



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 26 febbraio 2019
(OR. en)

6832/19

MI 197
ENT 54
COMPET 207
CONSOM 78

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	22 febbraio 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 87 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO sull'attuazione e sul funzionamento della direttiva 2014/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, per l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori e ai componenti di sicurezza per ascensori

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 87 final.

All.: COM(2019) 87 final



Bruxelles, 22.2.2019
COM(2019) 87 final

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

**sull'attuazione e sul funzionamento della direttiva 2014/33/UE del Parlamento europeo e
del Consiglio, del 26 febbraio 2014, per l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati
membri relative agli ascensori e ai componenti di sicurezza per ascensori**

{SWD(2019) 26 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione e sul funzionamento della direttiva 2014/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, per l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori e ai componenti di sicurezza per ascensori

1. INTRODUZIONE

La direttiva 2014/33/UE relativa agli ascensori e ai loro componenti di sicurezza¹ (la “direttiva”) è stata adottata il 26 febbraio 2014. Il quadro giuridico della UE in materia di ascensori è stato introdotto inizialmente mediante due direttive: direttiva 84/528/CEE relativa agli apparecchi di sollevamento e di movimentazione² del 17 settembre 1984 e direttiva 84/529/CEE relativa agli ascensori elettrici, idraulici od oleoelettrici³ del 17 settembre 1984. Dal 1° luglio 1999 entrambe le direttive sono abrogate dalla direttiva 95/16/CE sugli ascensori⁴ del giugno 1995, successivamente sostituita dalla direttiva 2014/33/UE.

La direttiva mira a:

- raggiungere un elevato livello di protezione degli utenti, degli installatori e del personale di manutenzione degli ascensori nella UE; e
- contribuire al corretto funzionamento del mercato interno attraverso l'armonizzazione degli aspetti delle legislazioni degli Stati membri relativi alla salute e alla sicurezza degli ascensori.

L'articolo 46 della direttiva prevede la presentazione al Parlamento europeo e al Consiglio da parte della Commissione di una relazione in merito all'attuazione e al funzionamento della direttiva stessa. La relazione deve essere basata sulla consultazione delle parti interessate pertinenti e accompagnata, se del caso, da una proposta di revisione della direttiva.

Su tale base la Commissione ha valutato la direttiva, attingendo a uno studio esterno sulla valutazione della direttiva⁵ comprendente le consultazioni delle varie parti interessate⁶ e altre

¹ Direttiva 2014/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, per l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori e ai componenti di sicurezza per ascensori, GU L 96 del 29.3.2014, pag. 251.

² Direttiva del Consiglio 84/528/CEE, del 17 settembre 1984, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle disposizioni comuni agli apparecchi di sollevamento e di movimentazione, GU L 300 del 19.11.1984, pag. 72.

³ Direttiva del Consiglio 84/529/CEE, del 17 settembre 1984, per l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori elettrici, GU L 300 del 19.11.1984, pag. 86.

⁴ Direttiva del Consiglio 95/16/CE, del 29 giugno 1995, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori, GU L 213 del 7.9.1995, pag. 1.

⁵ Realizzata da un consorzio guidato da Technopolis Consulting Group Belgium, la relazione finale è disponibile alla pagina <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f1a5907-e539-11e7-9749-01aa75ed71a1/>

⁶ Consultazioni effettuate dal consulente esterno per lo studio:

- consultazione pubblica online (giugno 2016 – gennaio 2017);
- diverse indagini mirate;
- seminario tenuto nell'ambito del gruppo di lavoro sugli ascensori degli Stati membri; e
- colloqui con rappresentanti del settore, incluse le PMI, gli organismi notificati e le autorità.

fonti di dati⁷.

La valutazione è riportata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione⁸ che accompagna la presente relazione. La direttiva è stata valutata meno di 3 anni dopo la data prevista per l'applicazione delle disposizioni nazionali di recepimento e pertanto si è basata su dati relativamente limitati. Tuttavia, essendo la direttiva 2014/33/UE il risultato del semplice adeguamento della direttiva 95/16/CE alla decisione n. 768/2008/CE⁹ relativa al nuovo quadro normativo senza modifiche sostanziali, la valutazione ha interessato anche il periodo precedente all'entrata in vigore dell'attuale direttiva, ovvero il periodo dal 1° luglio 1999 al 19 aprile 2014, coperto dalla direttiva 95/16/CE.

