

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**  
N. **249**

## RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 APRILE 1998

Risoluzione  
sulla comunicazione della Commissione sulla competitività  
dell'industria della costruzione

*Annunziata il 28 luglio 1998*

IL PARLAMENTO EUROPEO,

vista la comunicazione della Commissione [COM(97)0539 – C4 – 0597/97],

viste le comunicazioni della Commissione su una politica di competitività industriale per l'Unione europea [COM(94)0319 – C4 – 0140/94] e la propria risoluzione in materia del 29 giugno 1995 (1) nonché la proposta della Commissione relativa a una decisione del Consiglio concernente l'attuazione di un programma d'azione comunitario a favore della competitività dell'industria eu-

ropea [COM(95)0087 – C4 – 0404/95 – 95/0081(CNS)] e il proprio parere in materia del 27 ottobre 1995 (2),

vista la direttiva 89/106/CEE sui prodotti da costruzione (3) e la relazione 1995 della Commissione sull'applicazione di tale direttiva nonché i lavori del gruppo SLIM in questo campo,

vista la direttiva 93/37/CEE sugli appalti di lavori pubblici (4) modificata dalla di-

(1) G.U. C 183 del 17 luglio 1995, pag. 26.

(2) G.U. C 308 del 20 novembre 1995, pag. 470.

(3) G.U. L 40 dell'11 febbraio 1989, pag. 12.

(4) G.U. L 199 del 9 agosto 1993, pag. 54.

rettiva 97/52/CE sul coordinamento delle procedure per l'attribuzione degli appalti pubblici di beni, servizi e lavori (5),

visto il Libro Verde della Commissione sugli appalti pubblici nell'Unione europea: spunti di riflessione per il futuro [COM(96)0583 – C4 – 0009/97] e la propria risoluzione in materia del 22 ottobre 1997 (6),

avendo delegato, a norma dell'articolo 52 del regolamento, il potere di decisione alla commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale,

visti la relazione della commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale e i pareri della commissione per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'energia, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione e i mezzi di informazione (A4-0147/98),

A. considerando che lo stretto legame tra « qualità » e « competitività » in tutte le fasi del processo edilizio presuppone una evoluzione generale del mercato e in particolare della committenza pubblica e che la Commissione ha più volte ribadito la necessità di superare gli ostacoli tecnici alla circolazione dei prodotti e dei servizi attraverso la predisposizione di norme armonizzate,

B. considerando che strumenti normativi quali la direttiva 89/106 sui prodotti da costruzione necessitano di documenti attuativi la cui predisposizione è tuttora in corso e i cui tempi di completamento non appaiono brevi,

C. considerando che il gruppo SLIM (semplificazione della legislazione relativa al mercato interno) sulla direttiva sui prodotti da costruzione ha dimostrato le difficoltà esistenti per quanto riguarda l'ar-

monizzazione delle norme in questo settore,

D. considerando che il ritardo nella elaborazione delle norme armonizzate costituisce un ostacolo all'apertura del mercato, facilitando politiche protezionistiche di singoli Stati membri,

E. considerando che è necessario garantire la libera circolazione dei prodotti da costruzione fino al completamento della normativa armonizzata, consentendo in fase transitoria la marcatura CE attraverso la dichiarazione del produttore sulla base di norme riconosciute valide in via consuetudinaria, dei mandati e delle decisioni della Commissione, con metodi di prova unificati per la valutazione delle caratteristiche essenziali ai fini della sicurezza,

F. considerando che risulta necessario creare i presupposti normativi e strutturali per una revisione degli enti normatori, promuovendo una più decisiva influenza delle amministrazioni nel processo normativo e limitando la gestione della certificazione a organismi competenti nel settore delle costruzioni e, possibilmente, operanti soltanto nel settore stesso,

G. considerando che appare opportuno semplificare il quadro regolamentare rendendo quanto più possibile agevoli e praticabili le procedure di attestazione della conformità,

H. considerando che la progettazione intesa nel significato più ampio, partendo dall'individuazione dell'opera e compresa anche la programmazione della gestione e della manutenzione, riveste un ruolo centrale per il positivo sviluppo del processo edilizio e considerando in particolare il ruolo degli architetti e degli ingegneri pianificatori in quanto consulenti indipendenti dei costruttori,

I. considerando che il mercato unico richiede alle imprese e alle società di servizi forti investimenti e la necessità di un continuo aggiornamento per operare in

(5) G.U. L 328 del 28 novembre 1997, pag. 1.

