



Osservatorio europeo sul settore delle costruzioni

Rafforzare il mercato delle costruzioni interno

Relazione analitica

Gennaio 2019

Sintesi esecutiva

Il mercato interno dell'Unione europea (UE) garantisce la libera circolazione di beni, servizi, capitali e forza lavoro all'interno dell'Unione, in cui i cittadini possono liberamente vivere, lavorare, studiare e fare impresa. Parte rilevante delle regole e delle politiche punta a rimuovere ed evitare gli ostacoli a tale libera circolazione.

Nel 2015, la Commissione europea ha adottato la Strategia per il mercato unico, che mira a liberare tutto il potenziale del mercato interno razionalizzando la regolamentazione, eliminando gli oneri amministrativi e sostenendo la crescita delle PMI e delle start-up negli Stati membri. Tale strategia copre molti settori, tra cui l'edilizia. In parallelo, il Piano Edilizia 2020 elenca le azioni concrete per l'attuazione della Strategia Europa 2020 e comprende elementi della Strategia per il mercato unico.

La presente relazione illustra l'**Obiettivo tematico 4 "Rafforzare il mercato delle costruzioni interno"** del Piano Edilizia 2020. Essa offre una panoramica delle principali caratteristiche del mercato interno di beni e servizi dell'UE. Vengono presentati i fattori e gli ostacoli più importanti per lo sviluppo del mercato delle costruzioni interno, tenendo separati gli aspetti regolamentari da quelli non regolamentari. Vengono illustrate le principali politiche adottate dagli Stati membri e le migliori prassi e gli insegnamenti derivanti dalle diverse misure a supporto del settore delle costruzioni nel mercato unico.

1. Caratteristiche del mercato interno

Quadro di valutazione del mercato unico

Il [Quadro di valutazione del mercato unico](#) punta a sintetizzare i progressi degli Stati membri verso una piena attuazione del Mercato unico. Sono riportati i principali indicatori degli sforzi regolamentari e politici a livello comunitario e nazionale nello sviluppo di un mercato unico di beni e servizi.

Secondo tale quadro di valutazione, i due importanti indicatori **apertura alle importazioni** e **integrazione commerciale** a livello nazionale sono particolarmente rilevanti per il settore delle costruzioni. Il commercio di beni e servizi tra Stati membri UE rappresenta oltre i due terzi del totale nazionale, in cui l'apertura alle importazioni (sia all'interno dell'UE che verso l'esterno) è una misura chiave dell'integrazione nelle catene del valore e nella concorrenza e livello europeo e internazionale. **Estonia, Polonia e Croazia** hanno il più alto grado di apertura e integrazione con il resto dell'UE, in proporzione alla dimensione delle loro economie.



Quota del commercio di beni e servizi **tra Stati membri UE** sul totale nazionale

In termini di **prestazioni degli appalti pubblici**, la Direttiva UE sugli appalti pubblici è stata recepita da 26 paesi dell'UE. Tuttavia, gli Stati membri dell'Europa orientale e meridionale hanno prestazioni al di sotto della media UE, a causa della lentezza nella presa delle decisioni e/o alla minore trasparenza delle procedure di appalto rispetto agli Stati membri dell'Europa settentrionale e occidentale. Rispetto alle **qualifiche professionali**, ci sono notevoli differenze nelle procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali, soprattutto a seconda della dimensione del paese e della sua capacità di attirare determinate figure.

Austria, Estonia, Polonia, Romania e Grecia hanno i risultati migliori nel riconoscimento delle qualifiche professionali tra i paesi UE nel 2016.

Mercato interno per i prodotti e i servizi del settore delle costruzioni

La prestazione di servizi di costruzione all'interno dell'UE è in crescita generalizzata. Le esportazioni annuali totali di **prodotti da costruzione** nell'UE sono salite del 26,8%, da EUR 37,9 miliardi nel 2010 a EUR 48,0 miliardi nel 2016. La crescita maggiore delle esportazioni riguarda le categorie "Altri prodotti in calcestruzzo, cemento o gesso" e "Prodotti in calcestruzzo per l'edilizia" (rispettivamente del 50,7% e del 49,4%), mentre si osserva un calo in "Calcestruzzo preconfezionato" e "Taglio, sagomatura e finitura di pietra" (in calo rispettivamente del 22,1% e dell'8,1%)

Nel 2016, **Germania, Polonia e Belgio** sono stati i primi 3 esportatori di prodotti da costruzione in Europa.

Il mercato dei servizi di costruzione dell'UE è diversificato e non integrato.



