipazioni dello Stato o di enti pubblici. Delle società di interesse nazionale. Artt. 2449-2451*, in *Il codice civile. Commentario*, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2018, p. 255, nt. 156; F. CUCCU, *Partecipazioni pubbliche e governo societario*, Torino, 2019, p. 154.

¹¹ Al riguardo si vedano i contributi dedicati alla normativa di quei Paesi contenuti in M. CALLEGARI- E. DESANA - M. SARALE (a cura di), *Speriamo che sia femmina: l'equilibrio fra generi nelle società quotate e a controllo pubblico nell'esperienza italiana e comparata*, *op.cit.*

¹² In merito a questa lacuna cfr. in part. L. FURGIUELE, *I controlli interni nella società per azioni a partecipazione pubblica*, in G. GUIZZI (a cura di), *La governance delle società pubbliche nel d.lgs. 175/2016*, Milano, 2017, p. 221, anche in R. GAROFOLI -A. ZOPPINI (a cura di), *Manuale delle società a partecipazione pubblica*, Molfetta, 2018, p. 452.

2019, la cui entrata in vigore è stata, come noto, posticipata al 1° settembre 2021 in ragione dell'emergenza Covid-19.

La nuova normativa concernente le società a controllo pubblico, inoltre, non contempla sanzioni, a differenza di quanto previsto dalla L. Golfo Mosca e dalle successive modifiche con riguardo alle società quotate: l'art. 11 TUSPP si richiama, infatti, alla L. n. 120/2011 soltanto con riferimento ai criteri ivi stabiliti, senza disporre alcunché in materia di sanzioni: al riguardo, peraltro, nulla è direttamente previsto neppure dall'art. 3 della L. n. 120/2011 che tuttavia ha fatto rinvio ad un regolamento - da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 - anche per quanto concerne la vigilanza sull'applicazione della stessa, le forme e i termini dei provvedimenti previsti e le modalità di sostituzione dei componenti decaduti. Tale regolamento, varato poco dopo l'entrata in vigore della L. Golfo-Mosca - si tratta del già citato d.p.r. 30 novembre 2012, n. 251-, ha affidato la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di equilibrio di genere nelle società controllate pubbliche al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato ed ha approntato un meccanismo sanzionatorio che si articola in due successive diffide rivolte alla società inadempiente; cui consegue, in caso di persistente inottemperanza, la decadenza dei componenti eletti in violazione delle norme. Non sono dunque previste sanzioni pecuniarie (presenti invece nella disciplina dettata per l'equilibrio di genere nelle società quotate), che potrebbero invece costituire un efficace strumento di dissuasione. Va ricordato tuttavia che nel TUSPP l'obbligo di rispettare la quota non è posto in capo alle società, bensì in capo alla P.A. che effettua la designazione, laddove il rispetto dell'equilibrio di genere nella misura di almeno un terzo è riferito al numero complessivo delle designazioni che la stessa P.A. effettua in corso d'anno. Circostanze tutte che rendono meno efficace l'attuale disciplina sanzionatoria delle società pubbliche rispetto a quella delineata per le società quotate, svelando la fragilità di un impianto normativo che il TUSPP, in tema di equilibrio di genere, ha certamente frammentato.

Tenuto conto che sul quadro costituito dalla L. Golfo-Mosca si è poi innestato l'art. 11, 4° comma del TUSPP ci si è chiesti se, per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio in materia di società a controllo pubblico, possa essere ipotizzata una sorta di effetto trascinamento delle disposizioni del citato d.p.r., adottato in attuazione dell'art. 3 della L. Golfo-Mosca e se quindi si debba ritenere ancora in vigore per queste società la procedura sanzionatoria prevista dalla L. Golfo-Mosca in combinato disposto, appunto, con le disposizioni del d.p.r. n. 251 del 2012. Anche a questo riguardo, sarebbe utile un chiarimento legislativo, posto che in conseguenza della previsione che pone in capo alla P.A. l'obbligo del rispetto delle quote (art. 11, comma 4 TUSP), come si è detto, la sanzione pecuniaria deve essere ora

ragionevolmente imputata all'Amministrazione designante e non più alle società; circostanza che potrebbe suggerire anche un ripensamento della procedura sanzionatoria.

Il disallineamento tra le società quotate e quelle a controllo pubblico si manifesta dunque su più fronti ed esige quanto prima un intervento legislativo.

3.- La possibile valorizzazione dei risultati legati al riequilibrio di genere nelle società quotate, nelle altre società e negli enti pubblici e privati.

Approfondendo ancora l'analisi del nostro ordinamento interno, ulteriori aspetti sollecitano un intervento legislativo organico nell'obiettivo di valorizzare ed incrementare i risultati raggiunti con la Legge Golfo-Mosca.

Così, per quanto concerne le società quotate si può constatare che con le modifiche introdotte dalla più recente legge di Bilancio, si è persa l'opportunità di allineare l'ammontare dei minimi edittali delle sanzioni previste per la violazione delle regole sulla composizione degli organi di controllo delle società quotate a quelle comminabili in caso di mancato rispetto delle norme sull'equilibrio di genere negli organi di amministrazione: mentre nel primo caso le sanzioni vanno da 20.000 euro a 200.000 euro, nel secondo sono decisamente più elevate, essendo previsto un *range* da 100.000 euro a 1.000.000 di euro, senza che tale differenza sia giustificata, soprattutto ove si consideri che nel sistema dualistico l'organo di controllo è costituito dal Consiglio di sorveglianza, con i suoi compiti di indubbio rilievo, fra cui quelli di alta amministrazione¹³. Del resto, anche la Consob non ha sfruttato l'occasione per prevedere regole più snelle per l'irrogazione delle sanzioni in caso di violazione della normativa sull'equilibrio fra i generi negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate: l'art. 144-*undecies*.1 del Regolamento Emittenti Consob n. 11971 del 1999 continua, infatti, a richiamare il procedimento sanzionatorio n. 18750 del 2013 che tuttavia prevede tempi lunghi e contiene regole che appaiono ridondanti nel caso di violazioni di immediata percezione e che possono essere rilevate attraverso un mero calcolo basato sull'applicazione delle percentuali di legge al numero di componenti degli organi. Senza contare il fatto che viene ancora richiamato l'art. 11 della l. 689 del 1981, che nel frattempo è stato superato dalle previsioni dell'art. 194-*bis* TUF, in materia di criteri per determinare in concreto la sanzione irrogabile da individuarsi fra il minimo e il massimo di legge¹⁴.