La valutazione ha stimato le prestazioni della direttiva sugli ascensori in base al livello di raggiungimento dei suoi obiettivi (efficacia), all'efficienza (con particolare attenzione all'esame dei costi e dei benefici di regolamentazione – inclusi quelli amministrativi – e al potenziale di semplificazione), alla coerenza con altri atti legislativi della UE, alla rilevanza rispetto ai bisogni delle parti interessate e al valore aggiunto UE.

2. FINALITÀ DELLA DIRETTIVA E DISPOSIZIONI PRINCIPALI

La direttiva stabilisce il quadro normativo per l'immissione sul mercato di ascensori e dei relativi componenti di sicurezza e per la messa in servizio degli ascensori.

I due obiettivi principali della direttiva sono:

- garantire la libera circolazione degli ascensori e dei relativi componenti di sicurezza in tutta la UE, contribuendo al mercato interno di detti prodotti e alla sua gestione efficace. Di conseguenza gli Stati membri consentono la commercializzazione sul proprio territorio degli ascensori e dei relativi componenti di sicurezza che soddisfano i requisiti della direttiva;
- garantire che gli ascensori e i relativi componenti di sicurezza rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva siano sicuri per gli utilizzatori e il personale di manutenzione, con benefici per la salute e la sicurezza di entrambi i gruppi.

La direttiva armonizza le disposizioni in materia di ascensori e componenti di sicurezza per ascensori e si basa sui principi del “Nuovo approccio”, ovvero si limita all'espressione dei requisiti essenziali di salute e di sicurezza (RESS) a cui gli ascensori e i componenti di sicurezza sul mercato sono soggetti e che devono soddisfare.

La valutazione è stata discussa nelle riunioni del gruppo direttivo interservizi della Commissione.

⁷ Analisi delle statistiche ufficiali disponibili (Eurostat, Prodcom e banca dati Amadeus), studi, informazioni fornite dalle associazioni di settore, relazioni annuali degli operatori economici, informazioni sugli incidenti in studi nazionali e relazioni nazionali sulla vigilanza del mercato.

⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Valutazione della direttiva ascensori 2014/33/UE, SWD(2019)26 final.

⁹ Decisione n. 768/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti e che abroga la decisione 93/465/CEE, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 82.

Le disposizioni principali concernono l'ambito di applicazione e le definizioni, gli obblighi degli operatori economici, le procedure per la valutazione della conformità, i RESS e la vigilanza del mercato, vale a dire:

- per l'ambito di applicazione e le definizioni: ambito di applicazione della direttiva, definizione di installatore di un ascensore e di produttore di componenti di sicurezza, immissione sul mercato, messa a disposizione sul mercato, ecc.;
- per gli obblighi degli operatori economici: in conformità alla decisione 768/2008/CE relativa al NQN, definizione degli obblighi di installatori, produttori, rappresentanti autorizzati, importatori e distributori; nonché disposizioni specifiche, ad esempio, sul flusso bidirezionale di informazioni tra la persona responsabile della costruzione degli edifici e l'installatore dell'ascensore;
- per le procedure di valutazione della conformità: disposizioni sulle procedure di notifica degli organismi notificati, criteri applicabili agli organismi notificati e procedure di valutazione della conformità;
- per i RESS: definizione degli obiettivi di salute e di sicurezza da raggiungere, incluse disposizioni per assicurare l'accessibilità degli ascensori ai disabili e per impedire il rischio di schiacciamento;
- per la vigilanza del mercato: disposizioni conformi alla decisione n. 768/2008/CE relativa al NQN, comprendenti vigilanza del mercato dell'Unione e controlli sugli ascensori o sui componenti di sicurezza per ascensori che entrano nel mercato dell'Unione, procedure a livello nazionale per gli ascensori o i componenti di sicurezza per ascensori che presentano rischi, procedura di salvaguardia dell'Unione, ecc.

3. RECEPIMENTO E ATTUAZIONE

Al fine di permettere il raggiungimento degli obiettivi, la direttiva ha armonizzato alcuni aspetti delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative agli ascensori e ai loro componenti di sicurezza. Gli Stati membri sono tenuti a recepirne e attuarne le disposizioni.

Gli Stati membri hanno recepito uniformemente la direttiva. Non risulta vi siano state difficoltà di recepimento, fatta eccezione per un problema individuato nello studio di valutazione, inerente il recepimento della disposizione dell'“accordo preventivo” di cui al punto 2.2. dei RESS, terza frase. Questo punto è approfondito nella sezione 4.2.

