



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 30 agosto 2016

NUMERO AFFARE 01516/2016

OGGETTO:

Ministero dello sviluppo economico.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per l'attuazione della direttiva 2014/33/UE relativa agli ascensori ed ai componenti di sicurezza degli ascensori nonché per l'esercizio degli ascensori;

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 246564 del 29/07/2016 con la quale il Ministero dello sviluppo economico ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Francesco Bellomo;

PREMESSO

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in oggetto.

L'atto normativo in esame ha natura di regolamento delegato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

L'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 stabilisce che *“Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari”*.

Precisamente, il regolamento è volto a dare attuazione della direttiva 2014/33/UE relativa agli ascensori ed ai componenti di sicurezza degli ascensori nonché per l'esercizio degli ascensori.

L'Amministrazione richiedente premette, dunque, un'illustrazione del quadro generale della direttiva relativa agli ascensori ed ai componenti di sicurezza degli ascensori.

La direttiva 2014/33/UE per l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori e ai componenti di sicurezza per ascensori, il cui termine di recepimento scade il 19 aprile 2016, è nata sulla base della constatazione che la precedente analoga direttiva 95/16/CE, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli ascensori, aveva subito nel tempo sostanziali modificazioni e altre se ne rendevano necessarie.

Occorreva inoltre tener conto degli effetti innovativi connessi al regolamento (CE) n. 765/2008, che pone norme generali, applicabili quindi anche per gli ascensori, in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti, che stabilisce norme riguardanti l'accREDITAMENTO degli organismi di valutazione della conformità, fornisce un

quadro per la vigilanza del mercato dei prodotti e per i controlli sui prodotti provenienti dai paesi terzi e stabilisce i principi generali della marcatura CE.

Lo stesso andava considerato relativamente agli effetti prodotti sul quadro normativo europeo in materia di ascensori dalla decisione 768/2008/CE, relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti, che stabilisce un quadro comune di principi generali e di disposizioni di riferimento da applicare in tutta la normativa settoriale, in modo da fornire una base coerente per la revisione o la rifusione di tale normativa.

Inoltre, l'esperienza aveva dimostrato che i criteri stabiliti dalla direttiva 95/16/CE, cui si devono attenere gli organismi di valutazione della conformità per essere notificati alla Commissione, non erano sufficienti a garantire un livello uniformemente alto di risultati degli organismi notificati in tutta l'Unione. È risultato quindi indispensabile stabilire prescrizioni obbligatorie per gli organismi di valutazione della conformità che desiderano essere notificati per fornire servizi di valutazione della conformità.

L'ambito di applicazione della direttiva si estende agli ascensori quali prodotti finiti solo dopo essere stati installati in modo permanente in edifici o costruzioni e ai componenti di sicurezza per ascensori nuovi prodotti da un fabbricante nell'Unione oppure componenti di sicurezza nuovi o usati importati da un paese terzo.

La direttiva si colloca nel quadro del nuovo approccio secondo cui gli operatori economici sono responsabili della conformità degli ascensori e dei componenti di sicurezza per ascensori ai requisiti in essa previsti, in funzione del rispettivo ruolo che rivestono nella catena di fornitura, in modo da garantire un elevato livello di protezione della salute e della sicurezza delle persone, ed eventualmente la sicurezza dei beni, nonché una concorrenza leale sul mercato dell'Unione.

Tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di fornitura e distribuzione devono adottare le misure necessarie per garantire di immettere sul mercato ascensori e mettere a disposizione sul mercato componenti di sicurezza per ascensori solo se conformi alla presente direttiva. È necessario stabilire una ripartizione chiara e proporzionata degli obblighi corrispondenti al ruolo di ogni operatore economico nella catena di fornitura e distribuzione.

Il fabbricante e l'installatore, possedendo le conoscenze dettagliate relative al processo di progettazione e produzione, si trovano nella posizione migliore per eseguire la procedura di valutazione della conformità. La valutazione della conformità resta quindi obbligo esclusivo del fabbricante o dell'installatore.

