

POSITION PAPER

AIAS – Associazione Italiana Ambiente e Sicurezza

con il supporto di ENSHPO – European Network of Safety and Health Professional Organisations

Legge Regionale della Lombardia 10 febbraio 2026, n. 4

“Disposizioni inerenti alla formazione in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e modifiche all’articolo 60 quater della l.r. 33/2009”

Analisi critica, proposte e percorsi di tutela giurisdizionale

Aprile 2026

Sommario

1. Sintesi del documento: conclusioni e richieste.....	2
2. Introduzione.....	3
3. Contesto normativo di riferimento.....	4
3.1 Il riparto di competenze nella Costituzione italiana	4
3.2 Il Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81	4
3.3 L’Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025 (Rep. n. 59/CSR).....	4
3.4 Il Decreto Legge 19 settembre 2025, n. 159, convertito con Legge 19 novembre 2025, n. 198.....	4
3.5 Il contenuto della Legge Regionale Lombardia n. 4/2026	4
4. Criticità operative, giuridiche e sistemiche.....	5
4.1 Frammentazione normativa e violazione del principio di uniformità	5
4.2 Spreco di risorse pubbliche: la moltiplicazione dei sistemi informativi	5
4.3 Spreco di risorse per le imprese.....	5
4.4 Spreco di risorse per gli enti di formazione	6
4.5 Impatto sull’efficacia della formazione e principio di prevenzione.....	6
5. Le proposte di AIAS	7
5.1 Piattaforma nazionale unica, interoperabile e integrata.....	7
5.2 Accreditamento nazionale unico per la formazione SSL.....	7
5.3 Semplificazione per la formazione erogata dal datore di lavoro.....	7
6. Ipotesi di ricorso giurisdizionale	8
6.1 Ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR)	8
6.2 Ricorso alla Corte Costituzionale	8
6.3 Ricorso alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea (CGUE)	9
Riferimenti normativi.....	11
Giurisprudenza costituzionale rilevante	12



1. Sintesi del documento: conclusioni e richieste

AIAS ribadisce il proprio impegno a favore di un sistema di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro che sia al contempo efficace, uniforme, accessibile ed economicamente sostenibile. La Legge Regionale Lombardia n. 4/2026, nelle sue disposizioni più problematiche, rischia di produrre effetti esattamente opposti: maggiore frammentazione, costi aggiuntivi, burocrazia sovradimensionata e, paradossalmente, riduzione della qualità formativa.

Le proposte qui avanzate e i percorsi di tutela giurisdizionale delineati non hanno carattere conflittuale, né esprimono una contrapposizione pregiudiziale con la Regione Lombardia. Essi rappresentano l'espressione della funzione propria delle associazioni professionali: segnalare con chiarezza i problemi, proporre soluzioni concrete e, se necessario, attivare gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione nell'interesse dei lavoratori, delle imprese e della collettività. AIAS è convinta che la strada maestra resti il dialogo: quello tra Regione, Governo, parti sociali e associazioni di settore è l'unico tavolo in grado di produrre soluzioni durature, coerenti con il quadro normativo nazionale ed europeo.

Le richieste formali di AIAS

1. Sospensione dell'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 4 L.R. n. 4/2026 fino alla piena operatività della piattaforma regionale e alla definizione di un adeguato periodo transitorio.
2. Avvio di un tavolo tecnico istituzionale tra Regione Lombardia, Ministero del Lavoro, INAIL, parti sociali e associazioni di settore per la definizione di una piattaforma nazionale interoperabile conforme alle previsioni della L. 198/2025.
3. Definizione di un sistema di accreditamento nazionale uniforme per i soggetti erogatori di formazione SSL, che elimini la necessità di accreditamenti multipli e diversificati da regione a regione.
4. Valutazione della legittimità costituzionale della L.R. n. 4/2026 da parte del Governo della Repubblica, con eventuale impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.
5. Segnalazione formale alla Commissione Europea da parte di AIAS e ENSHPO circa la violazione delle libertà fondamentali del mercato interno e della Direttiva Servizi 2006/123/CE.

AIAS resta a piena disposizione di tutte le Istituzioni competenti — a partire dalla Regione Lombardia — per contribuire, nel dialogo e nella collaborazione concreta, alla costruzione di un sistema normativo della formazione SSL che sia all'altezza delle sfide della prevenzione moderna e coerente con i valori di unità, equità ed efficienza che la Costituzione e il diritto europeo ci consegnano.

