

Osservazioni e Proposte

Accordo Stato-Regioni n. 59/CSR del 17 aprile 2025

Formazione obbligatoria in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Documento predisposto per il Tavolo Tecnico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Premessa e posizione di AIAS

AIAS accoglie con favore alcuni temi di indirizzo tracciati dall'Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025 (ASR 2025), che introduce alcune innovazioni di rilievo sistemico:

- la formazione obbligatoria del datore di lavoro;
- il suo riconoscimento come possibile soggetto organizzatore della formazione interna;
- la necessità di eseguire la valutazione dell'efficacia delle attività formative;
- 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 di garantire trasparenza e tracciabilità delle attività formative sul territorio è in sé legittimo e condiviso. L'obiettivo resta invariato: ottenere un'applicazione uniforme dell'Accordo Stato-Regioni n. 59/CSR del 17 aprile 2025. Le FAQ ministeriali del 27 marzo 2026 confermano che gli attestati emessi conformemente all'ASR sono validi su tutto il territorio nazionale.

Il punto critico non è il fine perseguito, ma gli strumenti normativi scelti: la moltiplicazione di obblighi amministrativi regionali non coordinati rischia di vanificare l'opportunità concreta di cambiamento qualitativo introdotta dall'ASR 2025.



Il contesto: l'ASR 2025 e la frammentazione regionale

L'Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025

L'ASR 59/2025 è il testo unico sulla formazione SSL: sostituisce gli accordi del 2011, 2012 e 2016 e introduce nuove regole su durate, contenuti, modalità di erogazione e soggetti formatori. Il regime transitorio si è concluso il **19 maggio 2026** e tutte le disposizioni sono ora pienamente obbligatorie. L'Accordo distingue tre categorie di soggetti formatori abilitati:

- soggetti istituzionali (enti pubblici, università, ordini professionali);
- soggetti accreditati dalle Regioni;
- «altri soggetti» (fondi interprofessionali, organismi paritetici, associazioni sindacali rappresentative).

Il problema: la frammentazione strutturale del sistema

Il problema non è il riconoscimento dei certificati dei lavoratori, ma la **frammentazione strutturale del sistema**, che si articola su quattro livelli:

- **Accreditamento territorialmente vincolato:** i soggetti privati devono accreditarsi separatamente in ogni Regione, con costi e requisiti diversi.
- **Proliferazione di sistemi informatici regionali paralleli** che replicano funzionalità identiche, incompatibili tra loro, con evidente spreco di risorse economiche e tecniche.
- **Piattaforme regionali chiuse** imposte come condizione di accreditamento — in primo luogo la Lombardia — con barriere all'ingresso per gli operatori nazionali.
- **Asimmetria competitiva strutturale** tra soggetti accreditati e «altri soggetti» operanti con autocertificazione: in assenza di un registro nazionale, i vincoli di settore e rappresentatività imposti dall'ASR restano non verificabili.

Per imprese e professionisti	Per il sistema pubblico e la qualità
Duplicazione dei costi di accreditamento per gli enti che operano in più Regioni.	Spreco di risorse pubbliche: sistemi regionali sostanzialmente identici, sviluppati separatamente e incompatibili.
Onere amministrativo aggiuntivo per le imprese multi-sede e incertezza giuridica per RSPP e medici competenti.	Controllo sulla reale attività formativa svolta difficile per gli enti nazionali di vigilanza, costretti ad accedere a piattaforme diverse e non interoperabili.
Distorsione competitiva tra soggetti accreditati e «altri soggetti» operanti con autocertificazione.	Impossibilità di verificare il rispetto dei vincoli ASR senza un registro nazionale; rischio di un controllo solo formale a scapito della qualità.

Contesto normativo di riferimento

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.

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.

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.

Il D.L. 159/2025, convertito con Legge 19 novembre 2025, n. 198

L'articolo 5 del D.L. 159/2025 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 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.

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.

Analisi degli impatti della frammentazione

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:



- 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 costituisce un onere finanziario complessivo sproporzionato e irrazionale.
- L'assenza di interoperabilità tra le piattaforme regionali rende impossibile il monitoraggio aggregato a livello nazionale, impedendo di fatto a INAIL, INL e Ministero del Lavoro di disporre di dati coerenti per l'analisi e la programmazione delle politiche preventive.

Spreco di risorse per le imprese

- I sistemi HR (Human Resources) 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) contrasta con la flessibilità necessaria alla formazione continua, in particolare per gli aggiornamenti, i **break formativi** e la **formazione on the job** previsti dall'ASR 2025.
- Per le imprese che erogano direttamente la formazione, gli oneri amministrativi aggiuntivi rischiano di rendere economicamente insostenibile il modello del «datore di lavoro soggetto organizzatore», con ricadute negative sulla qualità complessiva della formazione erogata.