Per quanto riguarda l'attuazione, sono state individuate alcune discrepanze minori tra gli Stati membri in relazione alle definizioni usate, alle modalità concrete del flusso bidirezionale delle informazioni tra l'installatore e la persona responsabile della realizzazione degli edifici, alle disposizioni relative all'accessibilità degli ascensori ai disabili, alla possibilità di un accordo preventivo per quanto concerne evitare il rischio di schiacciamento, alla valutazione di conformità, ai certificati di esame CE del tipo e alle prassi di vigilanza del mercato.

La **definizione di “installatore”** di cui alla direttiva è stata recepita da 26 Stati membri; la legislazione estone conteneva inizialmente una definizione diversa che indicava l'installatore

come “produttore”. L’uso del termine “produttore” invece di “installatore” non ha avuto alcun impatto sull’applicazione della direttiva. Inoltre, la legislazione estone di recepimento della direttiva 2014/33/UE contiene ora anch’essa il termine “produttore”.

L’articolo 6, paragrafo 1 della direttiva stabilisce il **flusso bidirezionale delle informazioni**, finalizzato a garantire che la persona responsabile della realizzazione degli edifici e l’installatore si comunichino reciprocamente le informazioni necessarie e prendano le misure adeguate per garantire il corretto funzionamento e la sicurezza di utilizzazione dell’ascensore. Questo articolo è recepito tale e quale nella legislazione nazionale di 26 Stati membri. Le legislazioni austriaca e ungherese stabiliscono entrambe meccanismi specifici a garanzia del flusso di informazioni in questione. Queste differenze minori non incidono sull’applicazione della direttiva.

Venti Stati membri hanno incluso nella loro legislazione di recepimento nazionale disposizioni relative all’**accessibilità degli ascensori ai disabili** che recepiscono le disposizioni esattamente così come sono nella direttiva. I restanti otto Stati membri hanno incluso disposizioni relative all’accessibilità principalmente nelle normative edilizie nazionali. La maggior parte degli Stati Membri ha stabilito ulteriori disposizioni o disposizioni più specifiche volte a disciplinare l’accessibilità degli edifici nelle normative edilizie nazionali. Questo aspetto è di competenza nazionale¹⁰.

Venti Stati membri hanno recepito direttamente il punto 2.2 dei RESS, terza frase¹¹, della direttiva concedendo agli Stati membri, in casi specifici, la possibilità di “**accordo preventivo**”, in particolare negli edifici già esistenti, a adottare altri mezzi atti a evitare il rischio di schiacciamento, oltre alla messa a disposizione di spazio libero o di un volume di rifugio oltre le posizioni estreme della cabina dell’ascensore. In quattro Stati membri l’“accordo preventivo” è applicabile solo nel caso in cui un ascensore debba essere installato in “edifici già esistenti” che presentano vincoli strutturali. In pratica, l’accordo trova attuazione in maniera diversa negli Stati membri. Tenendo conto delle varie soluzioni di progettazione basate su tecnologie diverse, la procedura dell’“accordo preventivo” permette agli installatori l’uso di mezzi alternativi per evitare il rischio di schiacciamento. Tuttavia, le differenze tra i criteri applicati dagli Stati membri rendono più difficile agli installatori il reperimento di informazioni sulle prassi di attuazione nazionali. L’impatto di tali prassi sul funzionamento della direttiva è discusso nella sezione 4.2.

¹⁰ Le normative edilizie di Francia, Irlanda, Spagna, Svezia e Regno Unito, ad esempio, prevedono che gli ascensori “accessibili” destinati al trasporto di persone devono essere conformi alla norma armonizzata EN 81-70. In Polonia le normative edilizie nazionali includono disposizioni specifiche volte a garantire ai disabili l’accessibilità agli ascensori, in linea con le raccomandazioni della dichiarazione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. A Cipro, in Italia e in Lettonia le normative edilizie prevedono requisiti specifici per le dimensioni delle cabine degli ascensori, la presenza di apparecchiature di telefonia e la posizione esatta dei pannelli di controllo degli ascensori. In Spagna, Lettonia e Italia le normative edilizie prescrivono ulteriori requisiti, come ad esempio l’uso del sistema Braille.

