

EUROPA E IMPRESE

a cura di  
**Francesco Sciaudone**, partner Studio legale  
 Grimaldi e Associati Bruxelles - Roma - Milano

# Contratti pubblici: le regole dell'Ue

● **Francesco Sciaudone**  
**Cristiano Chiofalo**

Dopo la messa in mora dell'Italia, avvenuta lo scorso 30 gennaio per il presunto contrasto di alcune disposizioni del Codice dei contratti pubblici con le direttive in materia di appalti, la commissione europea ritorna sul tema per chiarire alcuni aspetti applicativi delle regole comunitarie in materia di contratti pubblici. Lo fa con la comunicazione interpretativa c(2007)6661, relativa all'applicazione del diritto comunitario su appalti e concessioni alle società miste pubblico - private, del 5 febbraio 2008. Con questa iniziativa di soft law, la commissione prova a riempire gli ampi spazi lasciati privi di una disciplina a seguito anche delle direttive 2004/17 e 2004/18. La materia delle public private partnership è rimasta infatti, insieme con il ricorso alle concessioni di servizi fuori dalle direttive e solo in parte interessata dalle precedenti comunicazioni interpretative (si pensi a quella del 2000 in materia di concessioni). Il settore, tuttavia, anche per la continua esigenza di coinvolgere capitali privati nella realizzazione di interventi a carattere pubblico (basti pensare al continuo e crescente ricorso a forme di project finance per la realizzazione delle infrastrutture) ave-

va bisogno di una qualche indicazione a livello comunitario. Così la commissione ha ritenuto di porre da un lato un freno ai numerosi tentativi di eludere la concorrenza proprio per il tramite della costituzione di società pubblico/private, d'altro canto, per l'appunto, incoraggiare l'utilizzo delle Institutionalised Public-Private Partnerships (Ippp, che vengono definite come forme di cooperazione fra autorità pubbliche e soggetti privati, che si manifestano nella costituzione di società a capitale misto per l'esecuzione di appalti o concessioni). Nella comunicazione, infatti, la commissione chiarisce, anzitutto, alla luce della giurisprudenza comunitaria in materia che i requisiti di ammissibilità del ricorso all'in house providing devono essere interpretati in modo restrittivo (in virtù del carattere eccezionale dell'affidamento diretto rispetto alle regole generali del diritto comunitario), senza voler essere di ostacolo alla creazione di società miste pubblico - private. Essendo sufficiente che ad esse si pervenga assicurando - per tempo - una sufficiente ed adeguata competition for the market. L'intenzione della commissione è, quindi, stata quella di chiarire quando e come le regole comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni si ap-

plicano alla costituzione e funzionamento delle Ippp, in modo da evitare che contratti attribuiti alle Ippp si rivelino, successivamente, affidati in violazione delle regole comunitarie. Il punto di partenza della commissione è il principio, stabilito dalla Corte di giustizia, secondo il quale la semplice partecipazione di un socio priva-

In presenza  
 di società miste  
 si rende necessario  
 l'espletamento  
 di due procedure  
 ad evidenza pubblica

to nel capitale esclude che sia ammissibile il ricorso all'in house providing rispetto alla società in questione. In presenza di società miste, si renderebbe, dunque, sempre necessario l'espletamento di due procedure ad evidenza pubblica, l'una per la scelta del socio privato ed un'altra per la successiva assegnazione del contratto. Ciò, tuttavia, comporterebbe un aggravio di tempi e procedure per l'espletamento di due gare. La Commissione propone

quindi di dare una soluzione a questa impasse applicativa, chiarendo che la procedura per la costituzione delle Ippp non è necessario che si articoli in due fasi, la gara per il socio e poi la (eventuale gara) per il contratto alla società. Si ritiene così possibile che il partner privato sia individuato mediante una procedura che preveda, allo stesso tempo, anche l'assegnazione del contratto o della concessione. Le regole per l'affidamento dei contratti pubblici dovranno, peraltro, essere applicate, secondo la Commissione, qualora si vogliano affidare alla società mista ulteriori contratti, diversi da quelli già affidati "a monte" contestualmente alla procedura per la costituzione della società. La commissione sembra, peraltro, consapevole che residuano, comunque, problemi applicativi ed incertezze ed auspica che sarà possibile risolverli con il ricorso al dialogo competitivo (in proposito sia consentito rinviare ad un recente articolo "Il dialogo competitivo tra diritto comunitario e ordinamento italiano" pubblicato su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)). Si tratta, invero, della procedura che - almeno negli auspici comunitari - potrebbe o dovrebbe conciliare complessità, concorrenza e flessibilità delle procedure in materia di contratti pubblici.

