



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 agosto 2012 (23.08)  
(OR. en)**

**13186/12**

**IND 132  
COMPET 528  
MI 528  
RECH 326  
ENER 362  
TRANS 269**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	31 luglio 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.:	COM(2012) 433 final
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Strategia per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni e delle sue imprese

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 433 final.

All.: COM(2012) 433 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.7.2012  
COM(2012) 433 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Strategia per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni e delle sue imprese**

{SWD(2012) 236 final}

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Strategia per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni e delle sue imprese

### 1. INTRODUZIONE

Il settore delle costruzioni svolge un ruolo importante nell'economia europea: genera quasi il 10% del PIL e rappresenta 20 milioni di posti di lavoro, soprattutto in micro e piccole imprese. Il settore è anche un grande consumatore di prodotti intermedi (materie prime, sostanze chimiche, apparecchiature elettriche ed elettroniche, ecc.) e servizi correlati. Data la sua importanza economica, l'andamento del settore delle costruzioni può incidere in modo significativo sullo sviluppo dell'intera economia.

La qualità delle costruzioni ha anche un impatto diretto sulla qualità di vita dei cittadini europei. Non da ultimo, la prestazione energetica degli edifici e l'efficienza d'uso delle risorse nella produzione, nel trasporto e nell'uso dei prodotti destinati alla costruzione di edifici e infrastrutture hanno un impatto rilevante dal punto di vista dell'energia, dei cambiamenti climatici e dell'ambiente.

La competitività delle imprese di costruzioni è dunque un tema importante non solo per la crescita e l'occupazione in generale, ma anche per la sostenibilità del settore.

Attraverso un aumento delle attività in alcuni settori molto promettenti come la ristrutturazione degli edifici e le infrastrutture, il settore potrebbe dare un contributo significativo alla creazione di posti di lavoro<sup>1</sup> con l'ausilio, ad esempio, di politiche atte a promuovere la domanda e anche a stimolare gli investimenti. Di conseguenza il settore delle costruzioni ha un ruolo importante nella realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Inoltre, la comunicazione della Commissione "Tabella di marcia per l'energia 2050"<sup>2</sup> evidenzia che una maggiore efficienza energetica degli edifici nuovi e di quelli esistenti è d'importanza fondamentale per la trasformazione del sistema energetico dell'UE.

Un settore delle costruzioni sostenibile svolge un ruolo essenziale ai fini del conseguimento dell'obiettivo che l'UE si è posta per una riduzione dell'80-95% delle emissioni di gas a effetto serra. Secondo la comunicazione "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050"<sup>3</sup>, il contributo efficace sotto il profilo dei costi del settore delle costruzioni sarebbe quantificabile in una riduzione del 40-50% nel 2030 e del 90% circa nel 2050. Gli investimenti necessari concorrerebbero in misura significativa alla competitività del settore delle costruzioni europeo, che – attraverso la promozione di investimenti a lungo termine a prova di catastrofe – ha un importante ruolo da svolgere per

---

<sup>1</sup> Secondo le stime, entro il 2020 nel settore potrebbero essere creati 275 000 nuovi posti di lavoro, Cedefop "Skills, Demand and Supply" (domanda e offerta di competenze) 2010, pag. 96, [http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf).

<sup>2</sup> COM (2011) 885/2.

<sup>3</sup> COM (2011) 112.

quanto riguarda l'adattamento ai cambiamenti climatici e la resilienza alle catastrofi naturali e antropiche.

Il settore delle costruzioni deve, però, far fronte a una serie di problemi strutturali, quali la carenza di lavoratori qualificati in molte imprese, la scarsa attrattività che il comparto esercita sui giovani a causa delle condizioni di lavoro, la limitata capacità di innovazione e il fenomeno del lavoro sommerso. Più in generale, sono tre gli elementi essenziali che caratterizzano l'attuale situazione del settore.

In primo luogo, si tratta di uno dei settori più duramente colpiti dalla crisi economica e finanziaria (nell'UE-27 si è registrato, tra il gennaio 2008 e il novembre 2011, un calo del 16% dell'esecuzione di opere edili e infrastrutturali<sup>4</sup>). In secondo luogo, si assiste a un'accresciuta concorrenza di operatori non europei non solo nei mercati internazionali, ma anche nel mercato interno, in particolare per quanto riguarda i progetti di infrastrutture. Questa concorrenza esterna non è sempre leale, in quanto le aziende europee devono spesso sopportare costi molto superiori a quelli delle aziende extraeuropee. Le problematiche energetiche e ambientali, infine, hanno creato una nuova dinamica tra le imprese e stimolato varie iniziative del settore pubblico, rivelatesi fattori chiave per la concorrenza sul mercato. Le imprese di costruzioni hanno già compiuto significativi passi avanti, ma il raggiungimento degli obiettivi UE in materia di clima, energia e ambiente richiederà trasformazioni rilevanti che il settore avrà difficoltà a gestire senza un adeguato sostegno politico.

La presente comunicazione individua le principali sfide, in termini di investimenti, capitale umano, requisiti ambientali, regolamentazione e accesso ai mercati, che il settore deve affrontare già oggi e fino al 2020 e propone iniziative per sostenere il settore in tale direzione. A breve termine, particolare attenzione è riservata alla necessità di sostenere la crescita e l'occupazione per rispondere alla crisi. A lungo termine, le sfide che attendono questo settore richiederanno un approccio concertato e coordinato a livello europeo per migliorare il funzionamento della catena del valore, in particolare attraverso partenariati pubblico-privato e, se necessario, attraverso un quadro normativo adeguato.

## **2. SITUAZIONE ATTUALE E PRINCIPALI SFIDE**

La diversità delle attività all'interno di ciascun ramo del settore delle costruzioni determina un quadro contrastante in termini di problematiche socioeconomiche, organizzative, culturali e tecnologiche e di adattamento alle nuove disposizioni normative e alle nuove opportunità di mercato.

Esistono sfide globali che possono trasformarsi, nel medio periodo, in motori di una crescita sostenibile, purché si adottino oggi le misure del caso. Ciò potrebbe tradursi nello sviluppo di una serie di servizi per affrontare questioni riguardanti la salute e la sicurezza, l'efficienza energetica, la bioedilizia, la resilienza alle catastrofi, il clima degli ambienti interni, il riutilizzo/recupero/riciclaggio e la progettazione su misura. Se affrontate correttamente, queste sfide potrebbero anche aprire nuove opportunità di mercato.

---

<sup>4</sup> Comunicato stampa Eurostat 169/2011 del 17 novembre 2011.

## 2.1 Contesto macroeconomico generale

La **crisi finanziaria** ha colpito in misura particolare il settore delle costruzioni: si è registrato un forte calo della domanda soprattutto nel mercato dell'edilizia residenziale privata, ma lo stesso fenomeno ha interessato anche altri mercati, ad esempio quello delle infrastrutture. Le tendenze in atto variano da uno Stato membro all'altro. In alcuni, uno dei fattori scatenanti della crisi è stato lo scoppio della bolla immobiliare che ha poi continuato a incidere sul calo di attività nel settore<sup>5</sup>. Altrove, il comparto è penalizzato soprattutto dalla contrazione dei mercati del credito. I vincoli alla spesa pubblica dovuti alla crisi metteranno sotto ulteriore pressione gli investimenti nelle infrastrutture.

Per dare una risposta alla crisi, alcuni paesi hanno investito in **pacchetti di stimolo**, che prevedono ad esempio investimenti iniziali in progetti infrastrutturali, un'aliquota IVA ridotta sulla costruzione e/o sulla ristrutturazione degli edifici, tassi di interesse agevolati sui mutui ipotecari, ecc. Tuttavia, a produrre effetti anche durevoli sulla competitività del settore saranno soltanto quei programmi comprendenti misure che puntino all'innalzamento delle competenze e delle qualifiche, all'innovazione e all'economia verde. Da qui la necessità di elaborare una politica che sia in grado di stimolare la crescita e l'occupazione nel breve periodo e di promuovere una ristrutturazione del settore delle costruzioni nel lungo periodo.

## 2.2 Risultati della catena del valore

I mercati del settore delle costruzioni dell'UE e il settore in sé sono **molto frammentati**: molte microimprese, grandi differenze nei risultati del comparto tra uno Stato membro e l'altro e notevoli difficoltà di diffusione delle buone pratiche. Una migliore integrazione della catena del valore farebbe aumentare notevolmente gli effetti positivi dell'innovazione risultante dalla collaborazione.