Gli Obiettivi che ci accomunano sono gli stessi:

- **lavoratori più sicuri;**
- **imprese più competitive;**
- **un sistema formativo** finalmente orientato alla **qualità reale** e non alla **quantità documentale.**



2. Introduzione

In data 13 febbraio 2026 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia la Legge Regionale 10 febbraio 2026, n. 4, recante “Disposizioni inerenti alla formazione in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e modifiche all’articolo 60 quater della l.r. 33/2009”. Il provvedimento introduce obblighi di comunicazione e attestazione dei corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro (SSL) tramite una piattaforma informatica regionale dedicata, estendendo tali adempimenti anche ai datori di lavoro che erogano direttamente la formazione ai propri dipendenti.

AIAS – Associazione Italiana Ambiente e Sicurezza, in qualità di primaria associazione professionale italiana nel settore HSE, e come rappresentante italiana in ENSHPO – European Network of Safety and Health Professional Organisations, che rappresenta le organizzazioni professionali di salute e sicurezza in diciassette Paesi europei, ritiene necessario e opportuno portare all’attenzione delle istituzioni competenti le criticità tecniche e giuridiche di questa norma, non soltanto sul piano dell’efficacia formativa, ma anche sul piano della legalità costituzionale, della coerenza con il diritto europeo e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e private. Lo fa con spirito costruttivo, nella convinzione che un confronto aperto e documentato sia il modo più efficace per contribuire al miglioramento del sistema.

Il presente documento ha pertanto un triplice obiettivo: (i) evidenziare le criticità tecniche e operative della norma; (ii) formulare proposte costruttive per un sistema di gestione della formazione SSL coerente, unitario ed efficiente; (iii) delineare le possibili vie di tutela giurisdizionale a disposizione dei soggetti lesi, ai diversi livelli dell’ordinamento.

Il contesto di sistema in cui si inserisce la Legge Regionale n. 4/2026 merita una riflessione preliminare. Da oltre quindici anni, il sistema italiano della formazione obbligatoria in materia SSL ha conosciuto una progressiva espansione in termini di ore, soggetti obbligati e risorse investite. Eppure, i dati INAIL sugli infortuni gravi e mortali e sulle patologie conseguenti alle attività lavorative non mostrano un reale tasso di riduzione, ma al più una oscillazione intorno a valori inaccettabili. AIAS ritiene che alcune ragioni strutturali di questo risultato inadeguato siano: la tendenza a trasformare la formazione in mero adempimento documentale anziché in processo di apprendimento reale; la distanza tra la formazione erogata prevalentemente in aula esterna e il contesto produttivo concreto; la burocratizzazione progressiva che ha sottratto risorse manageriali e finanziarie alla prevenzione diretta, all’analisi dei rischi e al miglioramento effettivo delle condizioni di lavoro.

In questa prospettiva, AIAS accoglie con favore alcuni temi di indirizzo tracciati dall’Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025 (ASR 2025), che in specifico introduce tre innovazioni di rilievo sistemico: la formazione obbligatoria del datore di lavoro, il suo riconoscimento come possibile soggetto organizzatore della formazione interna, e i break formativi distribuiti nel tempo, ancorati al posto di lavoro. Queste modalità — coerenti con i principi di Vision Zero, con la norma ISO 45001:2018 e con i modelli di Behaviour-Based Safety, TQM, TPM, ... — rappresentano un cambio di paradigma atteso e necessario: una formazione integrata nel contesto lavorativo reale, guidata dalla leadership aziendale, continua e meno dipendente da enti formativi esterni. È la strada che le migliori esperienze internazionali e la ricerca scientifica indicano come più efficace per la riduzione concreta degli infortuni.

AIAS riconosce che l’obiettivo della Regione Lombardia — garantire trasparenza e tracciabilità delle attività formative sul proprio territorio — è in sé legittimo e, in linea di principio, condivisibile. Il punto critico non è il fine perseguito, ma gli strumenti normativi scelti per raggiungerlo: istituendo una piattaforma regionale autonoma e prevedendo sanzioni severe per ogni attestato non generato da tale sistema, la norma rischia di gravare di oneri burocratici sproporzionati proprio quei modelli formativi innovativi — break formativi, formazione on-the-job, formazione diretta del datore di lavoro — che l’ASR 2025 ha introdotto con l’obiettivo di avvicinare la sicurezza al lavoro reale. La



preoccupazione di AIAS non è quella di difendere lo status quo, ma di tutelare un'opportunità concreta di cambiamento qualitativo che non può essere vanificata dalla moltiplicazione di obblighi amministrativi regionali non coordinati. È in questo spirito che si muovono le analisi e le proposte che seguono.

3. Contesto normativo di riferimento

3.1 Il riparto di competenze nella Costituzione italiana

L'articolo 117 della Costituzione stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. La "tutela e sicurezza del lavoro" rientra espressamente nelle materie di legislazione concorrente: spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni spetta la potestà legislativa nell'ambito di detti principi.