¹¹ “L’ascensore deve essere progettato e costruito in modo da impedire il rischio di schiacciamento quando la cabina venga a trovarsi in una posizione estrema.
Si raggiunge questo obiettivo mediante uno spazio libero o un volume di rifugio oltre le posizioni estreme. Tuttavia, in casi eccezionali, lasciando agli Stati membri la possibilità di dare il proprio accordo preventivo, in particolare in edifici già esistenti, le autorità competenti possono prevedere altri mezzi appropriati per evitare tale rischio se la soluzione precedente è irrealizzabile.”

Le **procedure di valutazione della conformità** che devono essere applicate dai produttori di componenti di sicurezza e dagli installatori di ascensori, di cui agli articoli 15 e 16 della direttiva, sono state recepite e sono attuate in tutti gli Stati membri. Alcune parti interessate hanno riferito che agli installatori è stato richiesto in qualche caso di fornire ulteriori prove della conformità degli ascensori oltre ai **certificati di esame CE del tipo**. Tali problemi di attuazione sono stati eliminati per mezzo della direttiva 2014/33/UE, che ha modificato il contenuto dei certificati di esame del tipo.

La **vigilanza del mercato** è uno strumento essenziale per l'applicazione della legislazione e si basa sulle misure finalizzate al controllo della conformità dei prodotti ai relativi RESS e a rendere conformi i prodotti che non lo sono oppure al loro ritiro/richiamo dal mercato. La direttiva 95/16/CE non ha stabilito nessuna procedura specifica. Il quadro normativo per la vigilanza del mercato è stato istituito dal regolamento (CE) n. 765/2008, e la direttiva 2014/33/UE comprende disposizioni specifiche per la vigilanza del mercato basate su di esso. La valutazione ha dimostrato che la vigilanza del mercato è stata attuata in maniera diversa negli Stati membri in termini di strategie, portata delle attività di monitoraggio, frequenza e tipi di controlli.

Le **procedure di notifica degli organismi notificati**, di cui all'articolo 28 della direttiva, sono state attuate in maniera diversa dagli Stati membri. L'accreditamento è il mezzo preferito per dimostrare la capacità tecnica degli organismi notificati¹², e 19 Stati membri hanno recepito questo articolo rendendo l'accreditamento¹³ obbligatorio. Laddove non è usato l'accreditamento, gli organismi notificati devono fornire all'autorità di notifica tutte le prove documentali necessarie per la verifica della conformità ai requisiti pertinenti. Le differenze di attuazione nelle procedure di notifica non influiscono sull'applicazione della direttiva.

4. CONCLUSIONI PRINCIPALI DELLA VALUTAZIONE

4.1. Rilevanza

La valutazione ha concluso che gli obiettivi originali della direttiva conservano oggi la stessa validità che avevano quando la direttiva fu proposta per la prima volta. In particolare, gli obiettivi di garantire un alto livello di sicurezza per gli utilizzatori, gli installatori e il personale di manutenzione e della libera circolazione degli ascensori e dei relativi componenti di sicurezza mantengono tutta la loro rilevanza.

Nel complesso la direttiva è considerata chiara. La valutazione ha rivelato tuttavia la necessità di migliorare la chiarezza dell'ambito di applicazione della direttiva per quanto concerne le modifiche sostanziali degli ascensori in servizio che farebbero scattare l'applicazione della direttiva invece che delle normative nazionali, nonché la chiarezza della definizione di "installatore", termine usato nella direttiva in luogo di "produttore" di un ascensore, e dei

¹² http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/accreditation_en

¹³ Ai sensi dell'art. 2 del regolamento 765/2008, "accreditamento" significa attestazione da parte di un organismo nazionale di accreditamento, che certifica che un determinato organismo di valutazione della conformità soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali, per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità".

concetti di “messa in servizio” e “immissione sul mercato”. Riguardo alle disposizioni in materia di “accordo preventivo” sono state espresse preoccupazioni, da una parte, relative ai criteri non armonizzati usati dagli Stati membri per concedere o rifiutare un accordo preventivo, con conseguente divergenza nelle prassi e, dall’altra, sulla possibilità che nella UE emergano norme di sicurezza diverse. Alcuni motivi di preoccupazione sono stati individuati riguardo alla chiarezza delle disposizioni per l’accessibilità degli ascensori ai disabili, poiché all’intero edificio si applicano diversi requisiti di accessibilità nazionali, mentre l’accessibilità degli ascensori è disciplinata dalla direttiva.