È necessario garantire che i componenti di sicurezza per ascensori provenienti da paesi terzi che entrano nel mercato dell'Unione siano conformi ai requisiti previsti dalla direttiva e in particolare che i fabbricanti abbiano effettuato adeguate procedure di valutazione della conformità in merito a tali componenti di sicurezza per ascensori. La direttiva ha pertanto previsto che gli importatori si assicurino di immettere sul mercato componenti di sicurezza per ascensori conformi alle prescrizioni stabilite e di non immettere sul mercato componenti di sicurezza per ascensori che non sono conformi a tali prescrizioni o presentano un rischio. Gli importatori si devono assicurare che siano state effettuate le procedure di valutazione della conformità e che la marcatura dei componenti di sicurezza per ascensori e la documentazione elaborata dai fabbricanti siano a disposizione delle autorità nazionali competenti a fini di controllo.

All'atto dell'immissione di un componente di sicurezza per ascensori sul mercato, ogni importatore deve indicare sul componente in questione il proprio nome, la denominazione commerciale registrata o il marchio registrato e l'indirizzo postale al quale può essere contattato. Sono previste eccezioni qualora le dimensioni o la natura del componente di sicurezza non consentano tale indicazione.

Il distributore mette un componente di sicurezza per ascensori a disposizione sul mercato dopo che il fabbricante o l'importatore lo ha immesso sul mercato e deve agire con la dovuta cautela per garantire che la manipolazione del componente di sicurezza per ascensori non incida negativamente sulla sua conformità.

Qualsiasi operatore economico che immetta sul mercato un componente di sicurezza per ascensori con il proprio nome o marchio commerciale oppure modifichi un componente di sicurezza per ascensori in modo tale da incidere sulla conformità alla direttiva è considerato come fabbricante e si assume pertanto i relativi obblighi.

I distributori e gli importatori, vista la loro vicinanza al mercato, sono coinvolti nei compiti di vigilanza del mercato svolti dalle autorità nazionali competenti e devono essere pronti a parteciparvi attivamente, fornendo a tali autorità tutte le informazioni necessarie sui componenti di sicurezza per ascensori in questione.

La garanzia della tracciabilità dei componenti di sicurezza per ascensori lungo tutta la catena di fornitura contribuisce a semplificare la vigilanza del mercato e a migliorarne l'efficienza. Un sistema efficiente di tracciabilità facilita il compito delle autorità di vigilanza del mercato di rintracciare l'operatore economico che abbia messo a disposizione sul mercato componenti di sicurezza per ascensori non conformi. Nel conservare le informazioni richieste ai sensi della direttiva per l'identificazione di altri operatori economici, questi ultimi non sono però tenuti ad aggiornare tali informazioni concernenti gli altri operatori economici che hanno fornito loro un componente di sicurezza per ascensori o ai quali essi hanno fornito un componente di sicurezza per ascensori.

Relativamente agli ascensori ed ai loro componenti di sicurezza la direttiva si limita a formulare i requisiti essenziali di salute e di sicurezza.

Per agevolare la valutazione della conformità degli ascensori e dei componenti di sicurezza per ascensori a tali requisiti, viene conferita la presunzione di conformità

agli ascensori e ai componenti di sicurezza per ascensori conformi alle norme armonizzate adottate ai sensi del regolamento (UE) n. 1025/2012, sulla normazione europea.

Per consentire agli operatori economici di dimostrare e alle autorità competenti di garantire che gli ascensori immessi nel mercato o i componenti di sicurezza per ascensori messi a disposizione sul mercato sono conformi ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza, sono state previste procedure di valutazione della conformità. La decisione n. 768/2008/CE contiene una serie di moduli per le procedure di valutazione della conformità, che vanno dalla procedura meno severa a quella più severa con un rigore proporzionale al livello di rischio effettivo e di sicurezza richiesto. Per garantire la coerenza intersettoriale ed evitare varianti ad hoc, le procedure di valutazione della conformità sono scelte tra questi moduli.

Gli installatori o i fabbricanti devono redigere una dichiarazione di conformità UE che fornisce le informazioni richieste a norma della direttiva sulla conformità di un ascensore o di un componente di sicurezza per ascensori.

La marcatura CE, che indica la conformità di un ascensore o di un componente di sicurezza per ascensori, è la conseguenza visibile di un intero processo che comprende la valutazione della conformità in senso lato, secondo procedure che richiedono l'intervento di organismi di valutazione della conformità, che sono notificati dagli Stati membri alla Commissione. I principi generali che disciplinano la marcatura CE sono esposti nel regolamento (CE) n. 765/2008, mentre la direttiva detta le norme specifiche che disciplinano l'apposizione della marcatura CE.