(6) G.U. C 339 del 10 novembre 1997, pag. 65.

una realtà più ampia del contesto nazionale di origine,

J. considerando che in vista del mercato unico la concorrenza è da considerarsi un obiettivo da perseguire e non un vincolo da aggirare,

K. considerando che il settore delle costruzioni dipende in misura considerevole dalle risorse finanziarie pubbliche, conferendo alle autorità nazionali un ruolo fondamentale per quanto riguarda la realizzazione della stabilità del mercato e della crescita sostenibile, mentre i vincoli di bilancio stanno spingendo parte degli Stati membri a ridurre i programmi di intervento piuttosto che dare spazio all'iniziativa privata,

L. considerando che nella risoluzione su crescita e occupazione approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam il 16 giugno 1997 (7) si è dato mandato alla BEI di estendere le sue aree di intervento anche nel settore della riqualificazione urbana e di attivare strumenti finanziari speciali per il sostegno delle piccole e medie imprese,

M. considerando che l'imposizione fiscale sull'alloggio, ai diversi livelli, l'IVA e le tasse di successione costituiscono dei forti freni alla mobilitazione del risparmio europeo a favore di una maggiore offerta di alloggi sociali e semisociali e che tale risparmio viene dirottato verso investimenti mobiliari meno tassati,

N. considerando che il settore risulta caratterizzato da una notevole frammentazione sia a livello di sistema produttivo (forte presenza di imprese piccole e piccolissime) sia a livello di domanda (importi medi dei bandi di gara molto bassi) e che analogamente è strutturato il settore dei servizi,

O. considerando che il succitato Libro Verde sugli appalti pubblici riconosce l'importanza nell'economia europea delle PMI

e la necessità di una loro più ampia partecipazione agli appalti pubblici, che contribuirebbe maggiormente alla crescita, alla competitività e all'occupazione,

P. considerando che la carenza regolamentare continua a incoraggiare la presentazione di offerte anormalmente basse, inferiori al livello necessario per coprire i costi, causando un ulteriore indebolimento delle strutture industriali, lavori incompiuti e un peggioramento delle condizioni di trasparenza e competitività del mercato,

Q. considerando che nell'aggiudicazione dei contratti pubblici gli aspetti finanziari rivestono un peso sempre crescente, diventando componente preminente della competitività a discapito di altri fattori quali la competenza tecnica o la validità delle soluzioni proposte,

R. considerando che esiste un forte divario nel livello di dotazioni infrastrutturali tra gli Stati membri dell'Unione e che, in particolare, in molte aree esistono gravi carenze da colmare,

S. considerando che l'istruzione e la formazione sono elementi essenziali per conseguire la qualità in tutte le fasi del processo di costruzione, dal momento che la competenza degli operatori è l'unica condizione in grado di determinare una effettiva « validità » del manufatto anche relativamente agli aspetti per i quali il « sistema qualità » non risulta efficace,

T. considerando che l'attuazione del reciproco riconoscimento della qualificazione individuale, deciso dal Consiglio con la definizione della corrispondenza tra le qualifiche di formazione professionale (85/368/CEE), non trova ancora completa applicazione a causa del persistere di meccanismi di tutela locali e della sovrapposizione tra titoli accademici e qualifiche professionali,

U. considerando che l'innovazione tecnologica costituisce un fattore fondamentale per la competitività sia a livello di

(7) G.U. C 236 del 2 agosto 1997, pag. 3.