Oltre alla rilevanza per la libera circolazione dei prodotti nel suo ambito di applicazione, la valutazione ha dimostrato che la direttiva costituisce uno strumento di politica adeguato anche per affrontare nel loro complesso i nuovi rischi comportati dagli sviluppi tecnologici connessi agli ascensori. In linea con il Nuovo approccio la direttiva definisce solo i rischi da affrontare e gli obiettivi di sicurezza da raggiungere, affidando ai produttori e agli installatori la scelta delle soluzioni tecniche necessarie per il rispetto della legislazione. In questo modo nel settore degli ascensori sono possibili innovazioni.

4.2. Efficacia

Il tasso di crescita costante del valore del commercio all’interno e all’esterno dell’UE è un ottimo indicatore del fatto che la direttiva ha contribuito validamente al buon funzionamento del mercato interno degli ascensori e dei componenti di sicurezza, attraverso l’armonizzazione della legislazione nazionale pertinente. L’efficacia della direttiva è ulteriormente sottolineata dalla certezza del diritto e dalla trasparenza che essa garantisce. I dati relativi agli incidenti con ascensori nella UE sono frammentari e non dettagliati. Di conseguenza possono fornire soltanto indicazioni limitate e aneddotiche sul numero e sulle tendenze degli incidenti nel corso del tempo. Nel complesso se ne può dedurre che la direttiva è riuscita ad aumentare la sicurezza degli ascensori, data la riduzione del numero di incidenti del personale di manutenzione in rapporto al numero di ascensori in servizio. Per quanto riguarda gli utilizzatori, i dati forniti dalle relazioni nazionali disponibili suggeriscono che la direttiva non abbia avuto in nessun caso un impatto negativo, ma che potrebbe anzi aver dato addirittura un piccolo contributo al miglioramento del livello di sicurezza degli ascensori.

La valutazione ha inoltre concluso che le **procedure di valutazione della conformità** si sono dimostrate adeguate a garantire il massimo livello di salute e di sicurezza per gli utilizzatori e il personale di manutenzione. Si tratta di un risultato ampiamente riconosciuto dalle parti interessate e legato al controllo a valle effettuato dagli organismi notificati.

Tra le altre cose, la **definizione di “installatore”**, i concetti di **“immissione sul mercato”** e **“messa in servizio”** degli ascensori, la disposizione sul **flusso bidirezionale delle informazioni** di cui all’articolo 6, paragrafo 1, e le **procedure di notifica degli organismi notificati**, di cui sopra alla sezione 3, sono ulteriormente chiariti nella versione rivista della “Guide to the Application of the Lifts Directive 2014/33/EU”¹⁴ (guida all’applicazione della direttiva 2014/33/UE sugli ascensori) (di seguito “Guida sugli ascensori”), la cui chiarezza è

¹⁴ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29961>

ampiamente riconosciuta dalle parti interessate. Inoltre, la “Guida blu”¹⁵ prevede chiarimenti riguardo all’applicazione armonizzata della normativa di armonizzazione dell’Unione relativa ai prodotti come la direttiva 2014/33/UE.

La valutazione ha evidenziato tuttavia alcuni fattori che hanno limitato l’efficacia della direttiva. Per quanto riguarda la procedura dell’**“accordo preventivo”**, gli Stati membri hanno adottato prassi nazionali divergenti, rendendo così più difficile agli installatori il reperimento di informazioni sulle procedure di approvazione nazionali e i criteri applicati. La direttiva lascia “spazio di manovra” agli installatori di ascensori per contrastare il rischio di schiacciamento, dato il problema dell’insufficiente trasparenza e certezza nella concessione dell’accordo preventivo da parte delle autorità degli Stati membri. La valutazione ha concluso che, sebbene l’**“accordo preventivo”** sia in linea con il Nuovo approccio, la “Guida sugli ascensori” non fornisce al momento istruzioni sufficientemente dettagliate sulla procedura in questione.

Per quanto concerne l’**accessibilità degli ascensori ai disabili**, le disposizioni relative all’accessibilità degli ascensori sono state implementate in maniera diversa nella UE. Tuttavia, la direttiva UE armonizza i requisiti di accessibilità degli ascensori, mentre è di competenza degli Stati membri l’accessibilità degli edifici. Sebbene la maggior parte degli Stati membri non consideri le disposizioni nazionali in materia di accessibilità gravose o di ostacolo al mercato interno, la Guida sugli ascensori potrebbe essere usata per chiarire ulteriormente la divisione delle competenze.

