

Le modifiche alla legge Golfo-Mosca

Irene Ambrosi

Sommario: - 1. Le modifiche alla legge Golfo-Mosca in materia di equilibrio tra i generi nei consigli di amministrazione e controllo delle società quotate. 2. Cenni sul quadro normativo nazionale e sovranazionale in tema di equilibrio di genere negli organi societari 3. L'impatto della l. Golfo-Mosca e i dati del cambiamento.

1 Le modifiche alla legge Golfo-Mosca in materia di equilibrio tra i generi nei consigli di amministrazione delle società quotate.

La l. 27 dicembre 2019, n. 160 “legge di Bilancio 2020”, con l’art. 1, commi 302, 303 e 304, ha modificato la previgente disciplina contenuta nella l. Golfo-Mosca in tema di quota di genere negli organi societari, stabilendo una **diversa quota riservata al genere meno rappresentato** da “almeno un terzo” ad “**almeno due quinti**”.

In particolare, la novella ha inciso sul d. lgs. n. 58 del 1998 Testo Unico di Intermediazione finanziaria (cd TUF), modificando la quota nel comma 1-ter dell’articolo 147-ter quanto agli organi di amministrazione, e nel comma 1-bis dell’articolo 148 quanto agli organi di controllo.

Ha inoltre ampliato il periodo di applicazione di detto criterio da tre a “**sei mandati consecutivi**”.

Con particolare riferimento alle **società neo-quotate**, ha previsto “per il primo rinnovo successivo alla data di inizio delle negoziazioni” che la percentuale da riservare al genere meno rappresentato sia pari ad “almeno un quinto” dei componenti.

Il criterio di “almeno due quinti” **si applica “a decorrere dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e controllo delle società quotate** in mercati regolamentati successivo alla data di entrata in vigore della presente legge” ovvero dal 1° gennaio 2020.

La previgente disciplina (l. 12 luglio 2011, n. 120 cd. l. Golfo-Mosca)¹, imponeva una quota riservata al genere meno rappresentato pari ad “**almeno un terzo**” dei componenti dei propri organi di amministrazione e di controllo e stabiliva che tale criterio di riparto si applicasse per “**tre mandati consecutivi**”.

E' stato infine imposto un nuovo obbligo alla Consob ovvero quello di comunicare annualmente al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri gli esiti delle verifiche sull'attuazione della nuova disciplina.

Le modifiche normative non hanno invece innovato sull'impianto originario della l. Golfo-Mosca, ad esempio in tema di disciplina del sistema sanzionatorio (che prevede dapprima la diffida e l'irrogazione di sanzioni amministrative e, nei casi più gravi, la decadenza dall'organo), di attribuzione a Consob del potere di statuire, con regolamento, in ordine a violazione, applicazione e rispetto delle disposizioni in materia di quote di genere, anche con riferimento alla fase istruttoria e alle procedure da adottare.

Dopo l'entrata in vigore della novella, la Consob ha immediatamente evidenziato che il nuovo criterio di attribuzione di almeno due quinti al genere meno rappresentato, può ingenerare incertezze interpretative nei casi in cui gli organi sociali siano formati da tre componenti e, in particolare, nei casi in cui il collegio sindacale sia composto da tre membri effettivi, in quanto dal punto di vista aritmetico è impossibile assicurare per entrambi i generi la presenza di almeno due quinti in organi così composti. Ha inoltre osservato come non sia possibile ritenere che la novella imponga indirettamente alle società quotate di dotarsi di un organo di controllo composto da cinque sindaci effettivi, stante l'attuale disciplina societaria che riserva all'autonomia statutaria la determinazione del numero dei membri effettivi del collegio sindacale².