Qualora dimostri la propria conformità ai criteri stabiliti nelle pertinenti norme armonizzate, un organismo di valutazione della conformità è considerato conforme alle corrispondenti prescrizioni fissate nella direttiva, ma per garantire un livello uniforme di qualità nella prestazione della valutazione della conformità, è

necessario stabilire le prescrizioni da applicare alle autorità di notifica e agli altri organismi coinvolti nella valutazione, nella notifica e nel controllo degli organismi notificati.

Il sistema previsto a tal fine dalla direttiva è completato dal sistema di accreditamento di cui al regolamento (CE) n. 765/2008, poiché l'accREDITAMENTO è un mezzo essenziale per la verifica della competenza degli organismi di valutazione della conformità. L'accREDITAMENTO trasparente, quale previsto dal regolamento (CE) n. 765/2008, che garantisce il necessario livello di fiducia nei certificati di conformità, è considerato dalla direttiva lo strumento preferibile per dimostrare la competenza tecnica di tali organismi.

Spesso gli organismi di valutazione della conformità subappaltano parti delle loro attività connesse alla valutazione della conformità o fanno ricorso a un'affiliata. Al fine di salvaguardare il livello di tutela richiesto per gli ascensori e i componenti di sicurezza per ascensori da immettere sul mercato dell'Unione, è indispensabile che i subappaltatori e le affiliate di valutazione della conformità rispettino le stesse prescrizioni applicate agli organismi notificati in relazione allo svolgimento di compiti di valutazione della conformità. È pertanto importante che la valutazione della competenza e delle prestazioni degli organismi da notificare e la sorveglianza degli organismi già notificati siano estese anche alle attività eseguite dai subappaltatori e dalle affiliate.

Nell'interesse della competitività, è fondamentale che gli organismi notificati applichino le procedure di valutazione della conformità senza creare oneri superflui per gli operatori economici. Per lo stesso motivo, e per garantire la parità di trattamento degli operatori economici, deve essere garantita la coerenza nell'applicazione tecnica delle procedure di valutazione della conformità, che può essere realizzata meglio mediante un coordinamento appropriato e la cooperazione tra organismi notificati.

I componenti di sicurezza per ascensori possono essere immessi sul mercato soltanto se, adeguatamente immagazzinati e usati ai fini cui sono destinati, o in condizioni d'uso ragionevolmente prevedibili, non mettono in pericolo la salute e l'incolumità delle persone. I componenti di sicurezza per ascensori sono considerati non conformi ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza stabiliti dalla presente direttiva soltanto in condizioni d'uso ragionevolmente prevedibili, vale a dire quando tale uso possa derivare da un comportamento umano lecito e facilmente prevedibile.

Per aumentare la trasparenza e ridurre i tempi procedurali la procedura di salvaguardia attuale, al fine di migliorarne l'efficienza e avvalersi delle conoscenze disponibili negli Stati membri, è completata con una procedura che consente di informare le parti interessate delle misure di cui è prevista l'adozione in relazione a ascensori o componenti di sicurezza per ascensori che presentano un rischio per la salute o l'incolumità delle persone o eventualmente la sicurezza dei beni. Ciò può consentire inoltre alle autorità di vigilanza del mercato, in cooperazione con gli operatori economici interessati, di intervenire in una fase più precoce per quanto riguarda tali ascensori e componenti di sicurezza per ascensori.

Qualora gli Stati membri e la Commissione concordino sul fatto che una misura presa da uno Stato membro sia giustificata, non sono previsti ulteriori interventi della Commissione, ad eccezione dei casi in cui la non conformità possa essere attribuita a carenze di una norma armonizzata.

Per imperativi motivi d'urgenza debitamente giustificati connessi ai componenti di sicurezza per ascensori conformi che presentano un rischio per la salute o l'incolumità delle persone, la Commissione può adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili.