produzione sia a livello di prestazione di servizi,

V. considerando che l'attuale struttura del settore e la conseguente tendenza alla mobilità del lavoro non favoriscono gli investimenti per la formazione da parte delle singole imprese, specialmente se di piccole dimensioni,

W. considerando che è divenuto indispensabile adattare i percorsi formativi alle nuove tecnologie e ai mutati processi di costruzione, sfruttando le potenzialità offerte dalla tecnologia dell'informazione,

X. considerando che il settore della costruzione risulta tra i più trainanti dal punto di vista della capacità di produrre occupazione e che l'aumento dell'occupazione è strettamente connesso con l'incremento della competitività,

Y. considerando che la produttività individuale è direttamente collegata alle condizioni di lavoro in termini di certezza del posto, di articolazione della carriera e di livelli retributivi e che invece nel settore si riscontrano percentuali elevate e crescenti di lavoro autonomo, temporaneo o part-time, associato a bassi livelli retributivi e disagiate condizioni di lavoro,

Z. considerando che per la concorrenza è fondamentale un impegno a favore delle più elevate norme in materia di salute e sicurezza per i lavoratori nell'industria della costruzione,

AA. considerando che la manodopera è attualmente in gran parte non qualificata e spesso in posizione irregolare dal punto di vista fiscale, assistenziale e/o delle normative sull'immigrazione; che, inoltre, gli alti costi del lavoro non salariali, oltre che l'inefficienza del sistema di controllo e di ispezione, favoriscono lo stabilirsi di economie sommerse con relativo inquinamento del mercato e distorsione delle condizioni di concorrenza,

AB. considerando che l'attività del settore della costruzione è strettamente connessa con la qualità della vita, in particolare per la salvaguardia dell'ambiente, lo sviluppo e l'incremento della competitività, la razionalizzazione dell'uso dell'energia, l'impiego di sostanze ecocompatibili e il riutilizzo dei materiali da costruzione,

AC. considerando che il diritto all'alloggio costituisce un bisogno fondamentale allo stesso titolo dell'occupazione, dell'alimentazione e della sanità, che tale bisogno non è sufficientemente soddisfatto e necessita di una migliore offerta di alloggi sociali e semisociali, privati e pubblici,

AD. considerando che il concetto di analisi comparativa può risultare utile per migliorare la concorrenza nel settore dell'industria della costruzione,

AE. considerando che, per incrementare la competitività del settore delle costruzioni, appare opportuno orientare la politica dell'Unione Europea nella direzione di:

a) perseguire la qualità e la sicurezza nel settore della costruzione,

b) costruire un mercato per gli operatori del settore e definirne il quadro regolamentare,

c) perseguire l'integrazione europea sul piano delle infrastrutture,

d) migliorare la prestazione di servizi di istruzione e formazione,

e) riorientare e rafforzare la ricerca e lo sviluppo in termini di risorse umane e tecnologiche,

f) aumentare l'occupazione nel settore,

g) valorizzare la costruzione come strumento per migliorare la qualità della vita,

1. accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione e la invita a predisporre un piano specifico che parta

dalle realtà nazionali per consentire al settore di esprimere tutto il suo potenziale in un mercato integrato;

2. invita la Commissione a utilizzare i risultati del gruppo SLIM sulla direttiva concernente i prodotti da costruzione per potenziare le tendenze a favore dell'armonizzazione e della competitività;

3. invita la Commissione ad effettuare un'analisi comparativa dell'industria della costruzione sia all'interno che all'esterno del mercato unico;

4. invita la Commissione a promuovere il diffuso sviluppo del riciclaggio e il concetto di destinazione particolare, per l'industria della costruzione in quanto trattasi di efficaci politiche ambientali che possono aumentare i profitti, il numero di posti di lavoro e la competitività;

5. invita la Commissione a promuovere le più elevate norme di sanità e sicurezza per i lavoratori in modo da ridurre la percentuale di incidenti e morti che risulta spaventosamente elevata nel settore della costruzione e da limitare le fluttuazioni nel numero di occupati a causa di incidenti nonché ad affrontare la questione dei premi assicurativi e dei problemi di pagamento di tale industria;