Tale architettura implica che le norme regionali non possono derogare ai principi fondamentali fissati dallo Stato, né introdurre regimi differenziati che compromettano la garanzia uniforme dei diritti fondamentali dei lavoratori su tutto il territorio nazionale.

3.2 Il Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81

Il D.Lgs. 81/2008 costituisce il pilastro normativo della sicurezza sul lavoro in Italia. Il suo articolo 1, comma 1, enuncia espressamente che il decreto "garantisce l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". L'articolo 37, comma 2, demanda alla Conferenza Stato-Regioni la definizione della durata, dei contenuti minimi e delle modalità della formazione obbligatoria.

3.3 L'Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025 (Rep. n. 59/CSR)

L'Accordo, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 119 del 24 maggio 2025, ha ridefinito in modo organico i percorsi formativi in materia SSL. L'Accordo, pur riconoscendo alle Regioni e alle Province Autonome la facoltà di "introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli in materia di salute e sicurezza sul lavoro", non attribuisce alle stesse il potere di istituire sistemi di attestazione paralleli che si sovrappongano agli strumenti nazionali già previsti o in fase di attuazione.

3.4 Il Decreto Legge 19 settembre 2025, n. 159, convertito con Legge 19 novembre 2025, n. 198

L'articolo 5 del D.L. 159/2025 (convertito in L. 198/2025) stabilisce che le competenze acquisite a seguito delle attività formative sono registrate nel fascicolo elettronico del lavoratore di cui all'articolo 14 del D.Lgs. 150/2015, nonché nel fascicolo sociale e lavorativo del cittadino, con confluenza nella piattaforma SIISL (Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa). La Regione Lombardia, adottando una piattaforma regionale autonoma, si pone in contrasto con questo disegno organico già tracciato dallo Stato.

L'articolo 6 dello stesso decreto prevede che con Accordo in Conferenza Stato-Regioni siano definiti criteri e requisiti di accreditamento uniformi per i soggetti che erogano formazione SSL. La proliferazione di piattaforme regionali disomogenee contrasta con lo spirito armonizzatore di tale disposizione.

3.5 Il contenuto della Legge Regionale Lombardia n. 4/2026

La legge lombarda introduce, all'articolo 3, l'obbligo per i soggetti formatori e per i datori di lavoro che erogano direttamente la formazione di comunicare, tramite un'apposita piattaforma informatica regionale, l'avvio di ciascun corso, l'elenco degli allievi e il calendario, nonché la conclusione entro



trenta giorni. L'articolo 4 prevede sanzioni amministrative da 100 a 600 euro per ogni attestato non generato dalla piattaforma regionale, dichiarandone la nullità.

Art. 4, comma 3, L.R. n. 4/2026: "Salvo che il fatto costituisca reato, i soggetti formatori e i datori di lavoro di cui al comma 2 che rilasciano attestati non generati dalla piattaforma informatica di cui all'articolo 3, comma 1, incorrono nella sanzione amministrativa da euro 100,00 a euro 600,00 per ogni attestato. Gli attestati di cui al primo periodo non sono validi."

Va sottolineato che alla data di pubblicazione della presente nota, la piattaforma informatica regionale non risulta ancora disponibile, né ne sono stati resi pubblici le specifiche tecniche o i manuali d'uso, determinando una situazione di incertezza normativa e operativa per tutti i soggetti obbligati.

4. Criticità operative, giuridiche e sistemiche

4.1 Frammentazione normativa e violazione del principio di uniformità

L'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. 81/2008 garantisce espressamente "l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale". La previsione di una piattaforma regionale autonoma per l'attestazione della formazione SSL, non interoperabile con i sistemi nazionali, introduce una disparità inaccettabile tra lavoratori di regioni diverse. Un lavoratore lombardo che si sposta in un'altra regione o un'azienda che opera su più regioni si troverà a confrontarsi con regole, formati e sistemi incompatibili.

4.2 Spreco di risorse pubbliche: la moltiplicazione dei sistemi informativi

La proliferazione di piattaforme regionali autonome e non interoperabili produce un evidente e documentabile spreco di risorse pubbliche a carico dei contribuenti:

- Ogni Regione che istituisce una propria piattaforma informatica deve sostenere i costi di progettazione, sviluppo, manutenzione, aggiornamento e sicurezza informatica di un sistema che duplica funzioni già previste a livello nazionale (SIISL, fascicolo elettronico del lavoratore).
- In un Paese con venti Regioni e due Province Autonome, la replicazione di ventidue sistemi paralleli per la medesima funzione – l'attestazione della formazione SSL – costituisce un onere finanziario complessivo sproporzionato e irrazionale.
- L'assenza di interoperabilità tra le piattaforme regionali rende impossibile il monitoraggio aggregato a livello nazionale dei fenomeni formativi, impedendo di fatto all'INAIL, all'INL e al Ministero del Lavoro di disporre di dati coerenti per l'analisi e la programmazione delle politiche preventive.