La direttiva risulta estremamente dettagliata, sicché gli spazi lasciati alla discrezionalità degli Stati membri in sede di recepimento sono minimi e sintetizzabili nei seguenti profili.

a) Articolo 3, paragrafo 3, della direttiva: prevede che *“La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di stabilire, nell’osservanza della legislazione dell’Unione, le prescrizioni che ritengano necessarie per garantire la protezione delle persone allorché gli ascensori in questione sono messi in servizio o utilizzati, purché ciò non implichi modifiche di questi ascensori rispetto a quanto disposto dalla presente direttiva”*. Non si tratta di una nuova opzione e, in senso stretto, neppure di una opzione fra possibilità diverse, quanto piuttosto della salvaguardia di una possibilità già prevista ed in concreto esercitata sulla base della legislazione vigente attraverso il titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, relativa agli ascensori in servizio. In particolare l’art. 11, comma 1 di detto decreto stabilisce che *“Le disposizioni del presente capo si applicano agli ascensori e ai montacarichi in servizio privato, nonché agli apparecchi di sollevamento rispondenti alla definizione di ascensore la cui velocità di spostamento non supera 0,15 m/s, in servizio privato”*. In definitiva, la facoltà riconosciuta dalla nuova direttiva risulta essere già stata esercitata.

b) Articolo 7, paragrafi 6, 7 e 9, articolo 8, paragrafi 6, 7 e 9, articolo 10, paragrafi 3, 4 e 9, articolo 11, paragrafo 2, e articolo 17, comma 2, della direttiva: prevedono che informazioni, istruzioni, etichette e documentazioni prescritte siano redatte in una lingua facilmente comprensibile, a seconda dei casi, per gli utilizzatori finali o per le autorità competenti, prevedendo in alcuni casi esplicitamente ed in altri implicitamente, che gli Stati membri possano indicare in sede di recepimento quale sia tale lingua ovvero che le relativa richiesta sia precisata dall’autorità di controllo. Nello schema di regolamento è stata in tutti questi casi confermata l’opzione prescrivendo l’utilizzo della lingua italiana.

c) Articolo 21, paragrafo 2, articolo 27, paragrafo 3, e articolo 28, paragrafo 4, della direttiva: nel quadro della generale opzione già prevista dal Regolamento (CE) n. 765/2008 (secondo cui gli organismi di valutazione della conformità possono essere notificati previo accreditamento o mediante procedura “rafforzata” che garantisca i medesimi requisiti), confermando sostanzialmente la preferenza per la notifica previo accreditamento, l’articolo 21 della direttiva prevede che la valutazione ed il controllo degli organismi di valutazione della conformità ai fini della notifica possano essere eseguiti da un organismo nazionale di accreditamento. Per contro, gli articoli 27 e 28 prevedono che *“qualora l’organismo di valutazione della conformità non possa fornire un certificato di accreditamento, esso fornisce all’autorità di notifica tutte le prove documentali necessarie per la verifica, il riconoscimento e il controllo periodico della sua conformità alle prescrizioni”* e che *“qualora una notifica non sia basata su un certificato di accreditamento (...), l’autorità di notifica fornisce alla Commissione e agli altri Stati membri le prove documentali che attestino la competenza dell’organismo di valutazione della conformità nonché le disposizioni predisposte per fare in modo che tale organismo sia controllato periodicamente e continui a soddisfare le prescrizioni”*. L’opzione è stata confermata quanto al ricorso all’accreditamento come presupposto della notifica e non è stata esercitata quanto alle altre soluzioni alternative ipotizzate in quanto è stata confermata la scelta nazionale, già in atto sin dal 2011 ai sensi del citato regolamento europeo, di basare le notifiche nazionali sull’accreditamento;

d) Allegato I, punto 2.2, della direttiva: prevede la possibilità per gli Stati membri di concedere accordo preventivo al ricorso ad altri mezzi appropriati, alternativi a quelli normalmente previsti, per evitare il rischio di schiacciamento quando la cabina viene a trovarsi nelle posizioni estreme. L’opzione era prevista già nel testo originario della precedente direttiva ed era stata esercitata già con il primo testo del DPR n. 162 del 1999, e recentemente meglio precisata con il nuovo articolo 17-bis

del predetto regolamento introdotto con il decreto del Presidente della Repubblica 19 gennaio 2015, n. 8. L'esercizio dell'opzione resta confermato in tali termini.