Le differenze di attuazione della **vigilanza del mercato** individuate tra gli Stati membri riguardano le strategie, la portata delle attività di monitoraggio, la frequenza e i tipi dei controlli, nonché il livello delle sanzioni, che ha inciso negativamente sull’efficacia complessiva della direttiva. Ciò nonostante, le prove raccolte suggeriscono che il livello di non conformità degli ascensori e dei relativi componenti di sicurezza immessi sul mercato è attualmente estremamente basso. Questo risultato positivo è da mettere in connessione con il ruolo forte e apprezzabile degli organismi notificati, che hanno agito come “controllori finali” della conformità dei prodotti alla direttiva. Inoltre, la direttiva 2014/33/UE allineata al NQN ha migliorato notevolmente il quadro di vigilanza del mercato degli ascensori grazie all’introduzione di disposizioni molto più esaurienti sulla vigilanza del mercato.

Lo sviluppo delle **norme armonizzate** è stato cruciale per garantire l’applicazione efficace della direttiva. Esse sono anzi il mezzo di gran lunga più usato per dimostrare la conformità ai RESS. Attraverso il meccanismo della presunzione di conformità le norme armonizzate permettono ai produttori e agli installatori di evitare costi aggiuntivi per testare la conformità delle soluzioni alternative a quelle fornite dalle norme. È soprattutto per questa ragione che le norme armonizzate volontarie sono di fatto percepite dagli operatori economici come vincolanti. Ciò è vero in particolare per le PMI, che non dispongono di sufficienti risorse per testare le soluzioni tecniche alternative a quelle indicate nelle norme. Un altro problema è a volte la lunghezza della procedura necessaria al CEN per sviluppare le norme armonizzate, che potrebbero quindi non essere sempre al passo con il progresso tecnologico. Le PMI potrebbero anche essere penalizzate dalle modalità di sviluppo delle norme, non

¹⁵ La guida blu all’attuazione della normativa UE sui prodotti 2016 (GU C 272 del 26.7.2016, pag. 1).

sufficientemente trasparenti e inclusive. Se da un lato la Commissione si impegna a coinvolgere nelle attività di normalizzazione il maggior numero possibile di parti interessate, la questione della rappresentanza delle PMI nel processo di sviluppo delle norme armonizzate riguarda l'organizzazione interna delle OEN pertinenti, che sono organismi privati indipendenti.

4.3. Efficienza

Non esiste un quadro chiaro dell'impatto complessivo della direttiva sulle imprese in termini di costi, poiché non è stato possibile ricostruire uno scenario di riferimento né individuare altri termini di paragone. Inoltre, i dati disponibili per il periodo antecedente all'entrata in vigore della direttiva sono molto limitati. Le parti interessate consultate nell'ambito della valutazione non hanno fornito stime quantitative degli impatti della direttiva e non sono state in grado di stabilire un rapporto causale diretto tra la sua applicazione e l'aumento delle vendite. L'analisi si basa pertanto su informazioni qualitative.

Sulla base dei dati qualitativi disponibili sembra che nel complesso la direttiva bilanci benefici e costi per tutte le categorie di parti interessate. Non vi sono inoltre prove che i costi di conformità che la direttiva comporta siano aumentati rispetto al periodo precedente il 1999. In ogni caso attraverso l'armonizzazione dei diversi regimi nazionali la direttiva semplifica i requisiti amministrativi e di conformità per la vendita all'estero di ascensori e componenti di sicurezza. A questo riguardo non sembra vi siano altri margini per un'ulteriore semplificazione. Si deve tuttavia notare che i benefici della facilità di accesso al mercato interno non sembrano distribuiti in maniera uniforme. Le imprese maggiori infatti beneficiano dell'armonizzazione più delle PMI a causa del loro orientamento alle esportazioni all'interno della UE. Questo vale sia per gli operatori economici sia per gli organismi notificati che sono PMI.

Infine, le statistiche disponibili mostrano un calo degli incidenti connessi ad ascensori che riguardano il personale di manutenzione negli ultimi anni, elemento che potrebbe indurre a ipotizzare una maggiore sicurezza degli ascensori. Purtroppo le statistiche disponibili sugli incidenti non permettono di stabilire un rapporto causale diretto tra la direttiva e l'aumento della sicurezza degli ascensori, dal momento che non distinguono tra i vecchi ascensori in servizio e quelli immessi sul mercato in conformità alla direttiva, né indicano normalmente la causa degli incidenti.