4.3 Spreco di risorse per le imprese

Le aziende, in particolare quelle con sedi distribuite su più regioni o con fornitori e clienti in diverse aree geografiche, sono costrette ad adeguare i propri sistemi gestionali e i propri processi amministrativi a formati e requisiti disomogenei:

- I sistemi HR e LMS (Learning Management System) aziendali devono essere configurati per produrre output compatibili con piattaforme diverse per regione, con costi di sviluppo e manutenzione non proporzionati ai benefici.



- Le grandi aziende con sede legale in Lombardia ma operatività nazionale si trovano a dover gestire la medesima attività formativa secondo procedure differenti a seconda della localizzazione dei propri lavoratori.
- L'obbligo di comunicare l'avvio di ciascun corso con congruo anticipo (si stima almeno 10 giorni, in analogia con quanto già previsto per i corsi accreditati) contrasta con la flessibilità necessaria alla formazione continua, in particolare per gli aggiornamenti, i break formativi e la formazione on the job previsti dall'Accordo Stato-Regioni 2025.
- Per le imprese che erogano direttamente la formazione ai propri lavoratori, preposti e dirigenti, gli oneri amministrativi aggiuntivi (caricamento anagrafiche, gestione del calendario, scarico degli attestati per ogni singolo intervento formativo) rischiano di rendere economicamente insostenibile il modello del "datore di lavoro soggetto organizzatore", con ricadute negative sulla qualità complessiva della formazione erogata.

4.4 Spreco di risorse per gli enti di formazione

I soggetti accreditati all'erogazione della formazione SSL, che hanno investito significative risorse per adeguarsi ai requisiti regionali di accreditamento, subiscono ulteriori oneri dalla disomogeneità normativa:

- Adeguamento dei sistemi di archiviazione documentale a formati di output differenti da regione a regione, con costi di sviluppo software e consulenza ricorrenti.
- Gestione di procedure di accreditamento diverse per ogni Regione in cui si intende operare, con duplicazione degli adempimenti burocratici, dei costi e dei tempi amministrativi.
- Impossibilità di sfruttare economie di scala nella gestione dei processi formativi per enti che operano a livello nazionale o interregionale.
- Rischio di dumping normativo: alcune Regioni, mantenendo requisiti di accreditamento più blandi o procedure più semplificate, diventano più 'attrattive' per erogatori di formazione di scarsa qualità, a danno degli enti virtuosi e del livello complessivo della prevenzione.

4.5 Impatto sull'efficacia della formazione e principio di prevenzione

La norma lombarda rischia paradossalmente di compromettere la qualità della formazione che intende tutelare:

- L'obbligo di comunicazione preventiva di almeno 10 giorni contrasta con la tempestività richiesta per l'aggiornamento a seguito di variazioni dei rischi aziendali, in violazione del principio di prevenzione sancito dall'articolo 2087 del Codice Civile e dal D.Lgs. 81/2008.
- Il peso amministrativo scoraggerà la realizzazione di interventi formativi brevi e distribuiti nel tempo (break formativi, formazione on the job) che l'Accordo Stato-Regioni 2025 incentiva espressamente in quanto più efficaci rispetto alla formazione concentrata.
- La necessità di scaricare un attestato per ogni singolo intervento formativo frazionato renderà operativamente impraticabile il modello della formazione distribuita nel tempo per le aziende con numeri rilevanti di lavoratori.



5. Le proposte di AIAS

5.1 Piattaforma nazionale unica, interoperabile e integrata

AIAS auspica che lo strumento informatico per la comunicazione e l'attestazione della formazione SSL sia realizzato a livello nazionale, nel rispetto di quanto già previsto dal D.L. 159/2025 con riferimento al fascicolo elettronico del lavoratore e alla piattaforma SIISL. La piattaforma nazionale dovrà:

- Essere unica e valida su tutto il territorio nazionale, affinché gli attestati prodotti abbiano valore uniforme ovunque e i dati siano aggregabili per finalità di monitoraggio e vigilanza nazionale.
- Essere direttamente collegata al fascicolo elettronico del lavoratore ex art. 14 D.Lgs. 150/2015, come previsto dall'art. 5 L. 198/2025, evitando duplicazioni di banche dati.
- Essere interoperabile con i principali LMS e sistemi HR in uso presso le imprese, mediante API aperte e standardizzate, eliminando la necessità di doppi inserimenti manuali.
- Consentire la gestione di percorsi formativi distribuiti nel tempo, con attestazione cumulativa al raggiungimento del monte ore previsto dall'Accordo Stato-Regioni, senza obbligo di attestare ogni singola sessione.
- Garantire accesso in consultazione alle ATS regionali e all'Ispettorato Nazionale del Lavoro per le funzioni di vigilanza, senza necessità di piattaforme parallele.