¹³ Cfr. E. DESANA, *La legge 120 del 2011: luci, ombre e spunti di riflessione*, in *Rivista di diritto societario*, 2017, p. 539 ss., p.553

¹⁴ E. DESANA - F. MASSA FELSANI, *Democrazia paritaria e governo delle imprese. Nuovi equilibri e disallineamenti della disciplina*, in *Federalismi.it*, cit.

De iure condendo, in una prospettiva tesa a valorizzare l'equilibrio dei generi, è utile inoltre rilevare che non sono invece comprese nel campo di applicazione della normativa oggi in vigore le altre società partecipate e non sottoposte a controllo pubblico, tutte le società di grandi dimensioni e le Piccole e Medie imprese non quotate, le Fondazioni o gli altri enti di diritto privato, nonché le Casse previdenziali¹⁵. Tuttavia queste esclusioni sembrano rappresentare una lacuna a cui occorre porre presto rimedio, dal momento che la diversità di genere è un valore da perseguire in ogni società, soprattutto in quelle che superino determinati limiti dimensionali o che siano tenute alla redazione di un bilancio consolidato e negli Enti che assumono particolare importanza per l'economia.

Eguale da colmare è la lacuna che attiene alla composizione dei comitati esecutivi all'interno dell'organo amministrativo e dei comitati endoconsiliari (Comitato per il controllo interno, Comitato Nomine, Comitato Remunerazioni, Comitato Parti Correlate, e così via) presenti nelle società quotate, rispetto ai quali la normativa attualmente in vigore non offre indicazioni¹⁶, laddove sarebbe invece auspicabile una esplicita previsione volta ad assicurare anche al loro interno l'equilibrio di genere.

Sotto un profilo sostanziale, occorre poi constatare che i buoni risultati che possono essere ascritti all'introduzione della normativa sul riequilibrio di genere negli organi di amministrazione e controllo¹⁷ non sono stati invece accompagnati, se non in misura davvero esigua, da una crescita delle carriere femminili all'interno delle organizzazioni aziendali. Carezza che in definitiva trova riscontro e, potremmo dire, si sublima nella constatazione che le donne, pur presenti nei CdA come amministratrici indipendenti e non esecutive, raramente in Italia ricoprono i ruoli di amministratore delegato o esecutivo¹⁸. Il problema è naturalmente centrale nell'ambito di una prospettiva che deve tener conto delle dinamiche, conseguenti

¹⁵ La rilevanza del tema è dimostrata dall'interessante decisione, resa in sede cautelare dal Consiglio di Stato il 18 dicembre 2020, n. 7323, che ha sospeso le operazioni per l'elezione dei Consigli degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei collegi dei revisori in carica dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2024; la decisione è stata assunta sul presupposto del mancato rispetto da parte del relativo regolamento elettorale delle norme costituzionali in materia di parità di genere (artt. 3 e 51 Cost.), riconoscendo a queste ultime immediata portata precettiva.

¹⁶ In tal senso con riferimento al comitato esecutivo, v. A. BLANDINI – F. MASSA FELSANI. *Dell'equilibrio tra i generi: principi di fondo e "adattamenti" del diritto societario*, in *Riv. dir. comm.*, 2015, I, pp. 443 ss., p. 452.

¹⁷ Sul punto si v. oltre al *Report Consob sulla corporate governance* del marzo 2020, il dibattito nella dottrina aziendalistica: una recente sintesi si può leggere in S. DE MASI, *Le donne nei consigli di amministrazione delle imprese: gli effetti di una maggiore valorizzazione dei talenti femminili*, in M. CALLEGARI- E. DESANA-M. SARALE (a cura di), *Speriamo che sia femmina: l'equilibrio fra generi nelle società quotate e a controllo pubblico nell'esperienza italiana e comparata*, op. cit.

¹⁸ Cfr. in proposito il già richiamato *Report Consob sulla corporate governance* del marzo 2020 dal quale emerge infatti che «le donne ricoprono la carica di amministratore delegato in 15 società, rappresentanti il 2,5% del mercato in termini di capitalizzazione, mentre presiedono il board in 25 emittenti, rappresentanti circa un terzo della capitalizzazione di mercato. Oltre il 72% delle donne sono amministratori indipendenti, percentuale in continua crescita dal 2013». V. il rapporto Cerved (2020) i cui dati riferiscono che gli amministratori delegato donna rappresentano infatti appena l'8,4% del totale.

anche e soprattutto ad aspetti culturali, che improntano i meccanismi di avanzamento delle carriere interne. Profili, questi, peraltro già tenuti presenti dal Codice di autodisciplina delle società quotate¹⁹ con previsioni e raccomandazioni che andrebbero senz'altro rafforzate.

Se in questa sede pare opportuno in ogni caso tornare a sottolineare i risultati positivi che sono derivati dall'applicazione della Legge Golfo-Mosca e successive modifiche e preme ancor più porre in evidenza la necessità di miglioramento, nonché di riallineamento, della disciplina delle società pubbliche rispetto a quelle quotate, sembra altrettanto importante offrire qualche spunto di riflessione sullo sviluppo del tema della *gender equality* a livello europeo e sui rapporti tra le iniziative unionali e la normativa interna.

4.- *Lo scenario europeo ed il nuovo cammino della Proposta di Direttiva per il miglioramento del riequilibrio di genere.*

La circostanza che la Proposta di Direttiva COM (2012) 614 final in tema di riequilibrio di genere sembri aver ripreso il proprio *iter* induce infatti a considerare tutti gli aspetti che, alla luce dell'esperienza italiana, sono suscettibili di miglioramento anche in sede europea²⁰. Ciò peraltro nella preliminare constatazione dell'identità dei presupposti, oltre che degli obiettivi, che accomunano la normativa italiana e la Proposta europea.

Emblematico in tal senso è l'ottavo Considerando della Proposta ove si legge che «a livello delle imprese è largamente riconosciuto che la presenza di donne nei consigli migliora il governo societario [...]» e che «numerosi studi hanno inoltre dimostrato che esiste una correlazione positiva fra la diversità di genere a livello di alta dirigenza e i risultati finanziari e la redditività di un'impresa».

Come si colloca la legge Golfo Mosca nel percorso verso l'armonizzazione che è stato intrapreso a livello unionale?