CONSIDERATO

Trattandosi un regolamento delegato di attuazione di una direttiva UE occorre anzitutto verificarne la base formale.

La direttiva 2014/33/UE rifonde ed abroga la direttiva 95/16/CE, recepita con il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, adottato in base agli articoli 5 e 32 unitamente all'allegato C della legge 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria per il 1995-1997).

Per il recepimento della direttiva in questione non è stata introdotta una nuova disposizione nella legge di delegazione europea 2014 atta a delegificare la materia, in quanto l'articolo 35, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, stabilisce già che le modificazioni delle direttive (nel caso di materia già delegificata) vengono attuate con le medesime modalità delle precedenti.

A tale possibilità fa eccezione l'ipotesi di cui all'articolo 35 comma 6 della citata legge n. 234 del 2012, che imporrebbe specifiche disposizioni normative nella legge di delegazione europea di riferimento, non sussistente nel presente caso, poiché non si prevedono nuovi organi o strutture amministrative né nuove spese o minori entrate.

Per il recepimento della Direttiva sono state quindi proposte essenzialmente integrazioni e modifiche al regolamento vigente in materia, e cioè al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1999, e successive modificazioni, al fine di mantenere una disciplina unitaria della materia salvaguardando, il più possibile, l'impostazione unitaria della disciplina vigente ed i riferimenti normativi abituali per gli operatori interessati.

Tale scelta appare legittima, poiché l'articolo 35, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 2341 stabilisce:

“1. Nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, le direttive dell'Unione europea possono essere recepite mediante regolamento se così dispone la legge di delegazione europea. Il Governo presenta alle Camere, in allegato al disegno di legge di delegazione europea, un elenco delle direttive per il recepimento delle quali chiede l'autorizzazione di cui all'articolo 30, comma 2, lettera c), della presente legge.

2. I regolamenti di cui al comma 1 del presente articolo sono emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con gli altri Ministri interessati. Con le medesime modalità sono attuate le successive modificazioni delle direttive europee”.

La direttiva 2014/33/UE modifica – attraverso il meccanismo della sostituzione – quella precedente, per la quale esisteva apposita norma di autorizzazione all’attuazione regolamentare. Ciò comporta che sia soddisfatto il duplice requisito previsto dalla disposizione appena citata perché l’attuazione possa avvenire con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

L’unico articolo della direttiva 2014/33/UE che non può essere compiutamente attuato con tale strumento regolamentare, in virtù della riserva di legge vigente in materia, è il 43, secondo cui *“Gli Stati membri stabiliscono le disposizioni in materia di sanzioni applicabili alle infrazioni da parte degli operatori economici alla legislazione nazionale adottata ai sensi della presente direttiva e prendono tutte le misure necessarie a garantirne l’applicazione. Tali disposizioni possono includere sanzioni penali in caso di violazioni gravi”*e *“Le sanzioni previste sono effettive, proporzionate e dissuasive”*.

Infatti nel regolamento sono stati unicamente introdotte prescrizioni per il ritiro dal mercato di prodotti non conformi e di ritiri delle notifiche e sospensioni e revoche delle autorizzazioni per gli organismi di valutazione della conformità che

dovessero violare le disposizioni ad esse applicabili e perdere i requisiti prescritti, rinviando la disciplina di eventuali sanzioni amministrative pecuniarie o anche penali a un intervento legislativo, previsto dalla legge annuale di delegazione europea 2015.

Parimenti legittima, ed anzi opportuna, è la scelta di procedere all'attuazione tramite la tecnica della novella al D.P.R. 30 aprile 1999, n. 162. A tal riguardo per la maggior parte degli articoli del decreto, quando non si tratti di articoli completamente aggiuntivi, pur essendo le modifiche sostanziali riferite solo ad alcuni commi del testo vigente dei corrispondenti articoli del D.P.R. 30 aprile 1999, n. 162, la sostituzione del testo è la soluzione più coerente con il principio di semplificazione normativa, consentendo detta operazione di allineare completamente anche la terminologia e le espressioni redazionali utilizzate e di armonizzare maggiormente anche nell'ordine delle disposizioni la struttura della norma legislativa nazionale rispetto a quella della nuova direttiva europea.

Lo schema di regolamento governativo, consta di cinque articoli e di un allegato (a sua volta articolato in 12 allegati).