5.2 Accredito nazionale unico per la formazione SSL

L'art. 6 del D.L. 159/2025 ha avviato il percorso verso criteri di accredito uniformi. AIAS sostiene con forza che:

- I criteri e i requisiti di accredito per i soggetti che erogano formazione SSL debbano essere definiti a livello nazionale e siano uguali per tutte le Regioni, lasciando a queste ultime solo la verifica del rispetto degli standard.
- Il sistema di accredito nazionale debba prevedere meccanismi di riconoscimento automatico da Regione a Regione, per consentire la piena mobilità degli erogatori di formazione qualificati su tutto il territorio.
- Sia posto definitivamente fine all'abuso della veste associativa come strumento per eludere i requisiti di accredito, con una norma chiarificatrice che individui in modo tassativo i soggetti autorizzati all'erogazione.

5.3 Semplificazione per la formazione erogata dal datore di lavoro

Le aziende strutturate che erogano direttamente la formazione ai propri lavoratori, preposti e dirigenti rappresentano un modello virtuoso di prevenzione che merita di essere sostenuto, non ostacolato. Le proposte operative di AIAS in questo ambito sono:

- Esonero dall'obbligo di comunicazione preventiva su singola sessione formativa per il datore di lavoro soggetto organizzatore, sostituito da una comunicazione periodica aggregata (ad es. trimestrale o semestrale).
- Possibilità di integrare i sistemi gestionali aziendali esistenti con la piattaforma nazionale tramite API certificate, trasferendo automaticamente i dati senza necessità di caricamenti manuali.
- Attestato cumulativo al completamento del percorso formativo complessivo, con tracciatura dei singoli interventi a fini di verifica, ma senza obbligo di attestazione puntuale di ogni break formativo.



6. Ipotesi di ricorso giurisdizionale

Il quadro critico delineato nei capitoli precedenti non esaurisce la propria rilevanza sul piano dell'opportunità politica e tecnica: esso solleva interrogativi di piena legittimità giuridica che possono essere sottoposti all'esame delle competenti autorità giurisdizionali. AIAS privilegia il confronto istituzionale e si augura vivamente che le vie di tutela qui descritte non debbano essere attivate: un tavolo tecnico aperto con la Regione Lombardia, il Ministero del Lavoro e le parti sociali rimarrà sempre la soluzione preferita. In assenza di un percorso correttivo concreto, tuttavia, le associazioni rappresentate non potranno esimersi dal tutelare nelle sedi competenti gli interessi dei professionisti, degli enti di formazione e delle imprese rappresentati. AIAS intende qui delineare, a fini informativi e di stimolo al dibattito istituzionale, le principali ipotesi di ricorso percorribili ai vari livelli dell'ordinamento. La valutazione definitiva di ogni singola via è naturalmente rimessa a professionisti legali specializzati in diritto amministrativo, costituzionale e dell'Unione Europea.

6.1 Ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR)

Il TAR è competente a sindacare la legittimità degli atti amministrativi di esecuzione della legge regionale: decreti attuativi, determinazioni dirigenziali, provvedimenti delle ATS, atti di irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 4 L.R. n. 4/2026, nonché eventuali specifiche tecniche della piattaforma informatica approvate con atto amministrativo.

La legge regionale in sé è sottratta al controllo diretto del giudice amministrativo, ma i suoi atti applicativi sono pienamente impugnabili. Inoltre in caso di grave pregiudizio imminente (irrogazione di sanzioni, invalidità degli attestati con conseguente interruzione dell'attività lavorativa dei dipendenti interessati), è possibile chiedere al TAR la sospensione cautelare degli atti impugnati ai sensi dell'art. 55 del D.Lgs. 104/2010 (Codice del processo amministrativo), qualora sussistano fumus boni iuris e periculum in mora. L'assenza della piattaforma regionale operativa costituisce di per sé un elemento di fumus particolarmente robusto.

Le principali censure di legittimità degli atti amministrativi attuativi includono:

- Eccesso di potere per sproporzione e irragionevolezza: la sanzione da 100 a 600 euro per ogni singolo attestato non generato dalla piattaforma è sproporzionata, particolarmente nei confronti dei datori di lavoro soggetti organizzatori che operano in buona fede in attesa della disponibilità della piattaforma.
- Violazione del principio del legittimo affidamento: i soggetti formatori e i datori di lavoro hanno strutturato i propri sistemi in base alle regole nazionali vigenti, senza che la norma regionale prevedesse un congruo periodo transitorio.
- Violazione dei principi di proporzionalità e di semplificazione amministrativa ex L. 241/1990: l'obbligo di comunicazione preventiva e di attestazione su piattaforma regionale introduce oneri amministrativi non giustificati rispetto agli obiettivi dichiarati di vigilanza.
- Incompetenza relativa e violazione di norme statali sovraordinate (D.Lgs. 81/2008, L. 198/2025): ogni atto applicativo che si ponga in contrasto con le prescrizioni nazionali in materia di fascicolo elettronico e sistema SIIISL è viziato per difetto di base legale.