6. ritiene che il settore delle costruzioni abbia carattere di peculiarità rispetto al problema della gestione della qualità e richieda specifiche normative che tengano conto delle dimensioni di impresa e dello specifico campo di attività (progettazione, produzione, costruzione);

7. ritiene necessario proseguire, senza ripensamenti, la strada della normativa armonizzata consentendo, in via transitoria, la marcatura CE;

8. considera importante incentivare meccanismi di remunerazione degli oneri connessi alla garanzia della qualità anche al fine di promuovere la qualificazione

delle PMI piuttosto che causarne la discriminazione;

9. riconosce che l'UE ha un interesse proattivo a garantire un'apertura dei mercati in condizioni di parità sia all'interno dell'Europa sia nei confronti dei paesi terzi;

10. ritiene che le istituzioni pubbliche debbano svolgere un ruolo di programmazione e coordinamento e coinvolgere le risorse private, gestendo direttamente i servizi pubblici soltanto nel caso in cui il mercato non sia capace di fornire servizi efficienti a costi contenuti;

11. ritiene indispensabile adottare sistemi di qualificazione delle imprese e delle società di servizi tramite la specificazione di congrui e affidabili requisiti non solo economico-finanziari ma anche e soprattutto tecnici e organizzativi;

12. promuove la chiarificazione delle procedure di appalto secondo sistemi di qualità applicati anche alle pubbliche amministrazioni, garantendo una « certezza del diritto » che consenta una leale concorrenza e preveda meccanismi per evitare o escludere le offerte anomale; al tempo stesso auspica una disciplina europea per le concessioni edificatorie, pubbliche e private, e lo snellimento delle procedure, per mantenere tempi rapidi di esecuzione in tutta l'UE;

13. incoraggia il rilancio dei finanziamenti nel settore, l'intervento diretto della BEI e lo sviluppo del patrimonio immobiliare attualmente incagliato con apertura al mercato internazionale oltre che all'intervento di Paesi terzi; incentiva forme integrate di *partnership* pubblica e privata, come il *project financing*, estese a tutti i campi della costruzione;

14. afferma che, in considerazione dell'obiettivo dichiarato di un potenziamento a livello europeo delle PMI nel settore della costruzione, è necessario separare la pianificazione dall'esecuzione in modo da ga-

rantire la sicurezza della qualità ed un controllo dei costi nell'interesse del consumatore e del costruttore nonché da ottenere prezzi determinati dalla concorrenza;

15. ritiene essenziale valorizzare il ruolo delle PMI e tutelarne l'esistenza, anche orientandole verso forme di specializzazione e/o di aggregazione in « reti » nei sistemi regionali;

16. sottolinea che lo sviluppo e l'omogeneizzazione delle grandi reti infrastrutturali, oltre ad assumere un ruolo simbolico ai fini dell'integrazione e dell'aumento di competitività del « sistema Europa », sono obiettivi in grado di produrre un forte sviluppo della domanda;

17. ritiene importante, allo scopo di canalizzare l'afflusso dei capitali privati negli interventi pubblici e in particolare nelle infrastrutture, che si realizzino condizioni altrettanto vantaggiose rispetto ad altre forme di collocazione del risparmio;

18. individua nello sviluppo della ristrutturazione e della manutenzione urbana e nella valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e ambientale settori di attrattiva per l'investimento privato e come tali da incentivare con adeguate misure anche di ordine fiscale;

19. auspica in particolare che gli Stati membri possano dare rapidamente seguito alla proposta della Commissione di introdurre una aliquota IVA ridotta per i servizi a forte intensità di manodopera e non esposti alla concorrenza transfrontaliera;

20. ribadisce l'importanza di rendere la casa, anche attraverso una politica di defiscalizzazione, « bene rifugio » patrimoniale e ritrovo essenziale per tutti i tipi di nucleo familiare;