¹⁹ Il Codice elaborato nel 2020 dal Comitato sulla *Corporate Governance* istituito presso la Borsa Italiana S.p.A. riprende e rafforza alcune raccomandazioni già presenti nel Codice del 2018 e all'art. 2, Raccomandazione 8, prevede infatti che «le società adottano misure atte a promuovere la parità di trattamento e di opportunità tra i generi all'interno dell'intera organizzazione aziendale, monitorandone la concreta attuazione».

²⁰ La Proposta di Direttiva COM (2012) 614 final «riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure», pur risalendo al novembre del 2012, non è infatti stata ancora approvata, cosicché le tempistiche originariamente contemplate per la conformazione degli Stati membri ai suoi principi (rispettivamente il 1° gennaio 2020 per le società quotate e il 1° gennaio 2020 per le società quotate che sono imprese pubbliche) sono ineluttabilmente trascorse e dovranno essere riscadenziate. V. Bulletin Quotidien Europe N° 12184, *Quotas dans les conseils d'administration des sociétés cotées, le Parlement européen remet la pression sur le Conseil de l'UE* del 31 gennaio 2019). In dottrina cfr. M. CALLEGARI, *Spunti di riflessione in tema di gender equality: interventi dell'Unione Europea e azioni positive: prospettive di armonizzazione*. in M. CALLEGARI – E. DESANA – M. SARALE (a cura di), *Speriamo che sia femmina: l'equilibrio fra generi nelle società quotate e a controllo pubblico nell'esperienza italiana e comparata*, op.cit.

Nel quadro comparatistico, le misure adottate in una prospettiva di *gender balance on corporate boards* sono riconducibili a due modelli: da un lato, le iniziative a carattere volontario assunte dagli stessi attori del mercato (cd. *soft law*), che possono variare dalle raccomandazioni di autorità regolamentari, ai codici di autoregolamentazione, all'adozione di *best practices*, alla condivisione tra più società di politiche o obiettivi di *welfare*; dall'altro, i provvedimenti normativi (cd. *hard law*), che si distinguono a seconda della natura e dimensione delle società cui si rivolgono, al contenuto degli obiettivi e degli obblighi previsti (e, in particolare, all'adozione o meno di c.d. azioni positive, tra le quali rientrano le cd. quote di genere), ai tempi di riferimento, nonché alla previsione o meno di un sistema sanzionatorio ovvero premiale e delle sue caratteristiche.

L'aspirazione unionale alla *gender equality* si sta dunque facendo strada, talora faticosamente, ma sotto la spinta di sinergie inequivoche, in un panorama estremamente vario. Ai Paesi europei che hanno optato per l'imposizione delle quote di genere nella composizione degli organi societari, seppure attraverso normative eterogenee per quanto riguarda i soggetti destinatari e per le modalità attuative (Italia, Norvegia, Svezia, Olanda, Finlandia, Spagna, Francia, Islanda, Belgio, Danimarca, Grecia, Slovenia, Austria, Germania), si contrappongono quelli che hanno affidato il rispetto di una composizione qualitativamente eterogenea alla volontaria attuazione, tendenzialmente tramite l'adozione di codici di comportamento (Lussemburgo, Polonia, Gran Bretagna, Lettonia).

Entrambe le impostazioni rispondono in realtà ad un'ispirazione comunque garantista sotto il profilo delle pari opportunità, con uno spettro di applicazione più o meno vasto (società private, pubbliche; solo quotate....); tuttavia l'adesione facoltativa ai criteri di riparto secondo quote di genere, mediante il modello delle raccomandazioni, ha raggiunto risultati meno felici, analogamente alle prime esperienze di *moral suasion* avviate dalla Commissione europea già nel 2010.²¹

In questo scenario, come si è anticipato, l'Italia si colloca tra i Paesi che hanno predisposto una legislazione *ad hoc*, come la Norvegia, la Francia e la Svezia, cui si è in tempi più recenti aggiunta la Germania – con disposizioni sino ad ora riferite però soltanto alla composizione dell'*Aufsichtsrat*, corrispondente grosso modo al nostro Consiglio di sorveglianza nei sistemi dualistici, ma che si vorrebbero ora estendere anche al *Vorstand* e dunque all'organo di gestione – per perseguire le politiche di parità di genere attraverso azioni positive.

²¹ Per una ricostruzione dell'iter della Proposta v. i numerosi contributi sui diversi ordinamenti in M. CALLEGARI- E. DESANA-M. SARALE (a cura di), *Speriamo che sia femmina: l'equilibrio fra generi nelle società quotate e a controllo pubblico nell'esperienza italiana e comparata*, op.cit. Cfr. M. MARCUCCI – M.I. VANGELISTI, *L'evoluzione della normativa di genere in Italia e in Europa*, Quaderni Banca d'Italia, Roma, 2013; Centro Studi Camera dei Deputati, *Legislazione e politiche di genere*, n.62, 5 marzo 2020, <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0007.pdf>

Sulla scia del successo degli interventi di *hard law*, è stata elaborata a livello unionale la Proposta di Direttiva sull'equilibrio di genere, che rappresenta una misura temporanea per il conseguimento dell'obiettivo comune del 40% di amministratori non esecutivi del sesso sotto rappresentato per tutte le società quotate (comprese quelle pubbliche per cui la Proposta nella sua versione originaria prevedeva di anticipare di due anni l'entrata in vigore degli obblighi) e che dovrebbe applicarsi ad ogni consiglio, da intendersi come «ogni organo amministrativo, di gestione o di sorveglianza di una società».

Approvata nel 2013 a larghissima maggioranza del Parlamento europeo, la Proposta si è arenata in Consiglio.

Nel 2014 si registrano altri forti segnali di interesse e di urgenza e nel 2015 l'approvazione della Proposta di Direttiva è stata sollecitata con una risoluzione non legislativa di 341 deputati nel contesto di una più generale strategia per la parità di genere (inserita tra i *Sustainable Development Goals* dell'ONU). L'*iter* è certamente altalenante: non se ne è parlato nel 2016, ma il 31 maggio 2017 è stato presentato in Consiglio un testo aggiornato di Proposta di Direttiva, con uno slittamento degli originari termini, oltre all'introduzione di nuovi strumenti di uniformazione.