Aumento delle esportazioni annuali totali di **prodotti da costruzione** nell'UE, 2010-2016

Il valore di importazioni ed esportazioni di **servizi di costruzione** nell'EU nel 2016 era inferiore a quello dei prodotti da costruzione, a causa della bassissima integrazione del mercato dei servizi di costruzione nell'UE (1%). **Danimarca, Belgio e Germania** sono i principali esportatori e importatori di servizi di costruzione nel 2016, mentre **Bulgaria, Polonia e Lituania** hanno i maggiori tassi di crescita delle esportazioni di servizi di costruzione per lo stesso anno.



L'**integrazione commerciale nell'UE** è notevolmente inferiore per i servizi rispetto ai beni (**6% contro 22%**) ed è particolarmente bassa per i **servizi nel settore delle costruzioni (appena l'1%)**.

2. Fattori catalizzatori del mercato interno di beni e servizi

All'interno della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la standardizzazione ha un ruolo importante per migliorare la concorrenza nel mercato interno, sostenendo la crescita economica e l'occupazione.

Gli Eurocodici e il Regolamento sui prodotti da costruzione si sono rivelati efficaci nel rafforzare il mercato interno dei prodotti da costruzione. Disciplinano il mercato interno dei prodotti da costruzione e stabiliscono condizioni e standard omogenei per il loro commercio.

Il mercato interno dei servizi è inquadrato dalla **Direttiva sui servizi (2006/123/CE)** che migliora la trasparenza e favorisce la prestazione di servizi a imprese e consumatori all'interno del Mercato unico. La **Direttiva sulle qualifiche professionali (2005/36/CE)** si occupa del riconoscimento delle qualifiche delle professioni regolamentate all'interno dell'UE per rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei professionisti a causa della non corrispondenza dei requisiti di qualifica tra un paese e l'altro.

La **Direttiva UE sugli appalti pubblici** promuove a sua volta la libera circolazione di beni e servizi nel mercato interno rendendo omogenee le regole degli appalti pubblici tra gli Stati membri.

Infine, l'**allargamento dell'UE** con diversi nuovi Stati membri in Europa centrale e orientale, che ha portato all'aumento della mobilità della forza lavoro e dell'attività economica nel settore delle costruzioni, e l'**adozione dell'euro come moneta unica**, sono considerati fattori chiave non regolamentari per lo sviluppo del mercato interno di beni e servizi.

3. Ostacoli al mercato interno

Le barriere al rafforzamento del mercato interno di prodotti e servizi di costruzione attengono all'**incompleto allineamento regolamentare** tra gli Stati membri e alle **caratteristiche proprie del settore** relative alle barriere linguistiche, alle distanze di trasporto, ai costi delle transazioni transfrontaliere e alle preferenze nazionali/locali.

La vicinanza e la lingua comune sono importanti nella prestazione di servizi di costruzione. Per gli appalti transfrontalieri nell'UE, l'uso di un'unica lingua per i lavori e i servizi di costruzione aumenterebbe la probabilità di aggiudicazione rispettivamente di circa il 600% e il 200%, mentre per i prodotti sarebbe solo del 60%. Altri ostacoli al buon funzionamento del mercato interno sono le **pratiche anti-concorrenziali** come favoritismi, mancanza di trasparenza negli appalti pubblici, candidati unici e corruzione.

A livello nazionale, sono molti gli **ostacoli a un mercato interno**. Essi riguardano l'**effettiva applicazione delle regole e delle procedure per gli appalti pubblici**, particolarmente importanti per il settore delle costruzioni e per l'accesso di operatori esteri agli appalti.

4. Iniziative politiche

Gli Stati membri hanno introdotto numerosi **strumenti e iniziative di tipo politico** per sostenere lo sviluppo del mercato unico dell'UE per i servizi e i prodotti da costruzione. Le misure vanno da piani di azione nazionali per migliorare il quadro regolamentare, a iniziative per la standardizzazione, il riconoscimento delle competenze e la lotta a frodi e corruzione.

Guardando all'UE 28, possiamo osservare le seguenti tendenze:

1. Le nuove politiche degli Stati membri puntano a **migliorare le procedure degli appalti pubblici, ridurre il rischio di corruzione e favorire il reciproco riconoscimento delle competenze**.