6.2 Ricorso alla Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale può essere investita della questione relativa alla L.R. n. 4/2026 seguendo alcuni profili di incostituzionalità che appaiono più solidi e meritevoli di approfondimento:

- a) Violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. (materie di legislazione concorrente)



La Regione Lombardia, istituendo una piattaforma regionale autonoma e sanzionando la non adesione ad essa, ha violato i principi espressi essendo in contrasto con il riparto di competenze delineato dall'art. 117.

b) Violazione dell'art. 3 Cost. (principio di uguaglianza)

La norma lombarda crea una disparità di trattamento ingiustificata: i lavoratori formati in Lombardia si trovano assoggettati a obblighi di attestazione e a rischi di invalidità dei propri attestati che non gravano sui lavoratori delle altre Regioni. Analogamente, i soggetti formatori operanti in Lombardia sono penalizzati rispetto ai concorrenti operanti in regioni con norme meno onerose.

c) Violazione dell'art. 120 Cost. e del principio unitario

La gestione di un sistema informatico nazionale per la tracciabilità della formazione SSL, atteso il suo impatto su mercato del lavoro, libertà di circolazione dei lavoratori e politiche di prevenzione nazionale, rientra tipicamente nei casi in cui lo Stato può – e deve – dettare norme uniformi.

d) Violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione al diritto UE (libertà di prestazione di servizi)

La norma regionale impone requisiti tecnici specifici agli erogatori di formazione SSL che intendano operare in Lombardia, potenzialmente più restrittivi di quelli previsti a livello nazionale e in conflitto con le libertà del mercato unico europeo.

6.3 Ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)

Anche a livello europeo presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) è possibile attivare un rinvio pregiudiziale e una procedura di infrazione secondo vari strumenti attivabili ed il quadro normativo europeo offre molteplici ragioni per contestare la norma lombarda:

a) Libertà di prestazione di servizi (art. 56 TFUE) e Direttiva Servizi 2006/123/CE ("Direttiva Bolkestein")

La L.R. n. 4/2026 impone requisiti tecnici specifici (uso obbligatorio di una piattaforma regionale, formati di attestazione prestabiliti, tempistiche di comunicazione vincolate) che costituiscono ostacoli all'accesso al mercato lombardo dei servizi di formazione SSL per gli operatori stabiliti in altre Regioni italiane o in altri Stati membri dell'UE. Ai sensi dell'art. 56 TFUE, le misure che restringono la libertà di prestazione di servizi devono essere giustificate da ragioni imperative di interesse pubblico, proporzionate all'obiettivo perseguito e non discriminatorie. La Direttiva 2006/123/CE (recepita in Italia con D.Lgs. 59/2010) vieta espressamente i regimi di autorizzazione e i requisiti che non soddisfino tali condizioni.

b) Libertà di stabilimento (art. 49 TFUE)

Gli enti di formazione che intendano stabilirsi in Lombardia ed erogare corsi SSL si trovano a fronteggiare oneri amministrativi e tecnici aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale, che possono dissuadere l'esercizio del diritto di stabilimento garantito dal TFUE.

c) Regolamento GDPR (UE) 2016/679 e principio di minimizzazione dei dati

La moltiplicazione di piattaforme regionali che raccolgono e trattano dati personali dei lavoratori (anagrafiche, profili formativi, credenziali) solleva interrogativi sulla compatibilità con il principio di minimizzazione dei dati e con i requisiti di sicurezza e integrità imposti dal GDPR. La raccolta frammentata dei medesimi dati su ventidue sistemi regionali paralleli, in assenza di interoperabilità e di un'architettura di sicurezza centralizzata, è difficilmente giustificabile sotto il profilo della necessità e della proporzionalità.

d) Principio di leale cooperazione e effetto utile del diritto UE (art. 4, par. 3, TUE)



Le norme regionali che frammentano il mercato interno della formazione professionale contrastano con il principio di leale cooperazione e con l'obbligo degli Stati membri di garantire l'effetto utile del diritto dell'Unione, in particolare delle direttive in materia di qualificazione professionale e di libera circolazione dei lavoratori.