In via generale va rilevato che nella formulazione del testo normativo si è adottato il criterio di non modificare il lessico utilizzato dalla direttiva, al fine di non dar adito a dubbi interpretativi; tale principio vale anche per la locuzione “*requisiti essenziali di salute e sicurezza*”, lessicalmente imprecisa, poiché i requisiti riguardano la tutela della salute, non la salute in sé considerata. L'opzione può essere condivisa, atteso che le disposizioni analitiche delle direttive UE devono essere trasposte in modo il più possibile conforme al testo, e senza apportare modifiche che non siano indispensabili per la comprensione del precetto.

Sul piano sostanziale, gli obiettivi che il regolamento si pone, in coerenza con il descritto quadro europeo, sono classificabili in due aree.

In primo luogo – e non può non avere priorità – quella inerente alla sicurezza degli edifici, declinabile in tre profili:

- il miglioramento della tutela e della sicurezza del mercato dal rischio di immissione e messa in servizio di ascensori e relativi componenti di sicurezza degli ascensori non conformi alle norme di sicurezza, realizzando, altresì, un'efficace azione di sorveglianza del mercato stesso;
- la tutela della salute e dell'incolumità degli operatori professionali e dei consumatori in occasione della manutenzione e dell'utilizzo degli impianti di ascensore;
- una maggiore responsabilizzazione degli operatori economici e qualificazione degli organismi di valutazione della conformità, che diventano protagonisti nella realizzazione di un mercato sicuro.

In secondo luogo quella inerente allo sviluppo del mercato, declinabile in due profili, a breve e medio periodo:

- migliorare il funzionamento del mercato e accrescere la credibilità del marchio CE, eliminando in tal modo i possibili ostacoli anche alla libera e legittima circolazione dei prodotti italiani ed in generale al corretto svolgimento del mercato europeo in tale settore;
- migliorare nel settore la competitività delle imprese e degli organismi notificati che rispettano gli obblighi normativi, come conseguenza del miglioramento della tutela e della sicurezza del mercato dal rischio di immissione e messa in servizio di ascensori e componenti di sicurezza per ascensori non conformi alle norme di sicurezza.

Il regolamento, invece, non interviene con riguardo alla sicurezza degli ascensori in servizio installati anteriormente al 1999, ossia all'attuazione della prima direttiva comunitaria.

In Italia, secondo i dati forniti dalle stesse associazioni di categoria rappresentative degli operatori del settore, vi sono circa 700.000 ascensori installati antecedentemente all'attuazione (nel 1999) della Direttiva 95/16/CE, che ha previsto requisiti di sicurezza più efficaci e rigorosi rispetto a quelli all'epoca in uso e in linea con quelli ora sostanzialmente confermati dalla nuova direttiva. Tali ascensori quindi, ove non siano stati oggetto di autonomi interventi di adeguamento o di sostituzione di parti e componenti, non garantiscono a chi li utilizza il medesimo livello di sicurezza garantito dagli ascensori installati più recentemente ed in conformità alla predetta direttiva. Poiché la durata di un impianto di ascensori va ben oltre i venti anni, non può neppure ipotizzarsi che il problema si risolva naturalmente con il completarsi nel medio periodo di un autonomo processo di sostituzione di tutti gli impianti più vecchi. Facendo riferimento solo ai requisiti la cui carenza è più rilevante e, sulla base dell'esperienza, maggiormente collegata ad incidenti, è stato stimato che dei predetti 700.000 ascensori installati prima del 1999 circa il 40% siano ancora caratterizzati da un'inadeguata precisione di arresto della cabina dell'ascensore (problema cui risulta connesso più di un terzo degli infortuni rilevati), circa il 35% presentino problemi relativamente all'adeguatezza dei sistemi di protezione contro urti e schiacciamento per la chiusura delle porte della cabina o al piano (carenza cui risulta connesso più di un quarto degli infortuni rilevati), e circa il 70% è sprovvisto di adeguati dispositivi di illuminazione di emergenza o di richiesta di aiuto dalla cabina.

Formalmente la scelta di non intervento è legittima, poiché la materia è disciplinata non dalla direttiva cui si dà attuazione con il regolamento in esame, ma con la raccomandazione europea 95/216/CE, che è atto non vincolante.