I cantieri delle costruzioni e, in misura minore, i fabbricanti di prodotti da costruzione si troveranno sempre più spesso a fare i conti con la **necessità di disporre di manodopera qualificata**. Occorrerà inoltre sostituire l'enorme numero di lavoratori qualificati che andranno in pensione tra oggi e il 2020<sup>6</sup> e che rappresentano oltre due terzi dei posti di lavoro nei settori delle costruzioni, manifatturiero e dei trasporti. La carenza cronica di manodopera qualificata può essere spiegata, da un lato, dalla scarsa attrattività del settore per i giovani e, dall'altro, dalla crescente esigenza di competenze corrispondenti a qualifiche specifiche, che l'istruzione e la formazione (come pure il mercato del lavoro) hanno difficoltà a soddisfare. Anche la transizione verso un'economia basata su un uso efficiente delle risorse e a basse emissioni di carbonio determinerà importanti cambiamenti strutturali nel settore delle costruzioni, che dovrà adattarsi e saper offrire le abilità e competenze richieste in questi ambiti. Si tratterà, in particolare, di preparare la manodopera alla costruzione o alla ristrutturazione di "edifici a energia quasi zero". Anche la diffusione delle tecnologie abilitanti e il ricorso a pratiche flessibili di organizzazione del lavoro richiederanno una trasformazione delle competenze e delle qualifiche nel settore delle costruzioni.

---

<sup>5</sup> Ad esempio, l'indice della produzione corretto per i giorni lavorativi è diminuito del 49% in Spagna e del 76% in Irlanda nel periodo compreso tra il primo trimestre del 2007 e il secondo trimestre del 2011, fonte: Eurostat.

<sup>6</sup> Cedefop "Skills, Demand and Supply" 2010, pag. 93, [http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf).

**La spesa per la ricerca e l'innovazione** resta piuttosto bassa rispetto a quella dell'intero settore industriale. Una spiegazione può essere comunque data dall'alta intensità di manodopera del settore e dal fatto che le imprese di costruzioni hanno soprattutto interesse a integrare nelle loro attività sviluppi tecnologici di natura esogena. È probabile che in futuro il settore intensifichi gli sforzi nel campo della ricerca e dell'innovazione per far fronte all'elevato consumo di fattori produttivi (come i minerali metallici e non metallici, sostanze chimiche e legno) e alla produzione di grandi quantitativi di rifiuti. L'industria è inoltre impegnata nella messa a punto di un numero sempre maggiore di materiali più facili da raccogliere e riutilizzare e di sistemi o "soluzioni costruttive" che facilitano lo "smantellamento" delle opere e il riutilizzo dei materiali. Coerenti con il nuovo requisito di base, contenuto nel regolamento sui prodotti da costruzione, riguardante l'uso sostenibile delle risorse naturali e con l'iniziativa "Materie prime", questi sforzi comportano lo sviluppo di buone pratiche per la raccolta e il trattamento dei rifiuti, in particolare nel campo del recupero/riutilizzo dei materiali pregiati dai rifiuti, e il sostegno alla ricerca sugli incentivi economici al riciclaggio/recupero. Le iniziative nazionali e dell'UE devono però rendere più celere l'adozione di soluzioni innovative e delle migliori pratiche.

### 2.3 Un'economia a basse emissioni di carbonio

Come annunciato nella **rifusione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia**<sup>7</sup>, l'introduzione degli edifici a energia quasi zero (NZEB – *Nearly Zero Energy Building*)<sup>8</sup> è destinata a rappresentare una sfida importante per il settore delle costruzioni. Il mercato ha alcuni anni per adeguarsi, ma occorre sostenere tutti gli operatori del mercato, dagli enti pubblici (che devono conformarsi con due anni di anticipo rispetto agli altri soggetti) alle imprese di costruzioni, ai progettisti, alle società immobiliari, ecc. Saranno necessari adeguamenti anche in ambiti quali la struttura dei finanziamenti, gli appalti pubblici, l'istruzione e il marketing.

Anche se il numero degli **edifici "a basso consumo energetico"** è in aumento, non si è ancora raggiunta una massa critica e gli sforzi volti a migliorare l'efficienza energetica e a integrare le fonti di energia rinnovabili procedono lentamente. L'applicazione del quadro normativo, unita a politiche fiscali adeguate, dovrebbe contribuire al raggiungimento di una massa critica.

Per quanto concerne la **ristrutturazione del patrimonio immobiliare esistente** occorre un maggiore impegno per conseguire maggiori risparmi energetici. Inoltre il numero degli edifici esistenti oggetto di interventi di ristrutturazione straordinaria è relativamente modesto. La "Strategia per un'energia sostenibile, competitiva e sicura"<sup>9</sup>, la "Tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050"<sup>10</sup> e la "Tabella di marcia per l'energia 2050"<sup>11</sup> pongono di conseguenza l'accento sulla necessità di maggiori interventi in ambito edilizio, soprattutto a favore degli interventi di ristrutturazione. Occorrerà proseguire su questa strada.

---

<sup>7</sup> Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia.

<sup>8</sup> Per maggiori dettagli sulle disposizioni pertinenti, consultare la direttiva 2010/31/UE all'articolo 2, paragrafo 2, e all'articolo 9.

<sup>9</sup> COM (2010) 639 definitivo.

<sup>10</sup> COM (2011) 112 definitivo.

<sup>11</sup> COM (2011) 885 definitivo.

Le **infrastrutture di trasporto** hanno un impatto ambientale enorme oltre a consumare molta energia e molte materie prime e a produrre grandi quantità di rifiuti. Le reti infrastrutturali devono dare un contributo sostanziale a un'Europa più sostenibile.

## **2.4 Concorrenza tra le imprese di costruzioni all'interno dell'UE e sui mercati internazionali**

La concorrenza nei mercati UE è migliorata grazie all'applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, all'attuazione della direttiva sui servizi e all'adozione delle norme europee per la progettazione e la costruzione ("Eurocodici"). Non sempre, però, le imprese UE impegnate a concorrere si trovano in condizioni di parità con le concorrenti **imprese non europee** che spesso sono soggette a norme sociali e ambientali meno rigorose e beneficiano di aiuti di Stato. Negli appalti pubblici gli Stati membri dovrebbero garantire una concorrenza alla pari tra le imprese UE e quelle dei paesi terzi, senza pregiudicare le conquiste sociali e ambientali dell'UE.

La situazione sui **mercati internazionali** è ancora più difficile. L'industria del settore si trova spesso ad affrontare gravi difficoltà che non sono solo di ordine tecnico ma riguardano anche le condizioni di concorrenza, visto che altri paesi – come la Cina – limitano le possibilità di accesso ai loro mercati. Poiché si prevede che i mercati europei delle costruzioni cresceranno più lentamente rispetto a quelli emergenti, il settore dovrà comunque necessariamente pensare e operare in un'ottica più globale. Per le imprese di costruzioni dell'UE è importante che i paesi terzi aprano i mercati degli appalti pubblici alla concorrenza delle imprese dell'UE. L'Unione europea dovrebbe mostrarsi più determinata nell'avviare negoziati con i paesi terzi finalizzati a una maggiore apertura dei loro mercati degli scambi e degli appalti, nel compiere indagini su possibili pratiche discriminatorie negli appalti e nel procedere a consultazioni con i paesi interessati per risolvere controversie in materia di accesso al mercato.

## **3. STRATEGIA EUROPEA PER LA COMPETITIVITÀ SOSTENIBILE DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI**

Per rispondere alle importanti sfide appena descritte, è stata definita una strategia europea per il prossimo decennio. Essa mira a integrare le strategie che le stesse imprese del settore delle costruzioni hanno elaborato per migliorare la loro competitività e rispondere ai problemi della società.

La strategia si concentra su cinque obiettivi principali: a) stimolare condizioni favorevoli agli investimenti; b) migliorare la base di capitale umano nel settore delle costruzioni; c) migliorare l'efficienza delle risorse, le prestazioni ambientali e le opportunità imprenditoriali; d) rafforzare il mercato interno delle costruzioni; e) promuovere la competitività globale delle imprese di costruzioni dell'UE. Ogni obiettivo si collega a una serie di importanti sfide: ad esempio, per stimolare la crescita, la ricerca e un'economia a basse emissioni di carbonio sono necessarie condizioni favorevoli agli investimenti. Allo stesso modo, per migliorare i risultati della catena del valore e adottare soluzioni innovative, in particolare per un'economia a basse emissioni di carbonio, è essenziale una solida base di capitale umano. La strategia propone, da un lato, una serie di raccomandazioni che consentirebbero di dare una risposta alle sfide economiche e occupazionali a breve-medio termine che il settore delle costruzioni deve affrontare. Dall'altro, presenta varie raccomandazioni, in una prospettiva di lungo periodo, per garantire effetti durevoli sul fronte della competitività del settore.