Spreco di risorse per gli enti di formazione

- 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, diventano più attrattive per erogatori di formazione di scarsa qualità, a danno degli enti virtuosi e del livello complessivo della prevenzione.

Impatto sull'efficacia della formazione

- 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'ASR 2025 incentiva espressamente.
- 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.



Proposte di AIAS — Livello sistemico

AIAS avanza le seguenti tre proposte prioritarie di intervento sistemico:

- 1 Accredитamento degli enti formativi a valore nazionale uniforme, eliminando la necessità di accreditamenti separati in ciascuna Regione e Provincia autonoma.
- 2 Unico sistema nazionale di raccolta, gestione e verifica degli attestati SSL, in sostituzione dei sistemi informatici regionali paralleli.
- 3 Garanzia che gli enti nazionali di vigilanza (INL, INAIL, Carabinieri, SPISAL) possano verificare gli attestati in modo semplice e uniforme.

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. 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 i 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.

Accreditamento nazionale unico per la formazione SSL

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

- I criteri e i requisiti di accreditamento 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 accreditamento 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 accreditamento, con una norma chiarificatrice che individui in modo tassativo i soggetti autorizzati all'erogazione.

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. Le proposte operative di AIAS sono:



- **Esonero dall'obbligo di comunicazione preventiva su singola sessione** per il datore di lavoro soggetto organizzatore, sostituito da una comunicazione periodica aggregata (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.

Proposte di AIAS — Modifiche all'ASR 2025

Di seguito si esplicitano le proposte di AIAS relative a specifici aspetti dell'Accordo Stato-Regioni 2025, con indicazione delle modifiche testuali proposte.

Proposta
1

Erogazione della formazione prima dell'adibizione al lavoro

Introduzione

La previsione di formare un lavoratore prima di adibirlo al lavoro è comprensibile e del tutto condivisa, ma è di difficile attuazione, soprattutto per le piccole imprese, stante l'attuale contesto normativo, compresi i requisiti del docente. Al fine di rendere effettivo questo principio, si propongono due interventi:

- **Formale riconoscimento della formazione pregressa:** l'Accordo del 2011 esprimeva il principio con il quale il datore di lavoro poteva considerare valida la formazione già ottenuta dal lavoratore nelle aziende per le quali aveva lavorato in precedenza. Questo principio non è più esplicitamente indicato nel nuovo Accordo, pur essendo menzionato all'articolo 37 comma 14 in relazione al fascicolo elettronico del lavoratore, che però non è ancora attivo.
- **Modifica ai requisiti del docente**, ex D.I. 06/03/2013, per permettere di organizzare internamente alle aziende la formazione dei propri lavoratori. In particolare, la proposta mira a permettere ai preposti e ai dirigenti di essere docenti per i lavoratori della propria azienda a fronte di un'adeguata esperienza maturata al suo interno.

Proposta di modifica

Al punto 6 Attestazioni della Parte I, dopo la lettera f, aggiungere:

"g) elenco degli argomenti trattati durante il corso. Tale informazione può anche essere riportata sul retro dell'attestato."

Al punto 2.1 Corso per lavoratori della Parte II, aggiungere dopo il secondo paragrafo:

"All'atto dell'assunzione il lavoratore presenta al datore di lavoro tutti gli attestati di cui è in possesso. Il datore di lavoro, analizzando i contenuti degli attestati, decide se la formazione di cui è già in possesso il lavoratore è adeguata rispetto ai rischi aziendali o se richiede integrazioni e quali. Tale valutazione viene annotata per iscritto previa consultazione dell'RLS."

Al D.I. 06/03/2013 inserire:

"Per quanto concerne il criterio numero 5, l'esperienza professionale triennale, esclusivamente per la formazione dei lavoratori della propria azienda, è ottenuta anche tramite lo svolgimento del ruolo di dirigente e preposto per almeno 3 anni presso l'azienda alla quale appartengono i lavoratori da formare."



Proposta 2

Equipollenze con l'asterisco

Introduzione

L'Accordo del 2025 introduce, nella tabella delle equipollenze, esclusivamente per la formazione dei preposti e dei lavoratori (modulo specifico), un asterisco collegato alla nota: *"il credito viene riconosciuto totale per coloro che svolgono il ruolo indicato nella prima colonna della tabella nella medesima azienda, negli altri casi la formazione deve essere svolta."*

Questo ha portato alcuni lavoratori qualificati per svolgere il ruolo di RSPP o ASPP a dover frequentare il corso lavoratori e preposti nonostante la loro formazione fosse di molto superiore. Il medesimo principio non è stato applicato alla formazione come RLS, per il quale non vi è l'asterisco.