Nella relazione AIR si chiarisce che l'Italia, sfruttando l'occasione offerta dalla direttiva, ha avviato la relativa analisi di impatto, concludendo circa la necessità di

approfondire la tematica, rinviando l'intervento a un autonomo atto normativo, con lo scopo di determinare un ulteriore significativo abbattimento del già limitato numero di infortuni a utenti nel nostro Paese, infortuni spesso collegati proprio ai requisiti essenziali di sicurezza non presenti, e ad oggi non dovuti, per gli ascensori più vecchi.

Trattandosi di materia attinente all'incolumità pubblica, il Consiglio di Stato, pur non potendo censurare la scelta di rinvio, segnala al Governo l'esigenza di provvedere con urgenza, poiché, al di là dei dati statistici, comunque non tranquillizzanti, vi è un'esigenza – particolarmente avvertita nell'attuale fase storica – di sicurezza a tutti i livelli da parte della comunità nazionale, il cui soddisfacimento ha un impatto fondamentale sul rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato. Né è il caso di correre il rischio che una significativa differenza degli *standard* di sicurezza tra vecchi e nuovi impianti sia percepita come un'ingiustificata discriminazione che patiscono i proprietari di edifici acquistati in epoca più antica, legata a un mancato adeguamento alle nuove norme di sicurezza. Ciò posto, con riferimento alle singole disposizioni si evidenzia quanto segue.

Art. 1.

Le modifiche apportate dall'art. 1 sono – con le eccezioni prima indicate relative alle opzioni lasciate agli Stati membri – meramente riproduttive delle disposizioni della direttiva e, in taluni casi, delle disposizioni del precedente regolamento.

L'unica osservazione di carattere sostanziale riguarda il comma 1, lettera b) nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 4 al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 16, stabilendo che *“Se per un ascensore o per un componente di sicurezza per ascensori i rischi di cui al presente regolamento sono previsti, in tutto o in parte, da una normativa specifica dell'Unione o dalle relative norme nazionali di attuazione, il presente regolamento non si applica o cessa di applicarsi a questi ascensori o componenti di sicurezza per*

ascensori e a questi rischi non appena diventa applicabile tale normativa specifica dell'Unione o le relative norme nazionali di attuazione?

La disposizione applica il principio di specialità alla materia in esame, ma non si comprende come possa ravvisarsi un rapporto di specialità tra una normativa che disciplina gli ascensori ed i componenti di sicurezza degli ascensori nonché per l'esercizio degli ascensori ed un'altra normativa: l'oggetto della prima è già specifico. Probabilmente si intende fare riferimento a normative che riguardino particolari tipologie di edifici o particolari tipologie di rischio, ma allora questo andrebbe chiarito, onde evitare dubbi ermeneutici. Inoltre, l'Amministrazione dovrebbe chiarire in che modo una normativa UE e, a maggior ragione, la normativa italiana di attuazione, possano essere temporaneamente inapplicabili, sì da rendere comunque applicabile *medio tempore* il regolamento in esame.

Art. 2.

Le modifiche apportate dall'art. 2 rispondono essenzialmente a esigenze di coordinamento formale e di aggiornamento dei riferimenti interni del testo, e soprattutto per la parte che già nel testo vigente conteneva disciplina di rilievo esclusivamente nazionale e non di derivazione europea, ma perfettamente compatibili con le norme dell'Unione europea. Si tratta di disposizioni che in gran parte si muovono nell'ambito della facoltà per gli Stati membri, che la Direttiva 2014/33/UE fa salva all'articolo 3, comma 3, di adottare le prescrizioni ritenute necessarie per garantire la protezione delle persone allorché gli ascensori sono messi in servizio o utilizzati.