21. ritiene indispensabile aumentare gli investimenti pubblici e privati nell'istruzione e nella formazione, rafforzando i collegamenti con il mondo della scuola e

dell'università e incrementando l'attenzione per gli aspetti gestionali e manageriali, le problematiche ambientali e il risparmio energetico;

22. ritiene indispensabile, quanto alla ricerca e allo sviluppo, coordinare gli investimenti pubblici con quelli privati, promuovendo la collaborazione tra imprese ed enti di ricerca, incoraggiando la diffusione delle innovazioni e dei risultati scientifici e l'interscambio di tecnologia con gli altri settori produttivi;

23. ritiene necessario riqualificare il mercato del lavoro, armonizzando le normative di tutela e gli standard previdenziali, garantendo l'assistenza per i lavoratori che operano al di fuori del paese di origine e regolando l'accesso al settore per la manodopera proveniente dai paesi terzi, anche al fine di evitare la diffusa elusione delle norme in materia di sanità e sicurezza;

24. rileva che attualmente la concorrenza nel settore della costruzione verte essenzialmente sul prezzo per la realizzazione di un progetto di costruzione e che in futuro la concorrenza dovrebbe tener conto anche delle caratteristiche del prodotto finale in termini di manutenzione e sostenibilità; sottolinea che occorre accordare maggiore importanza al rapporto valore/prezzo;

25. esorta la Commissione a seguire l'evoluzione e la competitività del settore europeo della costruzione; sollecita altresì la Commissione ad annettere particolare importanza al criterio del costo del ciclo di vita;

26. fa presente che nel settore della costruzione è necessaria una catena d'innovazione completa, che può essere realizzata solo se coloro che investono nella R&S possono ricavarne dei benefici; rileva che dovrebbero essere sviluppati nuovi strumenti di finanziamento e assicurazione in modo da ridurre la soglia di rischio e

incentivare così l'attuazione di nuove tecniche innovative;

27. invita la Commissione a coordinare nel modo migliore i programmi tecnologici esistenti che abbiano rilevanza per il comparto delle costruzioni ed a tener conto adeguatamente in tale contesto del criterio del ciclo di vita soprattutto in considerazione ai seguenti aspetti:

a) una pianificazione integrata « incentrata sull'uomo », che tenga conto dei requisiti di multifunzionalità e delle mutevoli esigenze degli utilizzatori;

b) un uso razionale delle materie prime e dell'acqua improntato all'efficienza energetica, l'uso funzionale dei prodotti e materiali di costruzione, una migliorata sicurezza antincendio e un effettivo riutilizzo e riciclaggio dei materiali;

c) metodi di progettazione e gestione sostenibili, come pure metodi di manutenzione, riparazione e conservazione;

d) formazione e istruzione, maggiore sicurezza sul lavoro e migliore qualità dell'intero settore;

28. rileva il significativo potenziale di creazione di posti di lavoro in questo settore, soprattutto delle piccole imprese, ma sottolinea nel contempo la necessità di qualifiche minime per quanti operano nel settore e di garanzie per il lavoro e i servizi che essi forniscono;

29. esorta la Commissione a seguire l'industria europea della costruzione, in particolare le piccole imprese, e a presentare proposte volte a garantire e promuovere la competitività dell'industria nonché a rafforzare i diritti dei consumatori ove lo ritenga opportuno;

30. sollecita gli Stati membri affinché, in conformità delle linee direttrici della politica in materia di occupazione, riducano i costi indiretti del lavoro, segnatamente quelli che pesano sul lavoro meno qualificato;

31. esorta le parti sociali ad intavolare negoziati su un accordo quadro settoriale relativo all'occupazione e all'organizzazione del lavoro nel settore della costruzione e ricorda, in questo contesto, l'accordo quadro approvato nel luglio 1997 nell'ambito del dialogo sociale nel settore agricolo;

32. sostiene l'idea di creare una rete di centri locali di formazione allo scopo di migliorare la formazione e il perfezionamento professionali nel settore della costruzione; invita la Commissione a presentare proposte concrete volte a dare concretezza a quest'idea;