Il nuovo testo delle disposizioni regolamentari (comma 1 dell'art. 144-undecies.1 del Regolamento Emittenti) - introdotto dalla Delibera Consob

¹ Come visto, la disciplina aveva in particolare inserito il comma 1-ter nell'art. 147-ter ed il comma 1-bis nell'art. 148 del d.lgs. n. 58/1998 (recante il t.u. della disposizioni in materia di intermediazione finanziaria - TUF)

² CONSOB, Comunicazione n. 1/20 del 30 gennaio 2020.

n. 21359 del 13 maggio 2020 - reca una modifica che, oltre a sostituire il termine “per tre mandati consecutivi” con quello “per sei mandati consecutivi”, ha precisato che **il momento di decorrenza dei sei mandati decorre “dal primo rinnovo successivo al 1° gennaio 2020”**. Viene così opportunamente chiarita dalla disposizione regolamentare la disciplina transitoria della novella.

Nella stessa disposizione, inoltre, viene confermato, per il caso in cui dall’applicazione del nuovo criterio di riparto percentuale tra generi non risulti un numero pari, **l’applicazione in via generale della regola dell’arrotondamento per eccesso all’unità superiore**, ad eccezione dei casi di organi sociali composti da tre componenti, per i quali, stante l’impossibilità dal punto di vista aritmetico di assicurare per entrambi i generi la presenza di almeno due quinti, si applica invece la regola dell’arrotondamento per difetto.

2. Cenni sul quadro normativo nazionale e sovranazionale in tema di quote di genere negli organi di amministrazione e controllo delle società

Va sottolineato che la disciplina interna sopra citata ha imposto alle società quotate di prevedere statutariamente un criterio che assicuri l’equilibrio tra i generi nell’elezioni degli organi sociali, specificando altresì che l’equilibrio debba ritenersi raggiunto quando il genere meno rappresentato abbia ottenuto la percentuale prevista come minima dei posti nell’organico sociale.

Come visto, è stato confermato il carattere temporaneo della disciplina che troverà applicazione ancora per altri sei mandati con decorrenza dal 1 gennaio 2020, in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui la regola della transitorietà delle previsioni normative è garanzia della compatibilità della azione positiva con i principi costituzionali.

In proposito, sia la Corte costituzionale sia la Corte di giustizia con un orientamento parallelo e sostanzialmente omogeneo hanno subordinato la legittimità costituzionale e la compatibilità al Trattato delle azioni positive di genere alla circostanza che lo strumento prescelto sia idoneo ad assicurare pari opportunità *“all’accesso ad un risultato finale”* e *“non*

*direttamente al risultato finale*³.

Va anche ricordato che la l. Golfo-Mosca ha esteso la disciplina di tutela del genere alla composizione degli organi di amministrazione e di controllo delle società, costituite in Italia, controllate da pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo, c.c., non quotate in mercati regolamentati (1 comma) ed ha rinviato la disciplina ad apposito regolamento ex art. 17, comma 1, della l. 23 agosto 1988, n. 400, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Con il d.P.R. 30 novembre 2012, n. 251 è stato adottato il regolamento concernente la parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo nelle società controllate da pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 1 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con cui sono stati stabiliti i termini e le modalità di attuazione del criterio di riparto tra i generi, le forme e i termini dei provvedimenti previsti, le modalità di sostituzione dei componenti decaduti nonché la vigilanza sull'applicazione dello stesso.

Il regolamento ha demandato all'autonomia statutaria di prevedere che la nomina degli organi di amministrazione e di controllo sia effettuata secondo modalità tali da garantire che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei componenti di ciascun organo (art. 2, comma 1, d.P.R. n. 251/2012). Nell'ipotesi in cui la nomina degli organi sociali avvenga con il meccanismo del voto di lista, è stato demandato agli statuti di prevedere la formazione delle liste in applicazione del criterio di riparto tra generi, prevedendo modalità di elezione e di estrazione dei singoli componenti idonee a garantire il rispetto delle previsioni di legge (art. 2, comma 2, d.P.R. n. 251/2012). Vengono dettate modalità generali di arrotondamento per eccesso all'unità superiore nei casi in cui dalle regole statutarie adottate non risulti un numero intero di componenti degli organi di amministrazione o controllo appartenenti al genere meno rappresentato e imposta l'adozione di modalità di sostituzione dei componenti dell'organo di amministrazione venuti a cessare in corso di mandato, in modo da garantire il rispetto della quota stabilita (art. 2, commi 3-5, d.P.R. n. 251/2012). Viene assicurato il rispetto della composizione degli organi