AIAS potrà chiedere ad ENSHPO – quest'ultima in qualità di organizzazione europea radicata in diciassette Stati membri – di presentare una formale denuncia alla Commissione Europea (Direzione Generale GROW – Mercato Interno; Direzione Generale EMPL – Occupazione e affari sociali) evidenziando la violazione del diritto UE da parte della Regione Lombardia, con richiesta di apertura di procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

Milano, Aprile 2026

Francesco Santi

Presidente AIAS – Associazione Italiana Ambiente e Sicurezza
Presidente ENSHPO – European Network of Safety and Health Professional Organisations



Riferimenti normativi

- **Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 3, 117, 120**
Art. 3: principio di uguaglianza — base per censurare la disparità di trattamento tra lavoratori di regioni diverse. Art. 117, co. 3: tutela e sicurezza del lavoro come materia concorrente; allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, alle Regioni la legislazione di dettaglio nel loro rispetto. Art. 120: poteri sostitutivi dello Stato a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, richiamati dalla giurisprudenza costituzionale per giustificare la chiamata in sussidiarietà.
- **D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 – Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro**
Art. 1, co. 1: finalità del decreto e garanzia di “uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale” attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni — parametro centrale per l'incostituzionalità della frammentazione regionale. Art. 37, co. 2: delega alla Conferenza Stato-Regioni per la definizione di durata, contenuti minimi e modalità della formazione obbligatoria, che esclude interventi autonomi regionali difformi. Art. 2087 c.c. (richiamato): obbligo di tempestività della prevenzione, incompatibile con la comunicazione preventiva di 10 giorni.
- **D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150, art. 14 – Fascicolo elettronico del lavoratore**
Art. 14: istituzione del fascicolo elettronico del lavoratore quale strumento nazionale di raccolta e consultazione delle competenze acquisite, incluse quelle derivanti da attività formative in materia SSL. La norma prevede un'architettura centralizzata e interoperabile con la piattaforma SIISL, che rende le piattaforme regionali parallele strutturalmente superflue e potenzialmente configgenti con il sistema informativo nazionale.
- **D.L. 19 settembre 2025, n. 159, convertito con L. 19 novembre 2025, n. 198, artt. 5 e 6**
Art. 5: le competenze acquisite con la formazione SSL sono registrate nel fascicolo elettronico del lavoratore e nella piattaforma SIISL; il datore di lavoro e gli organi di vigilanza devono fare riferimento a tale sistema unico. La L.R. n. 4/2026 istituisce un sistema parallelo incompatibile con questo schema. Art. 6: domanda alla Conferenza Stato-Regioni la definizione di criteri e requisiti di accreditamento uniformi per gli erogatori di formazione SSL, segnale inequivocabile della volontà statale di unificazione che la norma lombarda anticipa e contraddice.
- **Accordo Stato-Regioni, Rep. atti n. 59/CSR del 17 aprile 2025 (GU n. 119 del 24 maggio 2025)**
Disciplina organica di durata, contenuti minimi e modalità della formazione obbligatoria in materia SSL. Rilevante in particolare: la previsione dell'aggiornamento distribuito nel tempo e dei break formativi, incompatibili con obblighi di comunicazione preventiva per singola sessione; la facoltà riconosciuta alle Regioni di “disposizioni più favorevoli”, che non include la creazione di piattaforme di attestazione autonome; e la disciplina del datore di lavoro come soggetto organizzatore, il cui modello virtuoso viene gravemente penalizzato dagli oneri burocratici introdotti dalla L.R. n. 4/2026.
- **Legge Regionale Lombardia 10 febbraio 2026, n. 4**
Art. 3, co. 1: istituzione della piattaforma informatica regionale presso la struttura sanitaria competente, con accesso delle ATS e dell'INL. Art. 3, co. 2 e 3: obbligo per soggetti formatori e datori di lavoro di comunicare avvio, elenco allievi, calendario e conclusione di ogni corso. Art. 4, co. 3: sanzione amministrativa da €100 a €600 per ogni attestato non generato dalla piattaforma regionale e dichiarazione di nullità dei medesimi attestati — la disposizione più contestata per sproporzione e incompatibilità con il sistema nazionale.
- **D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 104 – Codice del processo amministrativo**
Art. 29: termini di impugnazione degli atti amministrativi (60 giorni). Art. 55: tutela cautelare monocratica e collegiale, applicabile per ottenere la sospensione degli atti attuativi della legge regionale (decreti, specifiche tecniche della piattaforma, provvedimenti sanzionatori) in presenza di fumus boni iuris e periculum in mora. Art. 7: giurisdizione del TAR sugli atti delle pubbliche amministrazioni regionali che incidono su situazioni soggettive dei privati.
- **L. 11 marzo 1953, n. 87 – Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale**



Art. 23: disciplina della questione incidentale di legittimità costituzionale; il giudice a quo (TAR) sospende il giudizio e rimette alla Corte la questione se ritiene la norma regionale non manifestamente infondata e rilevante per la decisione. Art. 31: legittimazione del Governo a proporre ricorso diretto (in via principale) entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge regionale, ai sensi dell'art. 127 Cost.