Poi di nuovo torpore. Il Parlamento ha infine discusso lo stato del fascicolo in seduta plenaria il 31 gennaio 2019 e ancora una volta ha chiesto che lo stesso venisse sbloccato nel febbraio 2019 (relatore: João PIMENTA LOPES, Portogallo, GUE / NGL) e gennaio 2020 (relatore, Evelyn REGNER, Austria, S&D) per aiutare ad eliminare il c.d. soffitto di cristallo. Attualmente il fascicolo è stato incluso nell'elenco delle attività non concluse da trasferire all'attuale Commissione (2020-2024) e la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ha dichiarato nei suoi orientamenti politici che cercherà di costruire una maggioranza per sbloccare la direttiva, considerata a ragione una delle priorità della nuova "Strategia" dell'UE per la parità di genere 2020-2025 adottata dalla Commissione europea il 5 marzo 2020. Il 21 settembre 2020 le commissioni Affari legali, Diritti della donna e Parità di genere del Parlamento hanno tenuto un'audizione congiunta sulle donne nei consigli di amministrazione. Il tema è stato nuovamente dibattuto nella plenaria del 5 ottobre 2020.²²

Nonostante l'ampio consenso a favore dell'adozione di misure per migliorare l'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società, non tutti gli Stati membri sostengono la legislazione a livello dell'UE e alcuni continuano a ritenere che le misure vincolanti a livello unionale non siano il modo migliore per perseguire l'obiettivo. I Parlamenti nazionali di Danimarca, Paesi Bassi, Polonia, Svezia e

²² Cfr. *Gender balance on company boards, European Parliament. Plenary*, October I 2020, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652093/EPRS_ATA\(2020\)652093_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652093/EPRS_ATA(2020)652093_EN.pdf)

Repubblica Ceca hanno presentato pareri motivati secondo cui la Proposta non rispetterebbe il principio di sussidiarietà ed alcune delegazioni continuano a preferire misure nazionali e/o misure non vincolanti a livello dell'UE.

Da una relazione della Vicepresidente Věra Jourová (25 maggio 2020) risulta che diciotto Stati membri si sono dichiarati a favore della Proposta e che il sostegno della Germania sarebbe sufficiente per consentire al Consiglio di raggiungere un voto a maggioranza qualificata per garantire un approccio comune. Otto Stati membri dell'UE (Danimarca, Grecia, Croazia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Svezia e Slovacchia) tuttavia continuano ad opporsi alla proposta, alcuni perché hanno già una legislazione in vigore.

La Proposta affronta i nodi centrali del fenomeno, secondo un'impostazione in molti punti fatta propria dall'esperienza italiana, che, come già ricordato, collocandosi tra gli interventi più innovativi in ambito unionale, sancisce l'impegno crescente al cd. *gender mainstreaming* ed a sanare con disposizioni cogenti, e neppure troppo limitate temporalmente (2038), lo squilibrio tra i generi per innescare dinamiche virtuose nella formazione degli organi apicali.

Nel delineare i contenuti delle azioni positive, ampio spazio viene lasciato agli ordinamenti, ferme restando le finalità comuni.

Naturalmente, accanto agli obiettivi concernenti gli amministratori, la Proposta individua una serie di misure supplementari e obblighi di informazione che sono posti in capo alle società. Aspetti, tutti, rispetto ai quali, ora che la Proposta sembra aver ripreso il suo cammino, appare necessario un ulteriore sforzo congiunto di riflessione per garantire condizioni il più possibile uniformi nei mercati interni affinché l'obiettivo paritario diventi concreto migliorando anche il governo societario e le prestazioni delle imprese.

In tal senso, i modelli di selezione dei candidati (secondo modalità e criteri prestabiliti, chiari, univoci e formulati in modo neutro), le politiche di genere per il superamento della persistente disparità retributiva, le politiche di formazione ed istruzione, nonché la comunicazione istituzionale sull'equilibrio di genere costituiscono previsioni fondamentali, da perseguire con maggiore incisività, atteso che sono assai trascurati dagli ordinamenti interni. Infine, un aspetto assolutamente centrale per rendere efficaci le disposizioni consiste nell'adeguatezza del sistema sanzionatorio. Non a caso i risultati più significativi sono stati ottenuti proprio in presenza di sanzioni adeguate, come dimostra in particolare l'esperienza francese che per prima ha introdotto un sistema sanzionatorio più rigido.

In senso più ampio, le azioni positive devono andare di pari passo e contribuire a sviluppare un'adeguata condivisione culturale ed etica. Proprio per questo il processo di armonizzazione è di vitale importanza ed è irrinunciabile ed improcrastinabile che

il percorso di approvazione della Proposta di Direttiva sia rapidamente riavviato quale tappa indispensabile al raggiungimento dell'auspicata parità di genere nel mondo del lavoro.

Come ha ricordato al riguardo la Presidente della Commissione 'Donne' del Parlamento Europeo, Evelyn Regner, in un comunicato stampa precedente l'Audizione del 21 settembre scorso «Le donne in Europa devono avere pari opportunità a tutti i livelli. L'Europa è forte se si libera delle discriminazioni. Attualmente le aziende più prospere sono quelle che annoverano più donne nei Consigli di Amministrazione. Purtroppo finora le misure volontarie degli Stati hanno avuto poco effetto. E da 7 anni il blocco del dossier in sede di Consiglio impedisce un grande balzo in avanti delle donne nei consigli esecutivi europei. Noi non tolleremo più questo ritmo da lumaca nelle misure relative alla Parità ed esortiamo il Consiglio a riprendere i lavori sulla proposta».

L'auspicio è che la normativa europea veda presto la luce.

Le osservazioni che seguono sono state elaborate e condivise nell'ambito dell'attività svolta dal network italiano Noi Rete Donne che le ha presentate in data 9 novembre 2020 al Parlamento europeo ed alla Commissione Femm (Committee on Women's Rights and Gender Equality) e fanno riferimento al testo della proposta di Direttiva come riportato nella Risoluzione legislativa del Parlamento europeo "riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in borsa e relative misure" (COM(2012)0614 – C7-0382/2012 – 2012/0299(COD)) (Procedura legislativa ordinaria: prima lettura).

Osservazioni alla Proposta di Direttiva COM (2012) 614 final «riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure».