Proposta di modifica

Eliminazione dell'asterisco per quanto concerne RSPP/ASPP, CSE/CSP, DL-RSPP, ripristinando la nota dell'Accordo 2016 per la formazione specifica del lavoratore:

"la formazione specifica per lavoratori va riferita, in ogni caso, all'effettiva mansione svolta dal lavoratore e deve essere pertanto integrata, a cura del datore di lavoro, rispetto ad eventuali aspetti specifici scaturiti dalla valutazione dei rischi."

Proposta 3

Verifica di efficacia

Introduzione

La verifica di efficacia non può che essere funzione degli obiettivi e risultati attesi. Nel caso dei corsi iniziali (specifica, attrezzature ecc.) la verifica di efficacia può essere non applicabile in quanto non vengono definiti obiettivi e risultati specifici.

Inoltre, per le piccole imprese, al fine di non appesantire l'attività, la verifica di efficacia può essere svolta dal datore di lavoro a livelli qualitativi direttamente in una riunione periodica ex art. 35.

Proposta di modifica

Al punto 7 della Parte IV, aggiungere i seguenti paragrafi:

"Nel caso dei corsi iniziali di formazione, mancando la misurazione prima della formazione, la verifica di efficacia si può ottenere tramite osservazione diretta dei comportamenti dei lavoratori svolta dai preposti, dirigenti o direttamente dal datore di lavoro. Di questa osservazione, il datore di lavoro ne dà riscontro formale in fase di riunione periodica ove prevista. Il datore di lavoro dà riscontro dell'osservazione dei comportamenti tramite una comunicazione all'RLS ove presente o ai lavoratori. Tale valutazione si deve svolgere entro 60 giorni dalla data di fine del percorso formativo."

Proposta 4

Requisiti del formatore per la parte pratica delle attrezzature

Introduzione

L'Accordo del 2025 introduce, anche per il docente per la parte pratica delle attrezzature, il requisito della qualifica come docente ex D.I. 06/03/2013. Molte delle persone esperte nell'uso delle attrezzature non hanno questi requisiti e, in alcuni casi, non sono neanche in possesso del prerequisito del diploma di scuola media superiore.

Questo determina una riduzione dell'efficacia della formazione pratica, con docenti teorici incaricati di formare su attrezzature che non conoscono adeguatamente. Per superare questo limite, si



dovrebbe permettere di ottenere i requisiti previsti abbinando a un docente in possesso di uno dei requisiti richiesti un altro in possesso dei requisiti mancanti come codocente.

Proposta di modifica

Alla parte II punto 7, sezione Requisiti dei docenti, dopo il primo paragrafo, aggiungere:

"I requisiti di cui al paragrafo precedente possono anche essere ottenuti grazie alla compresenza di due docenti, uno in possesso dei requisiti di docente ex D.l. 06/03/2013, e uno in possesso del requisito di tre anni di esperienza professionale."

Alla parte II punto 8.2, dopo il secondo paragrafo, aggiungere il medesimo paragrafo.

Proposta
5

Verifiche intermedie e di fine corso: conteggio nel monte ore

Introduzione

A differenza dell'Accordo del 2012, l'Accordo del 2025 non esplicita il fatto che le verifiche vadano conteggiate nel monte ore della formazione. È opportuno esplicitarlo per evitare comportamenti difformi che possono creare distorsioni del mercato.

Proposta di modifica

Al fondo del punto 6.1 della Parte IV, introdurre il seguente paragrafo:

"Il tempo per l'erogazione delle verifiche iniziali, finali e intermedie, siano esse test, colloqui, prove pratiche o simulazioni, non va conteggiato nell'ambito della durata minima prevista per i corsi di formazione e non può essere svolto nell'ambito del 10% del monte ore ammesso come assenza."

Conclusioni

Le proposte di AIAS, sia a livello sistemico che relativamente alle modifiche puntuali all'ASR 2025, muovono da un'unica convinzione: la formazione alla sicurezza sul lavoro è uno strumento fondamentale di prevenzione, e come tale deve essere **semplice da erogare, efficace nel contenuto, uniforme nel riconoscimento**.

AIAS si rende disponibile a partecipare attivamente a tutti i Tavoli Tecnico e a fornire ogni ulteriore contributo tecnico che possa essere utile alla definizione di un sistema normativo coerente, proporzionato ed efficace.

Milano, 23/06/2026

AIAS — Associazione Italiana Ambiente e Sicurezza

Ing. Francesco Santi — Presidente