4.4. Coerenza

In generale la direttiva è considerata coerente con altri atti legislativi dell'UE, e non sono stati individuati problemi a questo riguardo. Non sono state rilevate incoerenze tra la direttiva e altri atti legislativi dell'UE in materia di ascensori, in particolare la direttiva 2006/42/CE relativa alle macchine¹⁶, il regolamento (UE) 2016/424 relativo agli impianti a fune¹⁷ e il

¹⁶ Direttiva 2006/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, relativa alle macchine e che modifica la direttiva 95/16/CE (rifusione), GU L 157 del 9.6.2006, pag. 24.

¹⁷ Regolamento (UE) 2016/424 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo agli impianti a fune e che abroga la direttiva 2000/9/CE, GU L 81 del 31.3.2016, pag. 1.

regolamento (UE) n. 305/2011 relativo ai prodotti da costruzione¹⁸. Le interfacce tra queste direttive, però, non sono sempre del tutto chiare.

Non sono emerse contraddizioni significative tra la direttiva e le normative edilizie nazionali. Per quanto concerne la coerenza interna della direttiva, i requisiti per gli installatori di ascensori e i produttori di componenti di sicurezza possono essere considerati generalmente chiari e non sono state individuate sovrapposizioni di norme.

4.5. Valore aggiunto dell'UE

Un approccio a livello di UE rimane la risposta più appropriata ed è più probabile che raggiunga gli obiettivi stabiliti dalla direttiva rispetto agli approcci nazionali. Di fatto la direttiva ha ridotto la frammentazione normativa tra gli Stati membri attraverso l'allineamento della legislazione nazionale relativa al settore degli ascensori, che ha favorito il funzionamento del mercato interno e dato un contributo positivo alla sicurezza degli ascensori. L'ampia maggioranza delle parti interessate riconosce il valore aggiunto dell'UE della direttiva, in particolare la maggiore libertà di circolazione degli ascensori e dei relativi componenti di sicurezza e la loro maggiore sicurezza.

5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

L'esito della valutazione è positivo. Le prove raccolte confermano che la direttiva sta funzionando e che i suoi obiettivi sono generalmente raggiunti. La direttiva è inoltre ritenuta un mezzo efficiente per istituire un quadro normativo armonizzato a livello di Unione per gli ascensori e i loro componenti di sicurezza. Non sono state individuate inefficienze né un potenziale di semplificazione tali da richiedere modifiche legislative. La direttiva è inoltre considerata coerente e rilevante, e costituisce un chiaro valore aggiunto a livello di UE.

Sono però emerse alcune risultanze che incidono sul funzionamento della direttiva. In tale contesto dovrà essere operata una distinzione da un lato tra gli aspetti connessi all'attuazione della direttiva e che pertanto richiedono un miglioramento della sua attuazione e dall'altro i fattori che richiederebbero una modifica del suo ambito di applicazione e/o dei requisiti relativi ai prodotti attraverso un processo legislativo.

Alla luce dei risultati della valutazione non vi sono sufficienti elementi per concludere che la direttiva debba essere rivista. La Commissione ritiene tuttavia che la risposta migliore ai problemi individuati nel processo di valutazione potrebbe essere una maggiore uniformazione dell'attuazione della direttiva, in particolare attraverso l'applicazione di misure non vincolanti, come migliore coordinamento e orientamento.

Sarebbe inoltre importante mettere a disposizione di tutti gli operatori economici e degli organismi notificati interessati informazioni aggiornate sui requisiti di accessibilità degli Stati membri per l'ambiente edificato e sugli approcci di recepimento della procedura di "accordo preventivo".

¹⁸ Regolamento (UE) 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva 89/106/CEE del Consiglio, GU L 88 del 4.4.2011, pag. 5.

In più, per facilitare l'accesso al mercato, ferma restando la natura volontaria dell'applicazione delle norme armonizzate che conferiscono la presunzione di conformità ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza della direttiva, dovrebbero essere adottate misure atte a garantire la disponibilità tempestiva delle norme ai produttori e agli installatori, in particolare per le PMI.

Nel settore degli ascensori esistono gruppi di discussione consolidati, che possono essere usati per la messa in atto di misure finalizzate al miglioramento dell'attuazione e del funzionamento della direttiva, vale a dire:

- il gruppo di lavoro sugli ascensori;
- il gruppo di cooperazione amministrativa sugli ascensori delle autorità di vigilanza del mercato; e
- il gruppo di coordinazione degli organismi notificati competenti per gli ascensori.