Illustre Presidente e onorevoli Deputate e Deputati del Parlamento europeo, ringraziando molto per l'opportunità offerta di contribuire al dibattito sulla Proposta di Direttiva in oggetto, formuliamo di seguito le osservazioni di Noi Rete Donne, network italiano di donne che da oltre dieci anni è impegnato nell'ambizioso progetto di realizzare una democrazia pienamente paritaria, concentrandosi sul rapporto tra donne e potere in tutte le articolazioni, nelle istituzioni e nell'economia, a partire dall'analisi della rappresentanza nei processi decisionali.

Fanno parte del nostro network alcune accademiche e amministratrici di società quotate e a controllo pubblico, nonché molte professioniste che si sono occupate della materia, che hanno scritto anche articoli scientifici sull'argomento e che sono o sono state componenti di organi di amministrazione e controllo di società quotate o pubbliche. La nostra Rete ha già organizzato alcuni convegni sul tema e il nostro network ha anche presentato una proposta di modifica delle norme italiane che disciplinano l'equilibrio di genere nelle società e una proposta di norma *mainstreaming* per l'equilibrio di genere nelle nomine pubbliche, che accludiamo alle presenti osservazioni.

Crediamo che l'esperienza italiana in materia di equilibrio di genere negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate e a controllo pubblico possa essere utile: il nostro Paese, infatti, è stato uno dei primi in Europa ad introdurre una disciplina imperativa in materia, costituita dalla legge Golfo-Mosca n. 120 del luglio 2011 e i risultati sino ad ora raggiunti sono incoraggianti.

Le presenti osservazioni sono articolate in due parti: la prima illustra la normativa italiana, mentre la seconda contiene alcuni suggerimenti per migliorare il testo della proposta di direttiva. Il testo della proposta di Direttiva oggetto di osservazione è quello riportato nella Risoluzione legislativa del Parlamento europeo riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in borsa e relative misure (COM(2012)0614 – C7-0382/2012 – 2012/0299(COD)) (Procedura legislativa ordinaria: prima lettura). Si tiene anche conto della Relazione del Consiglio dell'Unione Europea del 31 maggio 2017 - 9496/17 e delle relative proposte.

PARTE PRIMA

1. Le peculiarità dell'esperienza italiana: le fonti normative

In Italia, l'equilibrio di genere negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate e delle società a controllo pubblico è stato introdotto per la prima volta con la Legge Golfo-Mosca n. 120 del 2011: tale legge ha modificato per le società quotate gli articoli del Testo Unico sull'intermediazione finanziaria che regolano la nomina degli organi delle società quotate, artt. 147- *ter* e art. 148 del Decreto legislativo n. 58 del 1998, TUF. Con questa legge si è imposto alle società quotate e a controllo pubblico di assicurare al genere sottorappresentato 1/3 dei posti all'interno degli organi di amministrazione e controllo di tali società. La previsione originaria prevedeva che l'equilibrio di genere dovesse essere assicurato per tre mandati (complessivamente 9 anni).

Le previsioni contenute nella Legge Golfo-Mosca sono state recentemente ampliate dalla legge n. 160 del 27 dicembre 2019 per le società quotate. Con tale legge, nelle società quotate il numero di posti riservato al genere sottorappresentato è stato portato a 2/5 del numero complessivo di incarichi di amministratore e componente dell'organo di controllo e la durata delle previsioni è stata ampliata: è infatti previsto che le relative disposizioni debbano applicarsi per ulteriori 6 mandati a partire dai rinnovi degli organi successivi al 1°

gennaio 2020. Ulteriori previsioni sono contenute nell'art. 144-*undecies*.1 del Regolamento CONSOB n. 11971 del 1999.

Per le società a controllo pubblico, le previsioni in materia di equilibrio di genere sono contenute nell'art. 3 della Legge Golfo-Mosca, nel Decreto del Presidente della Repubblica n. 251 del 2012 di attuazione del citato articolo e nel Decreto legislativo n. 175 del 2016, Testo unico sulle società partecipate pubbliche, TUSPP: la quota riservata al genere rappresentato è in questo caso di 1/3 dei componenti degli organi. Una importante previsione è contenuta nell'art. 11, 4° comma del TUSPP che impone di assicurare il rispetto dell'equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo, anche nelle nomine degli organi amministrativi monocratici; tale quota va computata sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno.

1.1. Società quotate

Per le società quotate la disciplina italiana presenta le seguenti caratteristiche:

ambito di applicazione: tutte le società italiane con sede in Italia e in altri Paesi UE

rigidità delle quote: la quota è rigida ed è di 2/5 dei componenti degli organi, cifra da arrotondarsi in eccesso, tranne nel caso di organi formati da tre componenti

neutralità della previsione, che si riferisce al genere sottorappresentato (e non alle donne *tout court*)

organi a cui si applicano le regole: organo amministrativo e organo di controllo; nel sistema tradizione l'organo di controllo è il collegio sindacale che non ha compiti amministrativi mentre nel sistema dualistico, articolato in un consiglio di sorveglianza e in un consiglio di gestione, l'organo di controllo è il consiglio di sorveglianza a cui spettano anche compiti di alta amministrazione

modifiche statutarie: imposizione alle società di introdurre nei loro statuti apposite regole che assicurino l'equilibrio richiesto dalla legge.

Durata delle quote: originariamente era previsto dalla Legge Golfo-Mosca che le previsioni operassero per 3 mandati (tendenzialmente 9 anni); attualmente per effetto della legge di bilancio n. 160 del 2019 è previsto che la normativa italiana si applicherà per ulteriori 6 mandati (a partire dai rinnovi successivi al 1° gennaio 2020) e dunque, in linea di massima, opererà almeno sino al 2038.

Vigilanza e sanzioni (pecuniarie e di decadenza dei componenti): la **vigilanza** spetta alla CONSOB, autorità di vigilanza italiana sulle società quotate; essa deve diffidare le società che non si uniformano alle regole in materia di equilibrio di genere, assegnando il termine

massimo di quattro mesi per conformarsi; decorso invano tale termine, la CONSOB deve applicare una sanzione amministrativa pecuniaria e fissare un nuovo termine ad adempiere (di tre mesi). Soltanto nel caso in cui perduri la violazione, i componenti eletti decadono dalla carica. Anche se non lo si dice espressamente, la decadenza opera soltanto dal momento del suo verificarsi (*ex nunc*) e non si riflette sul passato (non opera *ex tunc*). Le sanzioni pecuniarie vanno da 100.000 a 1.000.000 euro per le violazioni che riguardano la composizione dell'organo amministrativo e da 20.000 a 200.000 euro per il mancato rispetto delle prescrizioni che concernono l'equilibrio di genere nell'organo di controllo. Esse vengono irrogate dalla CONSOB.