### 3.1 Stimolare condizioni favorevoli agli investimenti

I progetti di ristrutturazione edilizia e delle reti transeuropee possono rilanciare la crescita del settore delle costruzioni e contribuire nel contempo alla realizzazione degli obiettivi delle politiche dell'energia, dei trasporti e di coesione dell'UE. La lotta contro i ritardi di pagamento accrescerà la solidità finanziaria degli imprenditori delle costruzioni, in particolare delle imprese artigiane e delle piccole imprese edili, e migliorerà il loro accesso al credito. A lungo termine, il settore delle costruzioni dovrebbe aumentare la sua capacità di innovazione al fine di innalzare la produttività, il valore aggiunto e le prestazioni ambientali a tutti i livelli della catena del valore.

#### 3.1.1 Misure a breve termine

Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta a incoraggiare l'**attività di ristrutturazione degli edifici e di manutenzione delle infrastrutture**, che rappresenta una quota importante della produzione e dell'occupazione totale nel settore delle costruzioni. Va detto, in particolare, che i tassi attuali di ristrutturazione degli edifici<sup>12</sup> e le pratiche odierne in tema di miglioramento dell'efficienza energetica sono insufficienti per centrare gli obiettivi di risparmio energetico fissati nella strategia Europa 2020. L'adozione degli obiettivi proposti, che consistono in un tasso di ristrutturazione annuo del 3% degli immobili delle amministrazioni centrali<sup>13</sup> (ovvero a un ritmo doppio rispetto a quanto avviene attualmente) e del 2% dell'intero patrimonio edilizio<sup>14</sup> a livelli ottimali in funzione dei costi, contribuirebbe a garantire non solo la realizzazione degli obiettivi in sé, ma anche la crescita economica e l'occupazione a livello locale in tutta l'UE. Questi miglioramenti richiedono però il superamento di una serie di ostacoli normativi, economici e finanziari.

Gli Stati membri dovrebbero, in primo luogo, dare corretta **attuazione e applicazione alla direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia**<sup>15</sup>. In alcuni Stati membri, un basso livello di ambizione e la mancata applicazione dei codici sul rendimento energetico degli edifici ostacolano l'efficienza energetica negli edifici e quindi non stimolano il settore delle costruzioni.

Gli **incentivi fiscali**<sup>16</sup> e le **misure di sostegno finanziario** sono ben accolti dagli operatori del mercato e incentivano la ristrutturazione degli edifici esistenti. I programmi nazionali variano molto l'uno dall'altro, anche per impatto. Pertanto, uno scambio di esperienze potrebbe essere molto utile per studiare gli effetti potenziali da diverse angolazioni, i rischi di un'attuazione imperfetta e le conseguenze non intenzionali. Al fine di ottimizzare l'effetto leva si dovrebbe anche cercare di rendere questi meccanismi nazionali complementari agli strumenti finanziari e ai finanziamenti privati e dell'UE.

L'UE fornisce sostegno e finanziamenti attraverso vari meccanismi e gli Stati membri dovrebbero avvalersene maggiormente. I **Fondi strutturali e di coesione** (2007-2013) possono essere utilizzati per gli investimenti in efficienza energetica ed energie rinnovabili

---

<sup>12</sup> Per la ristrutturazione degli edifici esistenti, la media UE è dell'1,2% l'anno.

<sup>13</sup> Testo di compromesso tra Parlamento europeo e Consiglio per una direttiva sull'efficienza energetica (ancora in fase di approvazione).

<sup>14</sup> Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse [COM(2011) 571].

<sup>15</sup> Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione) (GU L 153 del 18.6.2010, pag. 13).

<sup>16</sup> Aliquote IVA ridotte, tassi di interesse agevolati, tasse sulle emissioni di CO<sub>2</sub> e sull'energia, sovvenzioni mirate, ecc.



non solo negli edifici pubblici e commerciali, ma anche negli edifici esistenti di edilizia residenziale. Strumenti di ingegneria finanziaria come Jessica offrono, inoltre, la possibilità di investire in piccoli progetti di sviluppo e rinnovamento urbano che non sarebbero finanziati attraverso i normali meccanismi di mercato. Anche i fondi di equity e le garanzie sui prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI), della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e del Fondo europeo per l'efficienza energetica (EEEF) e meccanismi come ELENA di assistenza ai beneficiari finali nello sviluppo dei progetti offrono opportunità per sfruttare al meglio le sovvenzioni pubbliche.

Per stimolare gli investimenti in una ristrutturazione efficiente nell'impiego delle risorse, un'iniziativa potrebbe consistere nello sviluppo di servizi di progettazione, costruzione e gestione di **piccoli progetti di ristrutturazione con garanzie contrattuali sulle prestazioni degli edifici**. Questo segmento del mercato sta diventando interessante non solo per le società di servizi energetici (ESCO), ma anche per le piccole imprese specializzate che potrebbero anch'essi offrire garanzie di esecuzione per una serie di servizi edili. Lo sviluppo di questo tipo di servizi potrebbe essere sostenuto dall'intervento pubblico, in particolare nell'ambito degli appalti pubblici e dell'edilizia residenziale, e da prodotti assicurativi in grado di coprire i rischi tecnici connessi alle garanzie di esecuzione. Le autorità pubbliche dovrebbero, in particolare, garantire l'inclusione nelle ristrutturazioni della gestione attiva dell'energia e dei contatori intelligenti.

Infine, è importante che le imprese di costruzioni possano accedere entro un termine ragionevole alle risorse finanziarie di loro spettanza. La nuova direttiva sui **ritardi di pagamento**<sup>17</sup> introduce disposizioni più rigorose: in particolare armonizza i termini per i pagamenti delle pubbliche amministrazioni alle imprese, innalza il tasso di interesse legale per i ritardi di pagamento e consente alle imprese di ottenere il rimborso delle spese di recupero. Nel quadro della revisione delle direttive UE in materia di appalti pubblici, la Commissione ha proposto che gli Stati membri possano prevedere che i subappaltatori possano richiedere all'amministrazione aggiudicatrice il pagamento diretto di forniture, opere e servizi forniti all'appaltatore principale nel quadro dell'esecuzione dell'appalto.

La Commissione:

- presenterà entro la fine del 2012 un'analisi dei vari strumenti finanziari nazionali e dell'UE a favore dell'efficienza energetica negli edifici, comprendente eventualmente raccomandazioni su come impiegare meglio i fondi pubblici per stimolare la ristrutturazione degli edifici;
- presenterà nel 2013 le conclusioni preliminari di un progetto pilota in corso che mira a esaminare la possibilità di utilizzare meccanismi di assicurazione a copertura delle garanzie di esecuzione contrattuale e dei servizi transfrontalieri, soprattutto per le piccole imprese edili;
- avvierà nel 2012 una campagna informativa rivolta alle imprese sulla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali in tutti gli Stati membri;
- attuerà nel 2012, in relazione alla direttiva sui ritardi di pagamento, un progetto pilota per un recupero rapido ed efficace dei crediti in sofferenza da parte delle PMI

<sup>17</sup> Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (rifusione) (GU L 48 del 23.2.2011, pag. 1).

operanti in un contesto transfrontaliero.

Gli Stati membri sono invitati a:

- elaborare o rafforzare adeguati programmi relativi a progetti di riparazione, manutenzione e ristrutturazione con ambiziosi obiettivi di sostenibilità, esaminando tra l'altro la possibilità di ricorrere a strumenti fiscali e finanziari (aliquota IVA ridotta, sovvenzioni mirate, ecc.) e a meccanismi di credito per i progetti di ristrutturazione con ambiziosi obiettivi di sostenibilità;
- promuovere, per i piccoli progetti di ristrutturazione con garanzie contrattuali sulle prestazioni degli edifici, l'uso dei meccanismi di assistenza allo sviluppo di progetti e degli strumenti finanziari offerti dai Fondi strutturali, dalla BEI, dalla BERS e dall'EEEF, quali le misure di accelerazione di impiego dei Fondi strutturali per gli edifici efficienti sul piano energetico.

### **3.1.2 Misure a medio-lungo termine**

La nuova proposta relativa alla politica di coesione dell'UE per il periodo 2014-2020<sup>18</sup> dà ancora maggiore rilievo al sostegno degli investimenti legati agli obiettivi dell'UE in materia di clima ed energia e propone quasi il raddoppio dei finanziamenti destinati, nel periodo in corso, all'energia sostenibile. Si propone di stanziare una quota significativa dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione per gli investimenti a sostegno della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, in particolare dell'efficienza energetica e delle fonti energetiche rinnovabili, anche per quanto riguarda la ristrutturazione degli edifici. In futuro, nel settore delle costruzioni e delle infrastrutture urbane, anche gli strumenti finanziari saranno con ogni probabilità chiamati a svolgere un ruolo più importante per investimenti su misura riguardanti l'efficienza energetica e le energie rinnovabili.