33. invita gli Stati membri a correggere immediatamente le insufficienze rilevate dalla Commissione nel quadro della sua XIV relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario per quanto concerne il recepimento dell'*acquis* comunitario nel settore della sicurezza e della tutela della salute; esorta altresì gli Stati membri ad adottare quanto prima possibile le disposizioni legislative ed amministrative necessarie ai fini del recepimento della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (8);

34. si compiace dell'intenzione della Commissione di presentare una proposta di direttiva relativa alle impalcature; invita la Commissione a presentare, inoltre, una proposta di revisione della direttiva relativa a misure di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dall'esposizione ad agenti fisici, nonché una proposta concernente misure per la promozione dello scambio di informazioni e della divulgazione delle migliori pratiche, in collaborazione con l'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro;

35. esorta tutti gli operatori del settore a lottare contro il « dumping » sociale e il lavoro clandestino nell'industria della costruzione; esorta a tale scopo gli Stati

(8) G.U. L 18 del 21 gennaio 1997, pag. 1.

membri a verificare rigorosamente l'osservanza delle disposizioni sulla materia e ad avvalersi del loro diritto di escludere dalle gare pubbliche le imprese che violano le disposizioni in materia di tutela dei lavoratori previste dalla legislazione sul lavoro; invita le parti sociali settoriali ad adottare un codice di condotta sul modello di quello dell'industria tessile e dell'abbigliamento, al fine di evitare il « dumping » sociale;

36. invita la Commissione a presentare proposte volte a far sì che si presti maggiore attenzione, nell'ambito delle gare pubbliche, agli obiettivi della politica sociale comunitaria e nazionale; sollecita, in particolare, una revisione delle direttive vigenti nel settore dei contratti pubblici d'appalto che tenga conto dell'applicazione di criteri sociali tanto al momento della verifica dell'idoneità dei partecipanti alla gara quanto al momento dell'aggiudicazione degli appalti;

37. ritiene essenziale, per quanto concerne il miglioramento della qualità, una comprensione ampia della nozione di qualità, che comprenda il processo di pianificazione e di progettazione, nonché la costruzione vera e propria; ritiene che una migliore cooperazione tra i diversi attori, nel corso dell'intera durata del progetto, possa svolgere un ruolo importante nell'aumentare i livelli di qualità;

38. ritiene che sia urgente migliorare le disposizioni relative all'istruzione e alla formazione in questo settore dell'economia a manodopera intensiva, attualmente caratterizzato da sottoinvestimenti nell'istruzione e nella formazione; ritiene che sia necessario occuparsi sia dell'aspetto qua-

litativo che quantitativo delle disposizioni; è altresì dell'avviso che un maggiore accento sull'importanza delle competenze insieme a più ampie possibilità di carriera possono consentire al settore di migliorare la propria immagine, contribuendo in tal modo all'assunzione e al mantenimento della manodopera;

39. fa riferimento alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale nelle aree urbane e rileva l'importanza dei lavori di restauro nonché dei nuovi progetti di costruzione in tal senso; sottolinea il potenziale di questi progetti per quanto riguarda la crescita economica e la creazione di posti di lavoro;

40. ricorda a questo proposito di aver chiesto nella sua risoluzione del 30 gennaio 1997 sulla prima relazione della Commissione sulla presa in considerazione degli aspetti culturali nell'azione della Comunità europea (9) che un importo compreso tra lo 0,5 e l'1 per cento del bilancio coperto con stanziamenti comunitari sia destinato alla realizzazione di un'opera d'arte che serva da ornamento di opere pubbliche cofinanziate dall'Unione europea; ribadisce tale richiesta, insistendo in particolare sulla valorizzazione dell'arte contemporanea;

41. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio e ai governi e parlamenti degli Stati membri.

GEORGIOS ANASTASSOPOULOS  
*Vicepresidente*

---

(9) G.U. C 55 del 24 febbraio 1997, pag. 57.