1.2. Società a controllo pubblico

Per le società a controllo pubblico la disciplina presenta le seguenti caratteristiche:

ambito di applicazione: tutte le società italiane controllate direttamente, indirettamente, di fatto o di diritto da una Pubblica Amministrazione

rigidità delle quote: la quota è rigida ed è di 1/3 dei componenti degli organi, cifra da arrotondarsi sempre per eccesso

neutralità della previsione, che si riferisce al genere sottorappresentato (e non alle donne *tout court*)

organi a cui si applicano le regole: organo amministrativo e organo di controllo, ma anche cariche monocratiche.

modifiche statutarie: imposizione alle società di introdurre nei loro statuti apposite regole che assicurino l'equilibrio richiesto dalla legge.

Durata delle quote: non è chiara; originariamente la Legge Golfo-Mosca aveva previsto che le regole sull'equilibrio di genere operassero per 3 mandati (e dunque 9 anni), ma il d.lgs. 175 del 2016 (TUSPP) non sembra prevedere un termine finale con riferimento all'equilibrio di genere nell'organo di amministrazione; per l'organo di controllo l'operatività delle prescrizioni dovrebbe essere quella originariamente prevista dalla Legge Golfo-Mosca e dunque di 3 mandati (9 anni)

Vigilanza e sanzioni (decadenza dei componenti): la **vigilanza** spetta ad un organo politico centrale (Presidenza del Consiglio o Ministero delle Pari opportunità); anche in questo caso viene previsto un meccanismo che si articola in due successive diffide, decorse invano le quali i componenti eletti in violazione delle norme decadono. Anche se non lo si dice espressamente, la decadenza opera soltanto dal momento del suo verificarsi (*ex nunc*) e non si riflette sul passato (non opera *ex tunc*). Non sono previste sanzioni pecuniarie, a differenza di quanto previsto per le società con azioni quotate. È prevista la legittimazione di chiunque vi abbia interesse a segnalare il mancato rispetto delle disposizioni alla

Presidenza del Consiglio (o al Ministero delle pari opportunità). Questa previsione, traducendosi nell'attribuzione di un potere diffuso di "denuncia", sembra introdurre una forma di controllo democratico volto a bilanciare le carenze di un sistema sanzionatorio che è indubbiamente meno efficace di quello predisposto per le società con azioni quotate.

1.3. Le Piccole e Medie imprese

Non sono invece comprese nel campo di applicazione della Legge Golfo-Mosca e dei successivi provvedimenti le altre società le Piccole e Medie imprese non quotate, le Fondazioni o gli altri enti di diritto privato, le Casse previdenziali. Tuttavia questa esclusione è considerata una mancanza da colmare dal momento che la diversità di genere è un valore da perseguire in ogni società, soprattutto in quelle che superino determinati limiti dimensionali o che siano tenute alla redazione di un bilancio consolidato consolidino e negli Enti che assumono particolare importanza per l'economia. Tale aspetto è stato sottolineato nella proposta di modifica delle disposizioni in materia di equilibrio di genere nelle società presentata da Noi Rete Donne e acclusa alle presenti Osservazioni.

2. I risultati della legge

Gli effetti delle regole introdotte in Italia sono evidenti. Nel rapporto sulla *corporate governance* presentato a marzo 2020 dalla CONSOB e che fotografa la situazione degli organi delle società con azioni quotate a giugno 2019 si legge che la presenza femminile ha registrato nuovi massimi, superando rispettivamente il 36% e il 39% degli incarichi di amministrazione e controllo; la maggioranza delle donne (oltre il 72%) è amministratore indipendente; soltanto in 15 società, però, le donne ricoprono la carica di amministratore delegato e presiedono il *board* in circa 25 emittenti. Si legge ancora nel Rapporto che a seguito dell'entrata in vigore della Legge Golfo-Mosca n. 120/2011 si sono modificate anche altre caratteristiche dei board, quali ad esempio il livello medio di istruzione e la diversificazione dei profili professionali degli amministratori, entrambi aumentati.

PARTE SECONDA

1. Osservazioni sulla Proposta di Direttiva alla luce dell'esperienza italiana

(a) Ambito di applicazione della Proposta. La Proposta rappresenta una misura temporanea tesa a stabilire una strategia per tutti gli Stati membri al fine del conseguimento dell'obiettivo comune del 40% di amministratori non esecutivi del sesso sotto rappresentato per tutte le **società quotate** (comprese quelle pubbliche per cui la Proposta nella sua versione originaria prevedeva di anticipare di due anni l'entrata in vigore degli obblighi).

A nostro avviso è assolutamente auspicabile l'adozione di normative interne omogenee per le società private quotate e per quelle pubbliche (nel nostro ordinamento, ad esempio si segnalano discrasie ingiustificate).

È anche da valutarsi con favore l'ampliamento dell'ambito applicativo anche ad altre società non quotate che abbiano dimensioni o fatturato significativi o che siano tenute alla redazione del bilancio consolidato.

Per quanto riguarda le PMI che non rientrano nell'ambito di applicazione della Proposta, va raccomandato agli Stati membri di attuare comunque politiche volte a sostenere ed incentivare le PMI al fine di migliorare sensibilmente l'equilibrio di genere a tutti i livelli direttivi e nei consigli di queste diffuse realtà.

(b) Tempi di adeguamento e Temporaneità delle misure. La Proposta contempla termini di adeguamento che, seppure opportunamente ampliati dagli emendamenti del 2017, non paiono adeguati né ad una realistica prognosi di adeguamento (in considerazione delle tempistiche delle legislazioni interne) né alla più generale circostanza che le azioni positive richiedono comunque un tempo piuttosto lungo per promuovere le condotte virtuose auspiccate. Sarebbe in tal senso auspicabile anche una maggiore riflessione sulla temporaneità delle azioni positive onde evitare che la troppa eterogeneità di tempistiche in fase di adozione possa tradursi in un ostacolo all'armonizzazione ovvero in forme di elusione.