³ Cfr. in tal senso, Corte Cost. n. 49/2003; n. 4/2010; CGE 7.8.1995 C-405/93.

sociali nelle società pubbliche, anche in caso di sostituzione, per tre mandati consecutivi a partire dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del regolamento e per il primo mandato la quota riservata al genere meno rappresentato viene fissata in almeno un quinto del numero dei componenti dell'organo (art. 3 d.P.R. n. 251/2012). Il monitoraggio e la vigilanza sull'applicazione della normativa sull'equilibrio di genere è affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato per le pari opportunità "il quale presenta al Parlamento una relazione triennale sullo stato di applicazione della stessa" (art. 4 d.P.R. n. 251/2012).

Va segnalato inoltre il dettato dell'art. 11, comma 4, del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (recante il t.u. in materia di società a partecipazione pubblica) che nella scelta degli amministratori delle società a controllo pubblico, impone alle amministrazioni di assicurare "il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno. Qualora la società abbia un organo amministrativo collegiale, lo statuto prevede "che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 12 luglio 2011, n. 120".

Gli interventi menzionati si inseriscono in un quadro normativo sovranazionale più ampio; difatti, 11 Stati dell'Unione europea (per prima la Norvegia, seguita da Spagna, Francia, Italia, Belgio, Paesi Bassi, Portogallo, Danimarca, Finlandia, Grecia, Austria e Slovenia) hanno adottato strumenti giuridici per promuovere la parità di genere negli organi direttivi delle imprese. In otto di questi paesi, la normativa adottata è estesa anche alle imprese pubbliche, mentre i restanti paesi membri dell'Unione non hanno introdotto né misure di autoregolamentazione, né misure legislative.

E' stato correttamente osservato che questo approccio giuridicamente frammentario rischia di ostacolare il funzionamento del mercato interno europeo, in quanto la vigenza di differenti norme interne in materia societaria, con particolare riguardo al rispetto dell'equilibrio di genere, possono, in caso di mancata osservanza, creare complicazioni per le

aziende ed esercitare un effetto deterrente sugli investimenti transfrontalieri⁴.

Sul versante euro unitario, il Parlamento europeo ha approvato, con emendamenti, la proposta di direttiva riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa. Tra le altre cose, gli eurodeputati hanno invitato gli Stati membri a garantire che le società quotate adottino misure efficaci e vincolanti per garantire che, entro il 2020, almeno il 40% degli incarichi non esecutivi siano coperti da donne. Le società pubbliche dovrebbero raggiungere tale obiettivo già nel 2018 (COM (2012) 0614). Va dato conto, però, che su tale proposta e sui relativi lavori preparatori perdura ad oggi una situazione di stallo.

3. L'impatto della l. Golfo-Mosca e i dati del cambiamento.

L'andamento dell'applicazione della disciplina in commento ed il cambiamento indotto dalle disposizioni di riequilibrio di genere negli organi societari emerge dall'esame dei dati dell'Osservatorio CERVED - Fondazione Bellisario 2020 dai quali risulta che a distanza di otto anni dall'entrata in vigore della l. Golfo-Mosca oltre il 70 per cento delle società private quotate e di quelle a partecipazione pubblica ha la presenza del genere meno rappresentato pari o superiore ad un terzo nei propri organi amministrativi e di controllo.

Di sicuro interesse quanto posto in luce dall'Osservatorio che registra lo slancio notevole impresso dalla l. Golfo-Mosca sul cambiamento della composizione degli organi delle società quotate che, però, non ha avuto l'effetto di trascinarsi sperato sulle società non quotate nelle quali la percentuale di donne amministratori delegato resta del tutto marginale ed è pari all'8,4%.