Di conseguenza, in risposta alle risultanze della valutazione la Commissione adotterà le seguenti misure.

- Riguardo alla scarsa chiarezza di alcune definizioni: la Commissione intensificherà i propri sforzi di coordinazione nell'ambito del gruppo di lavoro sugli ascensori, al fine di chiarire la terminologia della direttiva (ad es. "installatore", "immissione sul mercato" e "messa in servizio"), come richiesto dalle parti interessate.
- Riguardo all'accordo preventivo: la Commissione presenterà la questione al gruppo di cooperazione amministrativa sugli ascensori allo scopo di migliorare la coordinazione tra gli Stati membri, con l'obiettivo di definire un'applicazione più coerente e uniforme della procedura di "accordo preventivo" di cui al punto 2.2, ultima frase, dell'allegato I alla direttiva, al fine di garantire la piena trasparenza e migliorare la certezza del diritto.
- Riguardo all'accessibilità degli ascensori ai disabili: la Commissione fornirà ulteriori chiarimenti sulla linea di demarcazione tra i requisiti di accessibilità degli ascensori imposti dalla direttiva rispetto alla legislazione nazionale sull'accessibilità di edifici e costruzioni sollevando la questione nell'ambito del gruppo di lavoro sugli ascensori. L'attenzione sarà rivolta in particolare alle diverse condizioni di installazione e uso degli ascensori (ad es. a seconda del tipo di edificio e della sua funzione, del livello dei piani, ecc.).

Una volta ottenuta l'approvazione del gruppo di lavoro sugli ascensori, i nuovi orientamenti migliorati sulle disposizioni giudicate poco chiare dalla valutazione saranno introdotti sotto forma di modifiche della "Guida sugli ascensori", documento di riferimento principale a supporto dell'interpretazione e dell'attuazione della direttiva.

- Riguardo alla vigilanza del mercato: la Commissione monitorerà attentamente l'applicazione della direttiva negli Stati membri e le attività del gruppo di cooperazione amministrativa sugli ascensori. Sugerirà inoltre azioni concertate nel quadro della cooperazione delle autorità di vigilanza del mercato competenti.

La Commissione incoraggerà i membri del gruppo di cooperazione amministrativa sugli ascensori a diffondere tra le autorità di vigilanza competenti informazioni più dettagliate sui rispettivi programmi nazionali di vigilanza del mercato e informazioni sulle fonti delle statistiche relative agli incidenti, e inviterà il gruppo a esplorare possibili sinergie. La Commissione continuerà a concentrarsi sull'agevolazione di una cooperazione armoniosa tra le autorità di vigilanza del mercato, allo scopo di garantire l'immissione sul mercato unicamente di ascensori e relativi componenti di sicurezza conformi, nonché di mantenere una concorrenza leale.

La Commissione fa inoltre presente che la propria proposta 'Pacchetto merci'¹⁹ comprende la proposta di una nuova regolamentazione del settore della vigilanza del mercato che, tra le altre cose, mira a rafforzare i controlli da parte delle autorità di vigilanza del mercato e dei funzionari doganali al fine di evitare l'immissione di prodotti non sicuri sul mercato dell'Unione.

- Riguardo al processo di normalizzazione: al fine di garantire la disponibilità tempestiva delle norme armonizzate che conferiscono la presunzione di conformità ai RESS della direttiva, la Commissione ha già adottato le misure necessarie a supportare e aumentare il proprio coinvolgimento nei processi di sviluppo delle norme. La nuova richiesta di normazione M/549²⁰ fornisce gli strumenti necessari per monitorare e guidare la preparazione delle norme armonizzate a supporto della direttiva. Particolare impegno sarà messo nell'attuazione efficiente delle azioni volte ad aumentare la trasparenza, rafforzare la certezza del diritto e accelerare l'adozione delle norme in conformità alla comunicazione della Commissione sulle norme armonizzate²¹.

¹⁹ Pacchetto merci: proposta di regolamento sulla conformità e sull'applicazione della normativa UE in materia di prodotti - Rete UE per la conformità dei prodotti, COM(2017)795.

²⁰ Decisione di esecuzione della Commissione del 21.9.2016 relativa a una richiesta di normazione, rivolta al Comitato europeo di normazione, in materia di ascensori e relativi componenti di sicurezza a supporto della direttiva 2014/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, C(2016) 5884 final.

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Norme armonizzate – Migliorare la trasparenza e la certezza del diritto per un mercato unico pienamente funzionante, COM(2018) 764 final.