(c) Quote. La Proposta appare calibrata con attenzione laddove modula le quote ma sottolinea nel Considerando 22 bis che l'obiettivo del 40% non deve interferire con la scelta concreta dei singoli amministratori da un'ampia rosa di candidati uomini e donne. Particolare attenzione, in sede di recepimento, andrà quindi dedicata alle modalità operative, variabili a seconda dei diversi ordinamenti. Infine, l'effettività del raggiungimento di un'adeguata rappresentanza di genere potrà essere garantita solo attraverso l'introduzione di una regola ulteriore di non cumulo dei mandati di amministratori al pari di quella contemplata in alcuni ordinamenti europei (ad esempio, in Francia), onde evitare fenomeni distorsivi e garantire la diversificazione dei profili all'interno dei boards.

(d) Amministratori senza incarichi esecutivi e con incarichi esecutivi. La Proposta di Direttiva, al pari della larga parte della legislazione interna in materia, indirizza le azioni positive alla cerchia degli amministratori senza incarichi esecutivi. Tradizionalmente è stato ritenuto che l'introduzione di correttivi in relazione agli amministratori con incarichi esecutivi possa rivelarsi troppo invasiva sul piano dell'autonomia privata sovrana nella gestione della società e che, peraltro, l'affermarsi di un equilibrio di genere tra gli amministratori privi di incarichi non esecutivi avrebbe comunque potuto creare comportamenti virtuosi in grado di riequilibrare anche le nomine di amministratori con incarichi esecutivi. Le percentuali sostanzialmente risibili di amministratori con incarichi esecutivi del sesso meno rappresentato inducono a ripensare seriamente l'approccio tradizionale e ad introdurre correttivi anche e sempre per gli amministratori con incarichi

esecutivi, soprattutto con riferimento alle società quotate pubbliche. Per esse si potrebbe introdurre una previsione che imponga allo Stato o all'ente che partecipa nella società di assicurare il rispetto di una quota a favore del genere sottorappresentato (ad esempio 1/3) da computarsi su tutte le nomine che vengono effettuate in corso di anno, come è attualmente previsto in Italia dall'art. 11, 4° comma del TUSPP n. 175 del 2016.

(e) **Organo di controllo e comitati endoconsiliari.** La Proposta riguarda ogni "consiglio" che viene definito come "ogni organo amministrativo, di gestione o di sorveglianza di una società"; tuttavia nell'ordinamento italiano la maggior parte delle società è organizzata secondo il sistema tradizionale in cui l'assemblea nomina l'organo amministrativo (che nelle società con azioni quotate deve sempre essere un consiglio di amministrazione) e il collegio sindacale (formato da 3 o da 5 componenti); pertanto la Proposta, per come è formulata, non si applicherebbe a tale organo, mentre la normativa italiana impone il rispetto dell'equilibrio di genere anche in tale organo (v. la Parte Prima di queste Osservazioni). Va poi aggiunto che la Proposta non si occupa della composizione dei comitati endoconsiliari, oggetto di numerose Raccomandazioni della Commissione Europea che sono state recepite nella maggior parte dei Codici di autodisciplina. A nostro avviso sarebbe invece molto importante richiedere che l'equilibrio di genere sia assicurato anche nei comitati costituiti all'intero di ciascun consiglio (ad esempio Comitato Remunerazioni, Comitato Parti Correlate, Comitato per il controllo interno e così via).

(f) Le azioni positive nella strategia unionale. Le misure possono essere ritenute conformi al quadro definito dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di azioni positive intese come strumenti che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato (art. 23 Carta dei diritti fondamentali; art. 157, par. 3 TFUE). La conformità è rafforzata dalla neutralità della misura, che permette di escludere una cd. *reverse discrimination* e dovrebbe pertanto essere perseguita anche in sede di armonizzazione. In Italia la normativa ha già funzionato a favore del genere maschile con riferimento ad alcuni organi di controllo (collegi sindacali) in cui gli uomini costituiscono il genere sottorappresentato.

(g) La selezione dei candidati. Secondo le indicazioni della Proposta, indispensabile al perseguimento degli obiettivi prefissati è la regolamentazione delle procedure di selezione attraverso la previsione di modalità e criteri prestabiliti, chiari, univoci e formulati in modo neutro. La Proposta pone dunque l'accento sulle qualifiche, palesando l'ovvietà che i candidati non dovranno accedere ai ruoli indicati per il semplice fatto di appartenere ad un genere sottorappresentato, ma semplicemente non essere "scartati" sulla base di tale appartenenza. Punto nodale diventano allora le modalità di selezione dei candidati, sulle quali ha posto particolare attenzione la Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, indicando a requisiti della cernita la trasparenza, la neutralità e la priorità delle qualifiche individuali. Tali previsioni sono fondamentali, ma quasi del tutto assenti dal panorama normativo degli Stati membri, ragion per cui si auspica una maggiore analiticità e incisività

della Proposta nel richiedere di introdurre modalità di selezione vincolanti per le imprese, tra le quali, ai Considerando 14 e 27, vengono solo suggerite: la previsione di un comitato di nomina per la preselezione dei candidati da presentare all'assemblea degli azionisti, il metodo delle liste, la realizzazione di adeguate forme di pubblicizzazione dei posti vacanti e delle procedure di selezione.

(h) La retribuzione e gli strumenti di conciliazione. Troppo timidi, e per ciò stesso lacunosi, appaiono gli incentivi alle politiche di genere per l'eliminazione della (persistente) disparità retributiva, alle iniziative di consulenza sullo sviluppo professionale delle figure sotto rappresentate e nel settore delle risorse umane per promuovere le assunzioni diversificate e l'offerta di condizioni di lavoro flessibili per tutti i lavoratori. Il punto è centrale perché, al pari del precedente, assente dalle disposizioni speciali attualmente vigenti nei diversi ordinamenti: un intervento più incisivo (e per essere tale dovrebbe essere completato a livello di contenuti) potrebbe consentire in tempi brevi l'introduzione di previsioni armonizzate nei diversi ordinamenti.

(i) La formazione. Non si deve infine dimenticare, onde creare naturali meccanismi virtuosi e di stabilizzazione della *gender equality*, la rilevanza delle politiche di formazione ed istruzione. Si tratta di aspetti trattati quasi secondariamente a livello di Proposta di Direttiva e del tutto omessi in molti ordinamenti, sui quali occorre invece incentrare lo sviluppo delle azioni positive e l'integrazione ed il potenziamento degli interventi ad oggi posti in essere. Occorrerebbe promuovere lo svolgimento di corsi con la collaborazione delle Università e delle Autorità di vigilanza per formare amministratori e amministratrici competenti. È molto importante, inoltre, la previsione contenuta nel considerando 7-bis secondo cui le società e le imprese dovrebbero valutare la creazione di una riserva di donne pronte ad assumere incarichi dirigenziali che incoraggi, sostenga e sviluppi talenti femminili.