Sulle società quotate i dati del cambiamento sono più che positivi con un incremento notevole della partecipazione del genere meno rappresentato

⁴ Graziano, *Diversità di genere e ruolo delle donne nei consigli di amministrazione. Possibili effetti della nuova legge sulle quote rosa*, Serafin – Brollo (a cura di), *Donne Politica e istituzioni: varcare la soglia?* Udine, 2012, 141 e ss.; per l'esame delle evoluzioni di prospettiva europei in tema di equilibrio di genere, v. Ferrari Zumbini, *Gli equilibri di genere nella normativa europea. Sviluppi e problemi*, Astone, Manganaro, Rolli e Saitta (a cura di), *Nuove forme di tutela degli equilibri di genere*, 2016, Milano, 141 e ss.)

che va dalla presenza di 170 donne nel 2008 (il 5,9%), alle 811 di oggi, il 36,3%, mentre nei collegi sindacali si è passati dal 13,4% del 2012 al 41,6% del 2019, con 475 sindaci donne.

Resta invece notevole il *gap* nelle posizioni apicali; difatti, 14 sono gli amministratori delegati donna (6,3%) e 24 i presidenti (10,7%). Nei collegi sindacali, il ruolo di presidente è ricoperto da 49 donne, pari al 22% di tutte le società quotate.

Nelle società a controllo pubblico, secondo i dati che Cerved elabora per il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal 2014 al 2019, cioè dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 251 del 2012, la presenza delle donne nei Consigli d'amministrazione e nei collegi sindacali è aumentato di quasi 3.000 unità (da 2.180 a quasi 5.000) passando dal 14,3% al 32,5%, ma senza superare la quota di un terzo. Nello stesso periodo, gli uomini ai vertici degli organi collegiali sono scesi da 19.000 a 10.000.

Viene altresì evidenziato che negli ultimi anni sono cresciute e di molto le controllate pubbliche ad amministratore unico, che non hanno obblighi di parità di genere; su 1.533 aziende, 1.340 hanno un amministratore uomo e 193 donna.

In generale, la legge ha portato rilevanti risultati sulla presenza femminile negli organi di gestione e di controllo, ma purtroppo risultati ancora non soddisfacenti sulle differenze di retribuzione e sulla presenza di donne ai vertici delle società ⁵.

I risultati ottenuti nell'ambito degli organi sociali nell'ordinamento interno non corrispondono a quelli rilevati nel contesto internazionale; difatti, l'Italia come risulta dall'ultimo Rapporto concernente il **Global Gender Gap Index 2019 predisposto dal World Economic Forum** per misurare il grado di eguaglianza di genere a livello mondiale si è collocata al 76esimo posto su centoquarantanove paesi esaminati (guadagnando una posizione rispetto al 2006, anno di creazione dell'indice, ove l'Italia si era collocata al settantasettesimo posto). I quattro indicatori esaminati dal W.E.F. [salute (aspettative di vita e rapporto tra sessi alla nascita), istruzione (educazione elementare e superiore), economia (leadership,

⁵ Osservatorio Cerved- Fondazione Bellisario 2020, Le donne ai vertici delle imprese, 2020.

partecipazione al mercato del lavoro e salari) e politica (rappresentanza)] hanno sottolineato una notevole discrepanza in opportunità, status e attitudini tra i due sessi in Italia; ad esempio, in tema di differenze salariali è emerso che non soltanto il genere femminile percepisce una retribuzione inferiore rispetto a quello maschile, ma anche che il tempo lavorativo delle donne è percentualmente maggiore rispetto ai colleghi uomini; difficoltà sono emerse altresì in tema di opportunità sia alla partecipazione economica sia a quella politica (in Italia il Parlamento è formato solo dal 31% da donne e nei ministeri la presenza di queste ultime è limitata al 27,8%).

Dal Rapporto è risultato, infine, che il divario di genere a livello mondiale si è allargato attestandosi nella percentuale del 68% e che per colmarlo saranno necessari 100 anni rispetto agli 83 stimati lo scorso anno (la stima viene compiuta a livello globale, come media tra i 61 anni dell'Europa occidentale e i 168 anni nel Nord America) (<https://www.weforum.org>).