Una delle peculiarità del ricorso a tale procedura, ad esempio, potrebbe essere costituito dalla circostanza che l'autorità aggiudicatrice potrebbe definire i contenuti del contratto o della concessione da affidare alla società mista, lo statuto della costituenda società, i patti parasociali e tutti gli altri documenti che disciplinano la governance della costituenda società nel corso della fase di dialogo. Tale documentazione non dovrebbe, invece, essere in tutto prestabilita nella documentazione posta a base di gara, come richiesto qualora si ricorra a procedure diverse dal dialogo competitivo. Quanto poi al contratto oggetto di affidamento con l'originaria procedura di costituzione della società mista, la Commissione ribadisce che un suo eventuale "adeguamento" deve comunque avvenire nel rispetto del principio di trasparenza, salvo che la facoltà di modificare alcune condizioni non sia stata espressamente stabilita negli atti di gara. Il suggerimento, per così dire, della Commissione alle stazioni appaltanti (ed alle imprese che con le stesse collaborano) è, quindi, di definire "a monte" il rapporto negoziale con il partner privato della società mista, conformemente ai principi comunitari di trasparenza e concorrenza.

INTERVENTO

# Retribuzioni: donne ancora penalizzate

● **Rossella Del Prete\***

L'Italia non brilla nel campo della politica e delle opportunità economiche per le donne e la partecipazione al mercato del lavoro fa necessariamente i conti con alcune condizioni favorevoli indispensabili, come l'ambiente, la disponibilità e l'accessibilità di servizi per l'infanzia, dei servizi di consulenza professionale, ma anche dei trasporti (a livello locale e rurale). Senza queste condizioni, unite alla disponibilità di posti di lavoro ed alla loro capacità di attrazione, all'istruzione ed alla formazione del capitale umano, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è seriamente compromessa. Fondamentale è il dosaggio degli incentivi finanziari: l'entrata nel mondo del lavoro dipende dalle condizioni economiche del singolo e dalle alternative esistenti. In altre parole è essenziale valutare il reddito da lavoro in rapporto alle alternative disponibili (considerandone anche i relativi costi), tra cui in particolare gli incentivi legati all'interazione tra regimi fiscali e previdenziali e livelli salariali. In questo senso, la partecipazione al mercato del lavoro non è l'unico percorso possibile nella vita delle donne e, in certe condizioni, si rivela addirittura il meno opportuno. Se trovare un buon lavoro è cosa già difficile di per sé, in presenza di figli piccoli e di risorse familiari insufficienti a sostenere il costo "aggiuntivo" al lavoro delle donne (asili, baby sitter, colf), sono proprio loro che rinunciano a lavorare oppure a prolungare il proprio impegno lavorativo: il rapporto "costo-opportunità" del lavoro delle donne è spesso talmente elevato da rendere molto poco conveniente

- in un'ottica di strategia familiare - la decisione di lavorare "fuori casa". Il lavoro costituisce per le donne un impegno raramente esclusivo, da aggiungere al carico più o meno consistente per la famiglia. I modelli di partecipazione al mercato del lavoro sono diversi tra uomini e donne. Quello maschile è lineare, comincia subito dopo gli studi ed occupa un'ampia fase centrale della vita (dai 25 ai 55 anni); quello femminile può subire ritardi o interruzioni scanditi dal matrimonio, dalla nascita dei figli o da altre ragioni familiari, spesso determinanti per la scelta di un lavoro da svolgere "a domicilio". Le donne si vedono costrette ad attivare strategie per conciliare, a fatica, le responsabilità "professionali" e quelle familiari, a scapito di un'inevitabile riduzione sia delle ore di lavoro sia del numero dei figli (causa, a sua volta, del basso tasso di natalità). Il differenziale retributivo che ancora oggi si registra tra uomini e donne è dovuto a più di una ragione, non ultima quella sostenuta da un retaggio culturale che stentiamo a rimuovere, per cui le donne, per il loro specifico status fanno lavori meno complessi. Tra gli altri la composizione dell'occupazione femminile (dovuta a fasce di età, livelli di istruzione e formazione, presenza di figli, ecc.), un trattamento sfavorevole riservato alle donne anche a parità di orari e mansioni, la maggiore disponibilità di tempo degli uomini da dedicare alle attività retribuite, ma anche il fatto che essi svolgono le professioni più remunerative, occupando ruoli di responsabilità cui sono associati compensi e benefits nettamente superiori. Nel 2004 le retribuzioni complessive de-