(j) L'adeguatezza del sistema sanzionatorio. L'introduzione da parte degli Stati membri di "sanzioni adeguate e dissuasive per le società che non rispettano la direttiva", come previsto in sede di Proposta, è aspetto assolutamente centrale per rendere efficaci le disposizioni. L' "impunità" degli inadempimenti può infatti contribuire a mantenere una sorta di regime di autoregolamentazione, che da più parti è stato ritenuto meno virtuoso. In particolare, confrontando l'esperienza di ordinamenti nei quali è stata prevista l'introduzione di quote, non affiancata da meccanismi sanzionatori, con quella di ordinamenti che hanno contemplato entrambi, è possibile accertare risultati più significativi in questi ultimi. Lo dimostra il primato dell'esperienza francese (che è quella che fin da subito ha introdotto un sistema sanzionatorio più rigido) e, se vogliamo, la stessa differenza di risultati in Italia tra il settore delle quotate e quello pubblico (dove mancano sanzioni pecuniarie).

Tra le possibili sanzioni via via sperimentate nei diversi ordinamenti vi sono: la nullità delle deliberazioni degli organi, suscettibile di minare peraltro i meccanismi di certezza giuridica

che dovrebbero accompagnare tali decisioni; misure più rigorose, quali lo scioglimento delle società che non rispettino gli obblighi di legge, che rischiano di sottovalutare le (quantomeno) iniziali difficoltà operative di adeguamento; la nullità delle nomine intervenute in violazione degli obblighi legali. Quest'ultima fattispecie, adottata già nel modello francese, pare la più adeguata, analogamente a quella che impone una sospensione del compenso agli amministratori (con restituzione di compensi eventualmente percepiti) quanto meno in termini di gettone di presenza a favore degli organi irregolarmente composti sino al momento dell'adeguamento alle disposizioni legislative.

Nonostante il panorama sia estremamente vario, e proprio per questo, è apprezzabile che la Proposta sia così netta nel sottolineare la necessità per gli Stati membri di prevedere sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni dei requisiti relativi a una procedura aperta e trasparente": tra queste vengono indicate, ma puramente a titolo esemplificativo, anche le sanzioni amministrative, come l'esclusione da tutte le gare di appalto pubbliche, la decadenza dalla concessione di risorse erogate attraverso i fondi strutturali dell'Unione e la nullità o l'annullamento, da parte di un organo giudiziario, della nomina degli amministratori senza incarichi esecutivi avvenuta in violazione delle disposizioni nazionali adottate in esecuzione della direttiva.

Si ritiene particolarmente interessante, sul punto, la posizione assunta dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, che opera un distinguo tra le società a seconda dell'impegno dimostrato nel perseguimento degli obiettivi, *in primis* sulla base dei dati che vengono forniti in merito alla rappresentanza di genere, e propone di rafforzare gli obblighi di divulgazione, comunicazione e motivazione in capo alle imprese che si dimostreranno meno virtuose. Più che sul piano sanzionatorio, la Commissione suggerisce di valorizzare aspetti premiali, "ricompensando" il raggiungimento degli *standards* quale criterio di aggiudicazione delle gare di appalto pubblico o di attribuzione di benefici fiscali.

(k) L'informazione e la vigilanza. Non si può non rimarcare l'importanza attribuita alla comunicazione istituzionale sull'equilibrio di genere, anche in relazione al carattere di misura temporanea della Direttiva, come tale prodromica ad un monitoraggio delle evoluzioni degli ordinamenti e delle prassi in una prospettiva di verifica del successo delle misure ovvero di valutazione di nuovi interventi. Molteplici sono le misure considerate e, fra queste, rientrano il rafforzamento degli obblighi di informazione sulle politiche per assicurare la diversità all'interno dei consigli di amministrazione, nonché l'ampliamento delle informazioni contenute nelle relazioni sulla *corporate governance* con particolare riguardo all'applicazione e/o disapplicazione dei Codici di autodisciplina. Gli Stati membri devono fare obbligo alle società quotate di fornire annualmente alle autorità nazionali competenti informazioni sulla composizione di genere dei loro consigli e sul conseguimento degli obiettivi previsti dalla Proposta di direttiva, per consentire a tali autorità di valutare i progressi delle imprese verso l'equilibrio di genere fra gli amministratori. Si sottolinea la

rilevanza dell'inserimento di tali informazioni nella relazione annuale della società, nonché l'opportunità di una pubblicazione adeguata e facilmente accessibile anche sul web.

* * *

Dalle considerazioni precedenti e da una riflessione sull'esperienza degli ordinamenti ove le "quote rosa" sono state anteriormente introdotte (Norvegia, Francia), emerge un progressivo ampliamento dello spettro applicativo e della cogenza degli obblighi a tutela della *gender equality*: ovunque si propende per la previsione di *step* graduati in vista del raggiungimento degli obiettivi prefissati, nei quali proprio la progressività pare garantire efficacia alle azioni positive.

In senso più ampio, tuttavia, i divari esistenti fra Paesi nel perseguimento della *gender equality* sono principalmente legati ad un problema di "effettività" delle regole, che riflette il livello di affermazione della questione nel sistema di valori diffuso a livello sociale: è infatti evidente che qualsiasi intervento, indipendentemente dalla sua cogenza, deve andare di pari passo e contribuire a sviluppare un'adeguata condivisione culturale ed etica.

E mentre le azioni positive si diffondono ed in Italia si sono opportunamente prorogate ed implementate, per certi aspetti e pur con alcune criticità, le disposizioni sull'equilibrio di genere, è davvero il momento di domandarsi come mai e fino a quando la Proposta di Direttiva in oggetto rimarrà in questo limbo, in una materia in cui il confronto tra le esperienze dei diversi ordinamenti e la ricerca di politiche e ispirazioni comuni appare centrale ed indispensabile al raggiungimento dell'ottimizzazione e dell'auspicata parità di genere, sostanziale e non solo formale, nel mondo del lavoro.