- **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 49, 56, 267, 258–259**
Art. 49: libertà di stabilimento — ostacoli alla localizzazione di enti formativi in Lombardia. Art. 56: libertà di prestazione di servizi transfrontalieri — i requisiti tecnici regionali costituiscono restrizione non giustificata da ragioni imperative di interesse pubblico. Art. 267: rinvio pregiudiziale alla CGUE attivabile dal TAR Lombardia per interpretazione delle norme UE rilevanti. Artt. 258–259: procedura di infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti dell'Italia per violazione del diritto dell'Unione imputabile alla norma regionale.
- **Trattato sull'Unione Europea (TUE), art. 4, par. 3**
Principio di leale cooperazione: gli Stati membri (e le loro articolazioni interne, comprese le Regioni) sono tenuti ad astenersi da qualsiasi misura che rischi di pregiudicare la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. La frammentazione normativa regionale in materia di formazione professionale per la sicurezza ostacola l'effetto utile della normativa UE sul mercato interno dei servizi e sulla libera circolazione dei lavoratori.
- **Direttiva 2006/123/CE (“Direttiva Bolkestein”), recepita con D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59**
Art. 9: i regimi di autorizzazione per l'accesso alle attività di servizi sono ammessi solo se non discriminatori, giustificati da motivi imperativi di interesse generale e proporzionati. Art. 10: i criteri per il rilascio di autorizzazioni devono essere oggettivi, non discriminatori, proporzionati e resi pubblici. Art. 16: libertà di prestazione di servizi in un altro Stato membro; le restrizioni devono rispettare i medesimi requisiti. L'obbligo di utilizzo di una piattaforma regionale specifica come condizione per l'esercizio dell'attività formativa in Lombardia non soddisfa tali criteri.
- **Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio (GDPR)**
Art. 5, co. 1, lett. c) e e): principi di minimizzazione dei dati e limitazione della conservazione — la duplicazione di dati personali dei lavoratori (anagrafica, percorsi formativi) su ventidue sistemi regionali paralleli, in aggiunta al fascicolo elettronico nazionale, eccede la necessità del trattamento. Art. 25: privacy by design e by default — un sistema nazionale unico e centralizzato garantisce maggiore sicurezza rispetto alla frammentazione regionale. Art. 83: sanzioni in capo al titolare del trattamento per violazione dei principi fondamentali.

Giurisprudenza costituzionale rilevante

- **Corte Costituzionale, sent. n. 303/2003 – Sussidiarietà e attrazione allo Stato di funzioni in materie concorrenti**
Sentenza fondamentale sul principio di sussidiarietà in chiave ascendente: la Corte afferma che lo Stato può “attrarre” a sé funzioni amministrative — e la relativa disciplina legislativa — anche in materie di competenza concorrente, quando lo richiedano esigenze di unità giuridica o economica della Repubblica. Punto chiave applicabile al caso: la gestione di un sistema informatico nazionale per la tracciabilità della formazione SSL integra un'esigenza di unità che legittima la competenza esclusiva statale, escludendo soluzioni regionali difformi.
- **Corte Costituzionale, sent. n. 88/2014 – Uniformità della tutela e principi fondamentali statali in materia SSL**
La Corte dichiara illegittime le norme regionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro che si discostano dai principi fondamentali fissati dallo Stato, richiamando espressamente l'art. 1, co. 1, del D.Lgs. 81/2008 quale norma di principio fondamentale. Passaggio rilevante: la garanzia di “uniformità della tutela sul territorio nazionale” non è derogabile dalla legislazione regionale neanche attraverso disposizioni astrattamente “più favorevoli”, se producono frammentazione del sistema.



- **Corte Costituzionale, sent. n. 169/2017 – Competenze concorrenti, principio unitario e sistemi informativi nazionali**

La Corte ribadisce che nelle materie di competenza concorrente, laddove sia necessario garantire l'unità giuridica o economica della Repubblica, la legislazione statale prevale su quella regionale anche in assenza di esplicita riserva. Il caso di specie è assimilabile: un sistema informatico di attestazione della formazione SSL è per sua natura un'infrastruttura unitaria che non tollera declinazioni regionali autonome senza compromettere la coerenza del sistema nazionale di prevenzione.

- **Corte Costituzionale, sent. n. 5/2004 – Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost.**

La Corte qualifica i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m) come materia di legislazione esclusiva statale che taglia trasversalmente tutte le altre competenze regionali. La formazione obbligatoria in materia SSL, in quanto presidio di un diritto fondamentale del lavoratore, rientra nella nozione di LEP: le sue modalità di attestazione e certificazione devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, con conseguente illegittimità di sistemi regionali autonomi e difformi.