Per l'economia è essenziale lo sviluppo di una "rete centrale" (*core network*), quale proposta dalla Commissione europea, che garantisca collegamenti di trasporto multimodali efficienti tra le capitali dell'UE e altre città, porti, aeroporti importanti e altri centri economici principali. Il 19 ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato un nuovo pacchetto di misure volte a creare un contesto favorevole allo sviluppo delle **reti transeuropee dei trasporti (TEN-T)**. Il pacchetto comprende la revisione degli orientamenti per la rete transeuropea dei trasporti, il "Meccanismo per collegare l'Europa", che dispone di una dotazione totale di bilancio di 50 miliardi di EUR, e una proposta per dare una rapida attuazione, insieme alla Banca europea per gli investimenti, alle obbligazioni europee per il finanziamento di progetti (*project bonds*).

L'obiettivo è realizzare entro il 31 dicembre 2050 la rete globale, mentre la rete centrale dovrà essere realizzata in via prioritaria entro il 31 dicembre 2030. I corridoi della rete centrale, di cui alla proposta della Commissione europea del 19 ottobre 2011, e le relative "piattaforme" riuniranno gli Stati membri interessati e le parti interessate, ad esempio i gestori e gli utenti delle infrastrutture, in modo da garantire coordinamento, cooperazione e trasparenza. A fianco di queste proposte, occorrerà procedere a un ravvicinamento minimo delle procedure amministrative nazionali in modo che le tratte transfrontaliere delle reti possano essere realizzate agevolmente.

---

<sup>18</sup> COM (2011) 615 definitivo.

Le attività di *ricerca e di innovazione* dovrebbero associare alle attività orientate alla tecnologia<sup>19</sup> la ricerca socioeconomica su strumenti di mercato e strumenti sul versante della domanda (formazione, appalti pubblici, normazione, assicurazioni, ecc.) per accelerare il passaggio dalla ricerca alla valorizzazione delle soluzioni innovative. Ciò richiederà un partenariato più ampio dei vari interessi all'interno delle iniziative che saranno finanziate da vari strumenti finanziari dell'UE, così da raggiungere un orizzonte di mercato più vasto e creare una massa critica. A questo proposito, la base per lo sviluppo di questi partenariati potrebbero essere alcune iniziative in corso, come il partenariato pubblico-privato "Edifici ad alta efficienza energetica", "Patrimonio culturale", "Città e comunità intelligenti" e **reFINE** (ricerca per le future reti infrastrutturali in Europa). La politica di coesione dell'UE, che può sostenere la ricerca e l'innovazione in questi settori nell'ambito dei programmi nazionali, continuerà a porre l'accento anche sul rafforzamento della competitività delle PMI, anche per quanto riguarda il loro uso delle TIC. Va precisato che lo sviluppo di strategie di innovazione per una specializzazione intelligente, proposto dalla Commissione come condizione sine qua non per l'uso dei fondi strutturali nel prossimo periodo di programmazione (2014-2020), contribuirà a rendere più mirato il sostegno dei Fondi strutturali e a realizzare un approccio strategico volto allo sfruttamento del potenziale di crescita intelligente in tutte le regioni<sup>20</sup>.

La Commissione:

- ha proposto, nel quadro della politica di coesione per il periodo 2014-2020, che una quota significativa dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione sia effettivamente destinata agli investimenti a sostegno della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, in particolare dell'efficienza energetica e delle fonti energetiche rinnovabili, anche per quanto riguarda la ristrutturazione degli edifici. In questo settore continuerà anche a incentivare l'impiego dei fondi di rotazione per garantire un maggiore effetto leva;
- metterà a punto, per le opere di costruzione, una serie di requisiti di base che dovranno essere rispettati dalle tratte transfrontaliere dei progetti delle reti transeuropee, così da assicurare un minimo ravvicinamento tecnico delle rispettive procedure nazionali di concessione delle autorizzazioni;
- organizzerà, nella primavera del 2013, una conferenza sull'innovazione nel settore delle costruzioni per individuare le lacune tecnologiche lungo tutta la catena del valore e definire un piano d'azione per colmarle.

Gli Stati membri sono invitati a:

sviluppare con altri Stati membri e con il settore privato iniziative comuni coordinate che integrino la ricerca, lo sviluppo tecnologico, gli appalti innovativi, la certificazione, l'assicurazione, i cluster interregionali, ecc., per rendere più celere l'adozione, da parte del mercato, delle nuove conoscenze e tecnologie sia livello dell'UE che a livello regionale. Attraverso i programmi "Orizzonte 2020" e COSME 2014-2020 (Competitività delle imprese e PMI), l'Unione europea sosterrà queste iniziative non solo con sovvenzioni dirette ma anche con gli strumenti finanziari, per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti sotto forma di capitale proprio e di

<sup>19</sup> Queste attività dovrebbero riguardare un'ampia gamma di tematiche, come i nuovi materiali, l'uso delle TIC, il riciclaggio/recupero dei rifiuti di costruzione e demolizione, il comfort degli edifici, ecc.

<sup>20</sup> <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3platform.cfm>.

debito. Le autorità nazionali e regionali sono invitate a garantire un uso efficiente e complementare delle diverse fonti di sostegno erogate dall'UE, compresi i fondi della politica di coesione, purché i relativi programmi operativi consentano tali misure.

### **3.2. Migliorare la base di capitale umano nel settore delle costruzioni**

Oggi vi è una grave carenza di lavoratori qualificati per i cantieri di costruzione e, in misura minore, per l'industria dei prodotti da costruzione. Inoltre i sistemi di istruzione e formazione in Europa presentano un quadro molto variegato sotto i seguenti profili: grado di centralizzazione o decentramento, struttura dell'offerta formativa, ruolo delle parti sociali, struttura finanziaria e contenuto dei programmi di studio.

Occorre prevedere meglio le esigenze future in termini di competenze e qualifiche, attrarre un numero sufficiente di studenti verso le professioni delle costruzioni necessarie e creare le condizioni per un ambiente di lavoro e una gestione della carriera migliori, per una maggiore mobilità dei lavoratori delle costruzioni e per una più ampia prestazione di servizi transfrontalieri. Ciò deve tener conto dell'impatto dell'invecchiamento della manodopera dell'UE e delle specificità del settore dal punto di vista della salute e della sicurezza sul lavoro.

#### **3.2.1 Misure a breve termine**

L'iniziativa "BUILD UP Skills", realizzata nell'ambito del programma "Energia intelligente – Europa", mira ad adeguare il sistema di istruzione e formazione professionale (IFP) alle esigenze di competenze e qualifiche riguardanti i temi dell'efficienza energetica e delle fonti energetiche rinnovabili. BUILD UP Skills consentirà di delineare tabelle di marcia nazionali da qui fino al 2020 in materia di qualifiche e sosterrà l'istituzione di programmi di formazione e certificazione su vasta scala e la definizione di qualifiche per migliorare i sistemi esistenti, se del caso, con il sostegno di strumenti di finanziamento come il Fondo sociale europeo, il programma di apprendimento permanente e il prossimo Erasmus per tutti, che ne prenderà il posto. L'iniziativa può far aumentare il numero di lavoratori di cantiere qualificati sul mercato e i proprietari di immobili potranno investire con maggiore fiducia nei miglioramenti energetici.

Questa iniziativa potrebbe servire anche come base per individuare i programmi di studio, di formazione o le qualifiche necessari in altri ambiti connessi alla costruzione e allo sviluppo sostenibile (ad es. l'industrializzazione del processo di costruzione, l'uso di prodotti e tecniche da costruzione innovativi o non convenzionali, il ricorso alle TIC nei sistemi di gestione edile, ecc.).

La Commissione:

- effettuerà una valutazione dell'iniziativa BUILD UP Skills ed esaminerà, in particolare, l'opportunità di estendere il campo di applicazione della prima iniziativa ad altre categorie di professionisti delle costruzioni o ad altre necessità di qualifiche connesse ai processi di costruzione e allo sviluppo sostenibile.

Gli Stati membri, le società di costruzioni e gli istituti di istruzione sono invitati a:

- negoziare accordi collettivi che sostengano lo sviluppo di competenze con riferimento all'iniziativa BUILD UP Skills o a progetti analoghi.

### 3.2.2 Misure a medio-lungo termine

Il settore delle costruzioni dovrebbe migliorare la sua capacità di individuare e prevedere, in un'ottica strategica, le necessità di competenze e di adeguare di conseguenza i programmi di formazione e la definizione delle qualifiche. In alcuni paesi esistono piattaforme per individuare le future necessità, occupazionali e di abilità, che si ripercuotono indirettamente sul settore delle costruzioni. Un'iniziativa a livello europeo sostenuta dal dialogo sociale potrebbe migliorare lo scambio di informazioni su queste necessità, anche per quanto riguarda la disponibilità del settore ad adottare pratiche per un uso efficiente delle risorse e ad offrire edifici sostenibili e per quanto concerne la capacità dei sistemi di istruzione di far fronte alle suddette necessità.

In questo contesto, nel 2012 la Commissione europea finanzia uno studio di fattibilità delle parti sociali europee sull'istituzione di un consiglio europeo delle competenze settoriali (*Sector Skills Council*). Questi consigli sono reti di osservatori nazionali che analizzano il mercato del lavoro e le competenze a livello settoriale; sotto la guida di rappresentanti dei settori interessati, ossia delle parti sociali europee, e con la partecipazione di rappresentanti degli istituti di istruzione e formazione, si scambiano informazioni e buone pratiche al fine di elaborare raccomandazioni sull'evoluzione delle competenze e dei posti di lavoro.

Sempre nel 2012 la Commissione verificherà, nel campo della costruzione sostenibile, la fattibilità di "alleanze delle abilità settoriali" tra i fornitori di IFP, le imprese e altre parti interessate, volte a offrire nuovi corsi e programmi di studio adeguati e aggiornati e modalità innovative di erogazione dell'IFP.

La promozione e la diffusione di strumenti messi a punto nel quadro della politica UE in materia di formazione continua dovrebbero favorire la mobilità dei lavoratori qualificati. La direttiva relativa al distacco dei lavoratori stabilisce un nucleo di condizioni essenziali di lavoro e di occupazione, chiaramente definite, per la protezione minima dei lavoratori cui deve attenersi il fornitore di servizi nel paese ospitante. La direttiva fornisce pertanto un livello di protezione adeguata ai lavoratori distaccati. Occorre migliorare l'applicazione di tale direttiva, in particolare attraverso informazioni più precise sulle condizioni applicabili, una cooperazione amministrativa e uno scambio di informazioni più efficienti tra le autorità ispettive, ispezioni più efficaci e l'introduzione della responsabilità solidale relativamente alla retribuzione dei lavoratori distaccati – tutto ciò per evitare qualsiasi abuso ed elusione delle norme e scongiurare il dumping sociale che si configura quando i fornitori di servizi di Stati membri diversi da quello ospitante possono, in ragione di norme del lavoro meno stringenti, praticare prezzi più bassi dei fornitori locali di servizi.

Il settore deve, infine, far fronte a una duplice sfida dovuta ai cambiamenti demografici. Per questo le imprese di costruzioni dell'UE dovrebbero elaborare strategie volte a compensare la riduzione del numero di giovani lavoratori dell'UE che accedono al settore e il notevole numero di pensionamenti previsti nei prossimi anni, mentre nel contempo occorrerebbe anche migliorare le condizioni di lavoro per garantire una speranza di vita più lunga. Questa duplice sfida richiede, in futuro, un ambiente di lavoro più attraente e maggiore attenzione per le problematiche della salute e della sicurezza, per evitare i prepensionamenti dovuti a infortuni sul lavoro o a malattie professionali.

La Commissione:

- promuoverà, nel contesto del dialogo sociale europeo, iniziative con le seguenti finalità: adeguare l'istruzione e formazione professionale alle competenze e alle

qualifiche di cui il settore delle costruzioni avrà bisogno in futuro, anche in materia di efficienza delle risorse; individuare i requisiti di base delle competenze in settori specifici; facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche;

- sosterrà le parti sociali europee dell'industria delle costruzioni nella creazione di un consiglio europeo delle competenze settoriali per il settore delle costruzioni;
- stimolerà le parti sociali europee a elaborare iniziative in ambiti quali l'efficienza energetica e delle risorse negli edifici, la salute e la sicurezza, le norme di qualità e la formazione, compreso l'apprendistato dei giovani. Queste iniziative potranno comportare campagne di informazione e programmi di formazione e comprendere, a seconda del contesto nazionale, la gestione congiunta dei fondi;
- esaminerà, attraverso il programma di apprendimento permanente, la fattibilità di "alleanze delle abilità settoriali" nel campo della costruzione sostenibile, ossia partenariati tra i fornitori di istruzione e formazione professionale, le imprese e altre parti interessate, volte a offrire qualifiche IFP o programmi di studio adeguati e modalità innovative di erogazione dell'IFP;

Gli Stati membri, le parti sociali nel settore delle costruzioni e gli istituti di istruzione sono invitati a:

- agire in tempi rapidi per l'adozione della recente proposta di direttiva<sup>21</sup> concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi;
- istituire partenariati a sostegno di adeguati programmi di istruzione e formazione professionale a livello nazionale e regionale, che rispondano alle esigenze attuali ed emergenti del settore delle costruzioni, in particolare per migliorare le capacità di gestione e la diffusione delle TIC;
- avviare e sostenere campagne volte ad accrescere l'attrattività del settore delle costruzioni tra le persone di talento.

### **3.3 Migliorare l'efficienza delle risorse, le prestazioni ambientali e le opportunità imprenditoriali**

La "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse"<sup>22</sup> illustra l'impatto rilevante del settore delle costruzioni sotto i seguenti profili: risorse naturali, energia, ambiente e cambiamenti climatici. Miglioramenti importanti delle attività di costruzione e delle opere di costruzione durante il loro ciclo di vita possono contribuire a rendere più competitivo il settore delle costruzioni e a realizzare un patrimonio immobiliare efficiente sotto il profilo energetico e delle risorse, in uno scenario in cui tutti i nuovi edifici siano a consumo di energia quasi nullo ed efficienti sotto il profilo delle risorse.

I miglioramenti delle attività di costruzione e delle opere di costruzione apriranno nuove opportunità di impresa, in particolare per le PMI, in quanto le azioni da intraprendere, potendo essere influenzate dalle condizioni locali, richiederanno soluzioni ad hoc. Come già illustrato

---

<sup>21</sup> COM (2012) 131 definitivo.

<sup>22</sup> COM (2011) 571 definitivo.

nella "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse", la Commissione presenterà nel 2013 una comunicazione sugli edifici sostenibili, nella quale verranno ulteriormente definite ed elaborate le azioni a sostegno di un settore efficiente sotto il profilo delle risorse.

Per una migliore comprensione e una più ampia applicazione del concetto di costruzione sostenibile, sarà necessario mettere a punto – per i prodotti, i processi e le opere di costruzione – indicatori, codici e metodi di valutazione delle prestazioni ambientali tra loro armonizzati; essi dovrebbero consentire un'interpretazione coerente e reciprocamente riconosciuta delle prestazioni e salvaguardare il corretto funzionamento del mercato interno dei prodotti e dei servizi per le costruzioni.

La Commissione proporrà approcci volti al riconoscimento reciproco o all'armonizzazione dei diversi metodi di valutazione esistenti, anche al fine di renderli più funzionali e accessibili dal punto di vista economico per le imprese di costruzioni, le compagnie di assicurazione e gli investitori. L'iniziativa si baserà su piattaforme esistenti, come la rete CEN del settore delle costruzioni (CEN Construction Sector Network), su guide come quella del CCR sull'analisi e valutazione del ciclo di vita e su progetti di ricerca europei come SuperBuildings e Open House.

Queste attività contribuiranno inoltre allo sviluppo di un approccio più sistematico alla valutazione della sostenibilità dei progetti da finanziare attraverso meccanismi di sostegno pubblico (ad es. modelli di analisi costi-benefici validi per tutta l'UE). I progetti pilota elaborati nel contesto degli appalti pubblici verdi e della politica regionale potrebbero fornire alle autorità di programmazione e a quelle aggiudicatrici gli strumenti adeguati, in particolare per quanto riguarda la ristrutturazione degli edifici esistenti e il potenziamento delle infrastrutture di trasporto.

Secondo quanto segnalato dalle parti industriali interessate nel corso della consultazione pubblica, le procedure di autorizzazione nazionali, ad esempio i ritardi dovuti all'opposizione dei cittadini, i problemi legati agli espropri e la necessità di ottenere una serie di licenze, anche ambientali, possono ostacolare alcuni progetti di costruzione. Queste problematiche sono emerse nel quadro della revisione in corso della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (VIA)<sup>23</sup> – revisione che mira tra l'altro a semplificare e snellire le procedure esistenti e avrà dunque un impatto positivo nel campo in esame, in quanto la VIA fa parte della procedura di autorizzazione. La maggior parte degli ostacoli è riconducibile alle varie disposizioni delle legislazioni e delle procedure amministrative nazionali che disciplinano la concessione delle licenze. Ciò può intralciare la creazione di condizioni di parità nella concorrenza e la diffusione delle tecnologie ambientali. Pur essendo riconosciuto che queste disposizioni legislative riguardano spesso settori di competenza esclusiva degli Stati membri (ad es. la disciplina della proprietà), la Commissione incoraggerà lo scambio di informazioni e la promozione delle migliori pratiche, ad esempio tramite l'adozione volontaria di codici di condotta riguardanti questioni quali la durata e l'iter della procedura di concessione delle licenze o l'istituzione di una procedura arbitrale tra le amministrazioni.

Infine, l'obiettivo – previsto dalla direttiva quadro sui rifiuti – di riutilizzare, riciclare e/o recuperare entro il 2020 il 70% dei rifiuti da costruzione e demolizione rappresenta una preziosa opportunità di impresa per la catena del valore nel settore delle costruzioni.

---

<sup>23</sup> Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, quale modificata.

Potrebbero giovare all'industria definizioni migliori e più chiare dei rifiuti, condizioni di registrazione armonizzate per il trasporto dei rifiuti e norme armonizzate riguardanti le seguenti caratteristiche dei prodotti da costruzione: impiego di materie prime, durata e compatibilità ambientale.

La Commissione:

- presenterà iniziative volte a migliorare il riconoscimento reciproco delle prestazioni ambientali e dei metodi di valutazione dei rischi, in particolare nel quadro delle attività di normazione dell'UE e dei sistemi di assicurazione;
- sosterrà, per gli appalti pubblici verdi e per i principi dello sviluppo sostenibile applicabili alla politica regionale, lo sviluppo di un modello costi-benefici a livello dell'UE che tenga conto del ciclo di vita;
- valuterà gli ostacoli posti dalle disposizioni legislative nazionali che disciplinano le procedure di autorizzazione di grandi progetti di costruzione, al fine di individuare buone pratiche per lo snellimento delle procedure (ad es. codici di condotta per l'iter di concessione delle licenze, procedure di arbitrato tra le amministrazioni);
- elaborerà norme armonizzate riguardanti la dichiarazione delle caratteristiche di prestazione dei prodotti da costruzione con riferimento all'uso sostenibile delle risorse naturali nel quadro del regolamento sui prodotti da costruzione.

Gli Stati membri sono invitati a:

- valutare i risultati dei vari sottosectori delle costruzioni in termini di competitività e di sviluppo sostenibile a livello nazionale e regionale.

### **3.4 Rafforzare il mercato interno delle costruzioni**

Il settore delle costruzioni è fortemente regolamentato a vari livelli (ad es. a livello di prodotti, opere, qualifiche professionali, salute e sicurezza sul lavoro, impatto ambientale) e molti aspetti sono di competenza degli Stati membri. Per garantire un migliore funzionamento del mercato interno dei prodotti e servizi per le costruzioni, è importante che il quadro normativo sia quanto più possibile chiaro e prevedibile e che le spese amministrative siano proporzionate agli obiettivi perseguiti.

Occorrerà un'analisi più sistematica dei vari approcci normativi e delle diverse disposizioni amministrative che disciplinano l'attuazione della legislazione dell'Unione europea sul settore delle costruzioni. L'analisi evidenzierà quale sia l'interazione tra i diversi atti legislativi dell'UE a livello europeo e nazionale e se siano necessari chiarimenti o misure ulteriori per ridurre l'onere amministrativo sugli operatori del settore delle costruzioni e migliorare il funzionamento del mercato interno nel settore. Per quanto concerne i servizi transfrontalieri, i "test di efficacia" (*performance checks*) condotti nel 2011-2012 hanno valutato l'impatto trasversale di vari atti legislativi dell'UE che interessano le imprese di costruzioni; si sono così individuati alcuni casi di non corretta applicazione della normativa UE ed è emersa la necessità di chiarimenti e di nuove misure da adottare. Ciò si tradurrà in raccomandazioni per accelerare il processo di convergenza tra i diversi approcci normativi nazionali e regionali.

Gli Eurocodici potrebbero facilitare questo processo di convergenza. Si tratta di un corpus di norme di progettazione e dei codici di condotta più aggiornati applicabili a tutti i principali



materiali da costruzione, a tutti i principali settori di ingegneria strutturale e a una vasta gamma di tipologie di strutture e prodotti. Gli Eurocodici sono uno strumento flessibile in quanto ogni paese ha la possibilità di adattarli in funzione delle proprie condizioni particolari e della valutazione di rischio tenendo conto del clima, del rischio sismico, delle tradizioni, ecc. La Commissione incoraggia vivamente gli Stati membri dell'UE ad adottare gli Eurocodici come codici di progettazione nazionali<sup>24</sup> per fare in modo che gli edifici siano a prova di catastrofe.

Un sostegno all'attuazione delle disposizioni normative e all'adozione di nuove soluzioni proposte dal mercato potrebbe venire anche da attività di comunicazione e divulgazione, come il portale web BUILD UP<sup>25</sup>.

La Commissione:

- effettuerà "controlli dell'adeguatezza" (*fitness checks*) della normativa UE per individuare oneri amministrativi eccessivi, sovrapposizioni, lacune, incoerenze e misure obsolete;
- si occuperà prioritariamente del settore delle costruzioni nel follow-up alla comunicazione sull'attuazione della direttiva sui servizi "Un partenariato per una nuova crescita nel settore dei servizi"<sup>26</sup>;
- presenterà una relazione sull'applicazione degli Eurocodici negli Stati membri facendo seguito alla raccomandazione 2003/887/CE da essa adottata; proporrà poi, sulla base delle conclusioni di tale relazione, le azioni per rafforzare o, se necessario, imporre l'uso degli Eurocodici negli appalti pubblici e in altri strumenti, quali i piani nazionali di valutazione e gestione dei rischi.

Gli Stati membri sono invitati a:

- sviluppare strumenti efficaci di vigilanza del mercato per quanto attiene all'attuazione della legislazione europea, nel quadro dell'applicazione del regolamento (CE) n. 765/2008/CE.

### **3.5 Promuovere la competitività globale delle imprese di costruzioni dell'UE**

Dal 2006 nei negoziati commerciali internazionali l'UE è sempre più impegnata a ottenere, da parte degli altri partner commerciali, impegni ambiziosi in materia di accesso al mercato nei settori dei servizi e degli appalti pubblici, in particolare di quelli dei lavori pubblici. Uno dei risultati positivi più recenti è l'apertura ai fornitori UE dei contratti di concessione in Corea, come prevede l'accordo di libero scambio UE-Corea.

Forum intercontinentali con l'Africa e l'America latina dedicati specificamente alla costruzione sostenibile potrebbero stimolare una trasformazione degli appalti pubblici in tali mercati orientandoli verso i criteri di prestazione, la sostenibilità e l'efficacia in termini di costi.

---

<sup>24</sup> Cfr. raccomandazione 2003/887/CE della Commissione, dell'11 dicembre 2003.

<sup>25</sup> [www.buildup.eu](http://www.buildup.eu).

<sup>26</sup> COM (2012) 261 definitivo.

Il partenariato Unione europea-Africa per le infrastrutture di trasporto<sup>27</sup> fornisce opportunità per migliorare i collegamenti transcontinentali e creare un sistema di trasporto più affidabile e sicuro.

Quanto al finanziamento delle infrastrutture, vari strumenti finanziari e fondi per la cooperazione dell'UE potrebbero sostenere l'attuazione delle misure del caso.

L'iniziativa "Piccole imprese, grande mondo", promossa dall'UE, offrirà le informazioni, i consigli e l'assistenza necessari alle piccole imprese specializzate che cercano di accedere ai mercati internazionali e di trovare potenziali partner commerciali. Anche il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) facilita lo sviluppo di nuovi modelli d'impresa per le PMI, in particolare dal punto di vista dell'internazionalizzazione.

Al di fuori dell'UE manifestano un notevole interesse nei confronti dell'uso degli Eurocodici EN i paesi che vogliono sostituire o aggiornare le loro norme nazionali sulla base di codici tecnicamente avanzati o che sono interessati a scambi commerciali con l'Unione europea e con gli Stati membri dell'EFTA. A questo proposito si registrano notevoli progressi nel dialogo normativo UE-Russia.

La Commissione:

- ha proposto un'iniziativa legislativa<sup>28</sup> volta a garantire l'apertura dei mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi e condizioni di parità tra le imprese dell'UE e le loro concorrenti di paesi terzi;
- proseguirà il suo impegno volto a ottenere, nei negoziati commerciali con i paesi partner, impegni ambiziosi in materia di accesso al mercato nei settori dei servizi e degli appalti pubblici;
- opererà in collegamento con la Banca europea per gli investimenti per migliorare la possibilità di utilizzo degli strumenti finanziari dell'UE a sostegno dei collegamenti transcontinentali;
- sosterrà finanziariamente l'assistenza tecnica all'internazionalizzazione delle piccole imprese specializzate;
- svilupperà, sui temi della costruzione sostenibile negli appalti pubblici, la cooperazione con i paesi terzi, in particolare di Africa e America latina, ma anche nel quadro del dialogo normativo UE-Russia, della politica europea di vicinato e del partenariato euromediterraneo, in particolare incoraggiando questi partner a utilizzare gli Eurocodici come strumento per attuare le loro disposizioni regolamentari sulle costruzioni.

Gli Stati membri sono invitati a:

- agire in tempi rapidi per l'adozione della recente proposta di regolamento<sup>29</sup> relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di beni e servizi dell'Unione europea ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi.

---

<sup>27</sup> COM (2009) 301 definitivo.

#### 4. GOVERNANCE E ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA

Alla presente comunicazione è allegato un piano d'azione che fornisce i dettagli relativi ai risultati attesi in relazione a ciascuna raccomandazione, definisce la suddivisione delle competenze tra Commissione europea, Stati membri e organizzazioni del settore e delinea un calendario di attuazione.

L'attuazione della strategia richiede la razionalizzazione e il coordinamento delle numerose iniziative in corso a livello europeo, nazionale e settoriale, per creare maggiori sinergie e massimizzare gli effetti a breve, medio e lungo termine. La struttura di governance per l'attuazione della strategia dovrebbe basarsi contemporaneamente sul coordinamento e sul monitoraggio tematico e strategico e articolarsi come segue:

- un forum strategico tripartito di alto livello (Commissione, Stati membri, rappresentanti di settore) che dovrebbe esprimersi sulle iniziative dell'UE concernenti il settore delle costruzioni e sull'attuazione della strategia, formulando successivamente raccomandazioni su eventuali adeguamenti necessari della strategia o su nuove iniziative da avviare;
- gruppi tematici, composti da rappresentanti degli Stati membri e da rappresentanti di settore interessati a priorità specifiche della strategia, che dovrebbero operare in collegamento con le reti e i progetti europei già esistenti. La sorveglianza di questi gruppi sarebbe affidata ai servizi della Commissione responsabili della materia specifica di cui si occupa ciascun gruppo.

Questa struttura consentirebbe all'UE di dare un orientamento strategico e favorirebbe un'impostazione dal basso a partire dagli Stati membri con il concorso dei sottosettori delle costruzioni. Per far fronte alle sfide globali occorre rafforzare la cooperazione tra i sottosettori e lungo tutta la catena del valore.

#### 5. CONCLUSIONI

La competitività del settore delle costruzioni è una priorità politica permanente, data l'importanza che il settore riveste per il PIL e l'occupazione dell'UE e considerato il suo ruolo nella realizzazione di alcuni fondamentali obiettivi in campo climatico, ambientale ed energetico.

Inoltre, soprattutto in periodi di crisi economica e finanziaria, le politiche dell'UE in materia di cambiamenti climatici, efficienza energetica ed energie rinnovabili, in particolare nel contesto di una politica di continua promozione della ristrutturazione degli edifici, dovrebbero essere viste come un'opportunità per rilanciare le imprese e l'occupazione nel settore delle costruzioni.

La presente comunicazione individua ambiti – spesso all'interno delle strategie di intervento e degli strumenti attuali – che presentano un potenziale di crescita per le imprese del settore delle costruzioni. La piena attuazione di queste strategie UE dovrebbe, ad esempio, incoraggiare gli investimenti a lungo termine nelle reti transeuropee, nella ricerca e

---

<sup>28</sup> COM (2012) 124 definitivo.

<sup>29</sup> Ibid.

nell'innovazione, e in una base di capitale umano più solida, rafforzando in tal modo la competitività del settore delle costruzioni sia nel mercato interno dell'UE sia nei mercati internazionali. A ciò dovrebbero accompagnarsi un quadro giuridico chiaro e coerente e metodi armonizzati di valutazione delle prestazioni di sostenibilità in modo da garantire il corretto funzionamento del mercato interno dei prodotti e dei servizi per le costruzioni.

Il successo della strategia proposta dipende dall'impegno degli Stati membri e delle parti interessate del settore delle costruzioni a vari livelli:

- il forum strategico tripartito di alto livello dovrebbe ricevere un mandato chiaro a condurre una valutazione critica dei risultati del settore delle costruzioni;
- gli Stati membri e le parti interessate del settore delle costruzioni dovrebbero garantire collegamenti adeguati con i programmi nazionali e settoriali riguardanti il settore delle costruzioni;
- gli Stati membri e le parti interessate del settore delle costruzioni dovrebbero agevolare il trasferimento di esperienze e buone pratiche dai gruppi tematici in modo che trovino attuazione operativa nelle imprese delle costruzioni;
- ogni intervento strategico dovrebbe essere monitorato e valutato sulla base di una serie di indicatori.

**ALLEGATO – PIANO DI AZIONE**

*Azioni a breve termine (2012-2014) – riferimento ai punti 3.1.1 e 3.2.1 della comunicazione*

<b>Azioni</b>	<b>Risultato</b>	<b>Contesto politico</b>	<b>Competenza principale</b>	<b>Orizzonte temporale</b>
Analisi dei vari strumenti finanziari nazionali e dell'UE a favore dell'efficienza energetica negli edifici	Relazione della Commissione europea e raccomandazioni sul sostegno finanziario a favore dell'efficienza energetica negli edifici	Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia/Piano d'azione per l'efficienza energetica 2011	Commissione europea	In corso – conclusione nel 2013
Strumenti fiscali e meccanismi di credito, per i progetti di ristrutturazione, commisurati agli obiettivi di sostenibilità da conseguire	Documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione, da parte degli Stati membri, di misure di efficienza energetica (compresi gli strumenti fiscali e i meccanismi di credito nel settore edilizio) in base ai loro piani d'azione	Direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici/direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia	Commissione europea	2012-2013

		nazionali per l'efficienza energetica				
Progetto pilota in materia di assicurazione e garanzie di esecuzione	Raccomandazioni preliminari su meccanismi di assicurazione a copertura delle garanzie di esecuzione contrattuale fornite dalle piccole imprese edili	Nuovo progetto pilota sostenuto dal Parlamento europeo (iniziato nel 2012)	Commissione europea	2013		
Campagna informativa sulla nuova direttiva sui ritardi di pagamento	Sensibilizzazione in merito ai diritti degli appaltatori in materia di termini di pagamento	Direttiva 2011/7/UE	Commissione europea	2012		
Progetto pilota per un recupero rapido ed efficace dei crediti in sofferenza da parte delle PMI operanti in un contesto transfrontaliero	Sensibilizzazione in merito ai diritti degli appaltatori in materia di termini di pagamento	Direttiva 2011/7/UE	Commissione europea	2012-2013		
Valutazione dell'iniziativa "BUILD UP Skills" con l'obiettivo di estendere l'iniziativa ad altre categorie di professionisti delle costruzioni e ad altre qualifiche richieste	Relazione di valutazione	Programma Energia intelligente -	Commissione europea	2013-2014		

		Europa		
Strumenti di ingegneria finanziaria e assistenza allo sviluppo dei progetti in relazione a piccoli progetti di ristrutturazione con garanzie contrattuali sulle prestazioni degli edifici	Relazione degli Stati membri sull'attuazione degli strumenti e dei meccanismi finanziari	Fondi strutturali	Stati membri	2012-2014
Inclusione delle tabelle di marcia dell'iniziativa "BUILD UP skills" tra le priorità di finanziamento del Fondo sociale europeo per il periodo 2014-2020	Attuazione delle tabelle di marcia dell'iniziativa "BUILD UP skills" attraverso i fondi del FSE	Politica energetica Politica regionale Politica dell'occupazione	Commissione europea Stati membri	2012-2013

### **Azioni a medio-lungo termine (2014-2020)**

#### *1. Stimolare condizioni favorevoli agli investimenti – riferimenti al punto 3.1.2 della comunicazione*

<b>Azioni</b>	<b>Risultato</b>	<b>Contesto politico</b>	<b>Competenza</b>	<b>Orizzonte temporale</b>
Ravvicinamento tecnico minimo delle procedure nazionali di concessione delle autorizzazioni per le tratte transfrontaliere delle reti transeuropee	Specifiche tecniche comuni dell'UE	Reti transeuropee dei trasporti	Commissione europea	2014 - 2016
Individuazione delle lacune tecnologiche nella catena del valore nel settore delle costruzioni e definizione di un piano d'azione per colmarle	Conferenza e raccomandazioni sulle priorità di innovazione nelle costruzioni	Politica dell'innovazione	Commissione europea	2013
Iniziative comuni coordinate tra gli Stati membri e il settore privato che integrino la ricerca, l'innovazione, gli appalti, la certificazione, l'assicurazione, i cluster interregionali, ecc., per rendere più celere l'adozione delle nuove conoscenze e tecnologie sia a livello dell'UE che a livello regionale	Progetti	Orizzonte 2020 COSME Finanziamenti della politica di coesione dell'UE	Stati membri	2014 - 2020

#### *2. Migliorare la base di capitale umano – riferimenti al punto 3.2.2 della comunicazione*

<b>Azioni</b>	<b>Risultato</b>	<b>Contesto politico</b>	<b>Competenza</b>	<b>Orizzonte temporale</b>
Iniziative di dialogo sociale europeo per adeguare l'istruzione e la formazione professionale alle future qualifiche richieste nel settore delle costruzioni, individuando	Studio finalizzato alla messa a punto	Dialogo sociale europeo	Commissione europea	2012 - 2014



i requisiti minimi di competenze in ambiti specifici e agevolando il riconoscimento reciproco delle qualifiche		di una piattaforma informativa			
Creazione di un consiglio europeo delle competenze settoriali per il settore delle costruzioni chiamato ad elaborare iniziative negli ambiti dell'efficienza energetica e delle risorse negli edifici, della salute e della sicurezza, delle norme di qualità, dell'apprendistato, della gestione congiunta dei fondi da parte delle parti sociali, ecc.		Consiglio europeo delle competenze settoriali	Dialogo sociale europeo	Commissione europea	2013-2016
Alleanze europee delle abilità settoriali nel campo della costruzione sostenibile		Partenariati per introdurre, in modo innovativo, programmi di studio o qualifiche di istruzione professionale adeguati	Nuove competenze per nuovi posti di lavoro	Commissione europea	2013 - 2016
Agire in tempi rapidi per l'adozione della recente proposta di direttiva concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori		Adozione di una nuova direttiva europea	Direttiva 96/71/CE	Consiglio e Parlamento europeo	2012-2014
Partenariati per programmi di istruzione e formazione professionale a livello nazionale e regionale in grado di rispondere alle esigenze attuali ed emergenti del settore delle costruzioni, in particolare in materia di TIC		Partenariati mirati per l'istruzione e la formazione professionale (IFP)	Politiche nazionali in materia di IFP	Organizzazioni del settore	2013-2016
Campagne volte ad accrescere l'attrattività del settore delle costruzioni tra le persone di talento		Campagne di sensibilizzazione		Organizzazioni del settore	2012-2020

3. Migliorare l'efficienza delle risorse, le prestazioni ambientali e le opportunità imprenditoriali – riferimenti al punto 3.3 della comunicazione

<b>Azioni</b>	<b>Risultato</b>	<b>Contesto politico</b>	<b>Competenza</b>	<b>Orizzonte temporale</b>
Riconoscimento reciproco dei metodi di valutazione dell'efficienza ambientale degli edifici <sup>30</sup>	Sistema UE di valutazione ambientale degli edifici e specifiche tecniche UE	Politica UE in materia di efficienza d'uso delle risorse e politica di normazione dell'UE	Commissione europea	2014-2016
Riconoscimento reciproco dei metodi di valutazione dei rischi tenendo conto delle prestazioni ambientali, in particolare nel quadro delle attività di normazione e dei meccanismi di assicurazione a livello di UE	Specifiche tecniche UE	Politica di normazione dell'UE	Commissione europea	2014-2018
Metodo di calcolo del costo del ciclo di vita (LCC) degli edifici ai fini degli appalti pubblici verdi <sup>31</sup>	Orientamenti dell'UE in materia di calcolo del costo del ciclo di vita negli appalti pubblici	Appalti pubblici verdi	Commissione europea	2014-2016
Maggior numero di appalti pubblici verdi conclusi nel quadro della politica regionale nel prossimo periodo di programmazione <sup>32</sup>	Ulteriore promozione dei criteri degli appalti pubblici verdi in materia di costruzioni nei	Politica regionale	Commissione europea	2014-2020

<sup>30</sup>

Azione che verrà ulteriormente elaborata nella comunicazione sugli edifici sostenibili nel 2013.

<sup>31</sup>

Azione che verrà ulteriormente elaborata nella comunicazione sugli edifici sostenibili nel 2013.

	progetti finanziati dall'UE			
Valutazione degli ostacoli posti dalle disposizioni legislative nazionali che disciplinano le procedure di autorizzazione di grandi progetti di costruzione	<p>Conclusioni operative del processo di revisione della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale</p> <p>Orientamenti per snellire le procedure di valutazione ambientale dei progetti di infrastrutture energetiche di interesse comune</p>	Procedure di valutazione ambientale e procedure nazionali di rilascio delle autorizzazioni	Commissione europea	2013-2016
Norme armonizzate riguardanti la dichiarazione delle caratteristiche di prestazione dei prodotti da costruzione con riferimento all'uso sostenibile delle risorse <sup>33</sup>	Norme UE armonizzate e aggiornamento di norme UE armonizzate	DG ENTR/regolamenti o sui prodotti da costruzione	Commissione europea	2013-2018

<sup>32</sup>

Azione che verrà ulteriormente elaborata nella comunicazione sugli edifici sostenibili nel 2013.

<sup>33</sup>

Azione che verrà ulteriormente elaborata nella comunicazione sugli edifici sostenibili nel 2013.

Valutazione dei risultati dei sottosettori delle costruzioni in termini di competitività e di sviluppo sostenibile a livello nazionale e regionale	Relazioni	Politiche nazionali in materia di costruzioni	Stati membri	
--	-----------	---	--------------	--

4. Rafforzare il mercato interno delle costruzioni – riferimenti al punto 3.4. della comunicazione

<b>Azioni</b>	<b>Risultato</b>	<b>Contesto politico</b>	<b>Competenza principale</b>	<b>Orizzonte temporale</b>
"Controlli dell'adeguatezza" (fitness checks) della normativa UE per individuare oneri amministrativi eccessivi, sovrapposizioni, lacune, incoerenze e misure obsolete	Relazione di valutazione e raccomandazioni in materia di atti legislativi dell'UE	Legiferare con intelligenza	Commissione europea	2013-2015
Riesame dell'applicazione degli Eurocodici negli Stati membri e proposte per imporre l'uso degli Eurocodici negli appalti pubblici e in altri strumenti, quali i piani nazionali di valutazione e gestione dei rischi	Relazione su altre norme fondamentali in materia di progettazione delle costruzioni ed eventuale relativo mandato di normazione	Raccomandazione 2003/887/CE della Commissione sugli Eurocodici 2003/887/CE	Commissione europea	2013-2014
Vigilanza del mercato per quanto attiene all'attuazione degli atti legislativi europei	Riduzione dei reclami da parte dell'industria	Regolamento (CE) n. 765/2008	Stati membri	

5. Promuovere la competitività globale delle imprese delle costruzioni dell'UE – riferimenti al punto 3.5. della comunicazione

<b>Azioni</b>	<b>Risultato</b>	<b>Contesto politico</b>	<b>Competenza principale</b>	<b>Orizzonte temporale</b>
Negoziare di impegni commerciali in materia di accesso ai mercati degli scambi e degli appalti di paesi terzi	Accordi commerciali che garantiscano l'accesso al mercato per quanto riguarda i prodotti e i servizi per le costruzioni	Politica commerciale dell'UE	Commissione europea	In corso
Migliorare la possibilità di utilizzo degli strumenti finanziari dell'UE, quali quelli offerti dalla Banca europea per gli investimenti, a sostegno dei collegamenti transcontinentali	Informazioni mirate sull'uso degli strumenti finanziari dell'UE	Ad esempio partenariato Unione europea-Africa per le infrastrutture di trasporto	Commissione europea	2013-2016
Sostegno finanziario per l'assistenza tecnica all'internazionalizzazione delle piccole imprese specializzate	Assistenza tecnica alle piccole imprese dell'UE	Comunicazione "Piccole imprese, grande mondo"	Commissione europea	2012-2015
Sviluppare la cooperazione con l'Africa, la Russia, l'America latina e con i paesi della politica di vicinato sui temi della costruzione sostenibile negli appalti pubblici	Forum internazionale	Dialogo internazionale e normativo dell'UE	Commissione europea	2013-2015
Agire in tempi rapidi per l'adozione della recente proposta di regolamento relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di beni e servizi dell'Unione europea ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi	Adozione di un regolamento UE	Nuovo regolamento in materia di reciprocità di	Stati membri	2012-2014

		accesso al mercato		
--	--	--------------------	--	--