La Bulgaria, ad esempio, ha approvato una **Legge sugli appalti pubblici**, in vigore da aprile 2016, che ha recepito le Direttive UE sugli appalti pubblici. Essa punta ad aumentare la trasparenza e la prevedibilità del processo di aggiudicazione dei contratti, semplificare le procedure amministrative e ridurre l'onere regolamentare per le PMI, comprese quelle del settore delle costruzioni. Inoltre, è stata predisposta un'unica piattaforma nazionale centralizzata per gli appalti telematici, per migliorare l'accesso alle informazioni e semplificare e abbreviare le procedure. Inoltre, il governo bulgaro ha adottato una strategia per sviluppare un controllo telematico, volto a migliorare l'accesso ai servizi amministrativi pubblici.



2. Alcuni Stati membri stanno **modificando la regolamentazione** per ridurre l'onere amministrativo per le società edili e semplificare l'accesso alle autorizzazioni edilizie.

Rispetto agli strumenti, i Paesi Bassi sono tra i pochi, insieme a Finlandia e Gran Bretagna, dotati di un sistema nazionale centralizzato online per la richiesta di permessi edilizi, con una gestione completamente elettronica e quindi un onere amministrativo minimo.

3. Le **iniziative di standardizzazione** innovative sono relativamente poche tra gli Stati membri. Il governo rumeno promuove nel suo **Istituto di ricerca su attrezzature e tecnologie per l'edilizia** (Institutul de Cercetări pentru Echipamente și Tehnologii în Construcții - ICECON) la valutazione e il controllo delle prestazioni per i prodotti da costruzione e lo sviluppo di nuovi standard in linea con gli obiettivi di normalizzazione dell'UE.
4. Alcuni Stati membri hanno adottato Strategie e Piani nazionali per la **semplificazione regolamentare e la riduzione dell'onere amministrativo**, comprendenti misure specifiche per il settore delle costruzioni. In Estonia, il progetto **Zero Bureaucracy** prevede la cooperazione tra il Ministro della Pubblica Amministrazione e il Ministro delle Finanze per ridurre gli adempimenti burocratici in varie aree, tra cui il settore delle costruzioni. Per facilitare l'accesso al mercato e rendere il contesto operativo più snello e meno costoso per le imprese, tutte le attività collegate a requisiti specifici nel settore sono state mappate ed è stato sviluppato un metodo per valutarne gli effetti finanziari. Ad esempio, il progetto punta ad accelerare la procedura di autorizzazione a costruire, introducendo soluzioni telematiche che permettono alle parti coinvolte di seguire le richieste in tempo reale.

Per ridurre il rischio di frodi e corruzione, la Commissione europea esalta il ruolo degli appalti pubblici che usano fondi UE tramite la sua iniziativa sui **"Patti d'integrità - meccanismi di controllo civico per la tutela dei fondi UE"**. L'approccio del patto, basato sul controllo della società civile, è già stato adottato nel settore delle costruzioni in diversi paesi. Ad esempio, sono stati usati dei patti per i "Lavori della linea ferroviaria n.1 nella sezione Cześćochowa – Zawiercie" in **Polonia**, la "Costruzione dell'autostrada M6 tra Bóly-Ivándárda e la frontiera nazionale" in **Ungheria** e il "Rinnovo energetico degli ospedali" in **Slovenia**. Si prevede che l'approccio basato sul Patto d'integrità aumenti la trasparenza e la fiducia nell'autorità pubblica, riduca la cattiva gestione e le frodi, migliori la reputazione delle autorità appaltanti e riduca i costi grazie alla maggiore concorrenza.

5. Conclusioni

In futuro, bisognerebbe puntare su **strumenti e piattaforme digitali per le procedure amministrative nel settore delle costruzioni, appalti telematici, misure anti-corruzione e maggiore supporto alle misure per il riconoscimento delle qualifiche**

Per ottenere il massimo beneficio dalle opportunità create dai suddetti fattori, vanno considerate le seguenti osservazioni:

- Maggiore attenzione a strumenti e piattaforme digitali per le procedure amministrative nel settore delle costruzioni.
- Maggiore impegno verso gli appalti telematici, migliorando l'accesso alle informazioni per i candidati esteri, aumentando la trasparenza del processo di attribuzione e riducendo i costi di partecipazione a tale processo.
- Sono necessari ulteriori sforzi per introdurre e applicare misure anti-corruzione, per affrontare la persistente presenza di corruzione, specie nell'attribuzione di appalti pubblici per lavori edilizi.
- Rafforzare le misure di riconoscimento delle qualifiche è importante per agevolare la mobilità dei professionisti nel settore delle costruzioni e del suo indotto e soddisfare il fabbisogno di competenze in diversi paesi.