gli uomini italiani hanno superato quelle delle donne di circa il 7 per cento. Nel lavoro autonomo le differenze retributive sono più evidenti nei redditi individuali netti: nel 2005 una donna ha guadagnato il 30 per cento in meno di un uomo. Il differenziale retributivo di genere medio europeo indica che nell'Unione, nel 2004, le occupate sono state pagate circa il 15 per cento in meno degli uomini. L'Italia con il 7 per cento si pone ai livelli più bassi della graduatoria europea insieme a Malta, Portogallo e Belgio, mostrando quindi una maggiore equità nelle retribuzioni di uomini e donne. Il segnale, apparentemente positivo, è in parte giustificato dal basso numero delle occupate, tipico dei paesi mediterranei, dove le donne con bassi salari potenziali scelgono di non lavorare. Tuttora nel nostro paese quasi la metà delle donne in età lavorativa non partecipa alla vita economica: 9 milioni 600 mila persone, di cui 3 milioni e 250 mila donne nella fase centrale della vita (35-54 anni). Il nostro paese registra il più basso livello di partecipazione femminile al mercato del lavoro tra tutti i 27 stati membri dell'Unione Europea. Nel 2005 il paese con il più alto tasso di attività femminile è l'Irlanda, dove la quota di donne attive oltrepassa l'83 per cento, seguita dai paesi scandinavi, dalla Svizzera e dal Canada, tutti con tassi di attività femminili al di sopra del 72 per cento. L'Italia, terzultima, è al ventottesimo posto con un tasso di attività del 50,4 per cento (Ocse). Le regioni italiane del nord-est fanno registrare i differenziali retributivi di genere più alti rispetto alla media nazionale (più 24 per cento), in particolare nel set-

tore industriale. Nel Sud e nelle Isole, invece, i differenziali sono inferiori alla media nazionale di circa il 40 per cento. Diversa è la situazione del reddito da lavoro autonomo: a parte la Sardegna, dove le donne guadagnano il 13 per cento più degli uomini, Campania, Lazio e Val D'Aosta sono le regioni in cui i redditi di uomini e donne sono più simili. La varietà di fattori che influenzano tali dati e la presenza femminile nel mercato del lavoro lasciano pressoché inalterata quella maschile: determinanti risultano le caratteristiche delle opportunità d'impiego, spesso non regolari (come la domanda complessiva di lavoro espressa dalle imprese, dalle amministrazioni, dalle famiglie), le condizioni di lavoro (orario, durata del contratto, flessibilità organizzativa), le forme di tutela della maternità e della paternità e più in generale le politiche del lavoro, attive e passive, oltre che l'ampiezza e l'efficienza del sistema di welfare centrale e locale. A tutto ciò si aggiunge una massa di lavoro "non pagato" che supera quella del lavoro pagato. Viviamo in un paese, come dice Antonella Picchio, che tragicamente conta "1.500 morti all'anno sul lavoro salariato e non si accorge degli 8.000 morti (70 per cento donne) per incidenti domestici". Nella sfera "produttiva e riproduttiva" domestica il lavoro delle donne torna ad essere invisibile, pur nell'ingombro fisico di un corpo che produce e riproduce forza lavoro, consumi, ricchezza sociale: basterà mai tutto questo per contribuire al Pil del nostro Paese?

\* docente di Storia del Lavoro, Università del Sannio