L'unica osservazione sostanziale riguarda la lettera i), che modifica il comma 1 dell'articolo 15 e introduce, dopo il comma 2, alcuni nuovi commi aggiuntivi, per risolvere il problema connesso alla mancata salvaguardia, fra gli organi collegiali da escludere dalla generalizzata soppressione di quelli ritenuti non necessari, delle commissioni d'esame costituite dai Prefetti per il rilascio dell'abilitazione al

personale incaricato della manutenzione degli ascensori. L'Amministrazione riferisce che tale soppressione ha determinato una situazione di diffuso sostanziale blocco di tali abilitazioni, con riflessi negativi sui servizi di manutenzione e sulle stesse possibilità occupazionali che ne conseguono. La soluzione ipotizzata è quella di una rivitalizzazione della possibilità di costituire le commissioni d'esami in questione, con riproduzione ed aggiornamento delle relative disposizioni che ne regolano la composizione ed il funzionamento, prevedendo che i componenti siano in possesso di adeguate competenze tecniche e che almeno due di essi, tra cui il presidente, siano laureati in ingegneria. È introdotta però una maggiore flessibilità nella scelta della sede presso cui sostenere l'esame, in modo da favorire collaborazioni e sinergie fra gli uffici territoriali competenti che consentano di contenere i relativi oneri amministrativi e, al tempo stesso, di soddisfare comunque le esigenze di abilitazione, quando in una determinata circoscrizione prefettizia il numero contenuto delle richieste non giustifichi l'organizzazione di una sessione d'esame entro un tempo ragionevole. Per limitare gli oneri anche rispetto a quelli già fino ad oggi sostenuti è espressamente previsto che i componenti della Commissione non fruiscono di alcun compenso o gettone di presenza.

Per quanto l'esigenza possa essere meritevole e la soluzione attendibile, la norma è chiaramente priva di base legale, poiché non rientra né nel contenuto obbligatorio della direttiva, né in quello facoltativo. L'assenza di una base legale non può essere sanata da considerazioni di carattere sistematico, atteso che la disposizione, oltre a disporre l'abrogazione di alcune norme regolamentari, istituisce un nuovo organismo collegiale, non previsto da fonti primarie, in conflitto con la legislazione vigente in materia.

Art. 3.

La disposizione prevede l'adozione di tariffe per le attività svolte dai Ministeri interessati, e cioè quelle di autorizzazione e notifica degli organismi di valutazione

di conformità di ascensori e componenti di sicurezza per gli ascensori, escludendo espressamente le attività svolte dall'organismo unico nazionale di accreditamento; le tariffe, e le relative modalità di versamento, sono individuate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, e sono aggiornate almeno ogni due anni. Tale disposizione, pur non essendo attuativa della direttiva, si collega all'articolo 1, comma 1, lettera p), nella parte in cui introduce l'articolo 9-*quater* nel decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1999, ed all'articolo 1, comma 1, lettera o), nella parte in cui modifica l'articolo 9, commi 1 e 2, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica.

Art. 4.

Il comma 1 e il comma 2 contengono le nuove disposizioni transitorie. Recependo l'articolo 44 della direttiva, è previsto un regime transitorio ragionevole che consente di mettere a disposizione sul mercato, senza che sia necessario rispettare altri requisiti relativi ai prodotti, componenti di sicurezza per ascensori che, prima della data di applicazione delle disposizioni nazionali che recepiscono la nuova direttiva, sono già stati immessi sul mercato a norma della direttiva 95/16/CE.

I distributori possono quindi fornire componenti di sicurezza per ascensori immessi sul mercato, vale a dire utilizzare gli stock che si trovano già nella catena di distribuzione, prima della data di applicazione delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva.

La disposizione riproduce una scelta effettuata in sede europea, come tale non discutibile. Essa, tuttavia, fa risaltare la segnalata lacuna in ordine agli impianti realizzati anteriormente all'applicazione della direttiva 95/16/CE.

Art. 5.

L'articolo 5 contiene la rituale clausola di invarianza finanziaria. Con tale disposizione si dispone, a conferma e rafforzamento di quanto già implicito nel contenuto delle predette nuove norme, che dall'attuazione delle disposizioni del regolamento non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

In realtà, per comprendere come un intervento di tale ampiezza possa avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica è essenziale quanto osservato nella relazione tecnico-finanziaria, cui si rinvia.

Allegato A.

Contiene una novella interamente sostitutiva degli attuali allegati al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162. I 12 nuovi allegati, parzialmente corrispondenti nel contenuto a quelli sostituiti, sostanzialmente riproducono gli allegati alla nuova direttiva, di cui rispettano anche la numerazione.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con osservazioni.

L'ESTENSORE
Francesco Bellomo

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini