XIX Legislatura

Senato della Repubblica

Commissioni riunite 8ª Ambiente, transizione ecologica, lavori pubblici e comunicazioni e 9ª Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare

Documento di osservazioni e proposte

Schema di decreto legislativo recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2023/1230 relativo alle macchine

AG 445

6 novembre 2026

Premessa e richieste prioritarie

CNA e Confartigianato apprezzano l'obiettivo di adeguare la normativa nazionale al nuovo quadro europeo in materia di sicurezza delle macchine, nella consapevolezza che la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, degli utilizzatori e degli operatori economici è un principio fondamentale e un elemento qualificante della competitività del sistema produttivo.

Il Regolamento (UE) 2023/1230 risponde alle trasformazioni tecnologiche intervenute rispetto alla Direttiva 2006/42/CE, recepita con il D.Lgs. 17/2010: digitalizzazione dei processi, intelligenza artificiale, robotica, interconnessione delle macchine e sicurezza informatica. Tali innovazioni incidono in modo diretto sui produttori di macchinari, componenti e sistemi di automazione, nonché sulle imprese che installano, mantengono, integrano e modificano le macchine.

Per le micro, piccole e medie imprese rappresentate dalle due Confederazioni, la transizione è al tempo stesso un'opportunità di qualificazione tecnologica e una sfida sul piano degli adempimenti, dei costi di conformità e delle competenze. L'adeguamento deve, quindi, garantire certezza del diritto, proporzionalità degli obblighi, semplificazione amministrativa e uniformità della vigilanza, evitando che il rafforzamento delle garanzie di sicurezza si traduca in un aggravio burocratico eccessivo per le imprese di minori dimensioni. Al riguardo riteniamo estremamente utile un aggiornamento della "Guide to application of the Machinery Directive 2006/42/EC" sulla base delle nuove indicazioni contenute nel Regolamento.

Le richieste prioritarie di CNA e Confartigianato sono le seguenti:

1. **Disciplina transitoria:** verificare l'articolo 19 del D.Lgs. 17/2010, come sostituito dallo schema di decreto, in riferimento ai prodotti immessi sul mercato prima della data di entrata in vigore del Regolamento (sezione 9).
2. **Organismi notificati:** garantire la continuità operativa nella transizione e la trasparenza su tempi e costi, assicurando un termine adeguato e un presidio ministeriale sull'istanza di transizione da presentare entro il 20 gennaio 2027 (sezione 5).
3. **Modifiche sostanziali:** chiarire, con indirizzi applicativi uniformi, la linea di confine tra manutenzione, riparazione o aggiornamento e modifica sostanziale che comporta gli obblighi del fabbricante (sezione 2).
4. **Sanzioni:** rendere esplicita la proporzionalità del sistema sanzionatorio, con criteri di graduazione e regolarizzazione delle violazioni formali, ed evitare duplicazioni punitive (sezione 8).

5. **Vigilanza e coordinamento:** indirizzi operativi nazionali condivisi per l'uniformità dei controlli e confronto strutturato con le rappresentanze delle imprese, con coordinamento del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (sezioni 7 e 10).

Modifiche sostanziali e manutenzione

Il Regolamento è direttamente applicabile negli Stati membri e assicura maggiore uniformità delle regole e delle condizioni di concorrenza. Lo schema di decreto assume, di conseguenza, una funzione prevalentemente di raccordo: individua le autorità competenti, le procedure di vigilanza, il sistema sanzionatorio e gli ulteriori aspetti rimessi agli Stati membri. CNA e Confartigianato valutano positivamente il rafforzamento dell'armonizzazione, che può ridurre le divergenze interpretative emerse nel recepimento della precedente Direttiva.

Il nuovo quadro distingue i compiti di fabbricanti, mandatari, importatori e distributori. Particolare rilevanza assume la disciplina delle modifiche sostanziali apportate a macchine e prodotti correlati, anche attraverso interventi digitali, che può comportare l'assunzione degli obblighi del fabbricante da parte di chi effettua la modifica. Il tema interessa direttamente le numerose imprese artigiane e PMI attive nella manutenzione evolutiva, nel revamping, nel retrofit e nell'integrazione di macchinari e linee produttive.

Si chiede di prevedere indirizzi applicativi chiari e uniformi che distinguano la normale attività di manutenzione, riparazione o aggiornamento dalla modifica sostanziale, evitando che interventi ordinari o di miglioramento tecnologico siano impropriamente assimilati a una nuova immissione sul mercato. Particolare attenzione dovrà essere riservata agli interventi effettuati da imprese della subfornitura su macchine e impianti complessi, per i quali è necessario chiarire la ripartizione delle responsabilità tra i diversi operatori coinvolti, evitando che obblighi riferiti all'intera macchina o all'intero impianto siano impropriamente attribuiti a imprese responsabili soltanto di singole lavorazioni o componenti. Evidenziamo un vuoto normativo previsto dal Regolamento in relazione alla vendita di macchine modificate da parte di un utilizzatore non professionale senza assunzione di responsabilità del fabbricante. Non è, pertanto, prevista ad oggi nessuna responsabilità da parte di un soggetto privato e nessun controllo al riguardo. Riteniamo che sia una lacuna normativa da attenzionare al fine di tutelare la salute e sicurezza di tutti gli operatori economici.

Software, intelligenza artificiale e sostegno agli investimenti

Una delle innovazioni più significative del Regolamento riguarda i rischi connessi a software, sistemi di controllo digitali, intelligenza artificiale e tecnologie interconnesse, che il quadro precedente non disciplinava in modo altrettanto esplicito. L'evoluzione dei requisiti comporta l'aggiornamento delle metodologie di valutazione dei rischi, delle competenze tecniche e, in alcuni casi, delle procedure di progettazione e verifica. Per le

MPMI ciò significa investimenti in formazione specialistica, consulenza, aggiornamento dei software e adeguamento dei processi produttivi.

Si chiede di accompagnare l'introduzione dei nuovi requisiti con strumenti di supporto tecnico, formazione e incentivi agli investimenti, anche per evitare che la complessità delle prescrizioni finisca per favorire esclusivamente gli operatori di maggiori dimensioni.

4. Lingua e documentazione digitale

Il Regolamento apre all'utilizzo della documentazione digitale, comprese le istruzioni per l'uso, alle condizioni e con le garanzie previste dalla disciplina europea. Si tratta di una concreta opportunità di semplificazione, che riduce i costi di stampa, aggiornamento, archiviazione e distribuzione dei documenti.

L'articolo 2, comma 1, lettera d), dello schema, sostituendo l'articolo 3 del D.Lgs. 17/2010, stabilisce che le istruzioni e le informazioni destinate all'utilizzatore finale siano disponibili almeno in lingua italiana e che, su richiesta motivata delle autorità di vigilanza, la documentazione tecnica e le dichiarazioni previste siano fornite in italiano. CNA e Confartigianato condividono l'esigenza di garantire la piena comprensibilità delle informazioni di sicurezza, ma rilevano che la documentazione tecnica specialistica è frequentemente redatta in inglese nell'ambito delle filiere internazionali e che l'obbligo di tradurla integralmente può determinare oneri sproporzionati, in particolare per le PMI inserite in catene di fornitura internazionali.

Si chiede di precisare che le richieste di traduzione della documentazione tecnica siano circoscritte alle parti effettivamente necessarie all'attività di vigilanza, con termini congrui per la trasmissione e con modalità digitali, evitando duplicazioni tra documentazione cartacea e digitale non richieste dal Regolamento.

Organismi notificati e procedure di conformità

Il nuovo quadro europeo aggiorna le categorie di macchine e prodotti correlati soggetti a specifiche procedure di valutazione della conformità, distinguendo i casi in cui è necessario l'intervento di organismi notificati. Lo schema interviene sulle procedure nazionali di autorizzazione e notifica, confermando il ruolo del Ministero delle Imprese e del Made in Italy e dell'ente unico nazionale di accreditamento.

È essenziale che il sistema degli organismi notificati sia adeguatamente dimensionato e accessibile alle imprese, evitando ritardi nelle certificazioni e incrementi ingiustificati dei costi. Particolare attenzione richiedono i costruttori di macchinari personalizzati, prototipi e piccole serie, per i quali i costi delle procedure di conformità incidono in misura più rilevante.

Lo schema prevede che gli organismi già notificati ai sensi della precedente Direttiva presentino istanza di transizione entro il 20 gennaio 2027, pena la decadenza delle autorizzazioni e delle relative notifiche. Una mancata o tardiva transizione di un singolo organismo potrebbe interrompere la certificazione di macchine in produzione e generare ritardi a catena per le imprese clienti.

Si chiede di assicurare la continuità operativa degli organismi notificati nel passaggio al nuovo regime, prevedendo un monitoraggio ministeriale dello stato delle istanze di transizione, adeguata trasparenza su tempistiche e costi delle attività di certificazione e un'informazione tempestiva alle imprese sugli organismi operativi.

Articolo 3-bis e rapporto con il D.Lgs. 81/2008

Il nuovo articolo 3-bis attribuisce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la facoltà di stabilire ulteriori requisiti per la protezione delle persone durante l'installazione e l'utilizzo delle macchine. CNA e Confartigianato condividono la finalità di tutela, ma ritengono necessario che tale facoltà sia esercitata senza introdurre prescrizioni tecniche nazionali aggiuntive rispetto ai requisiti armonizzati di prodotto, che frammenterebbero il mercato interno e penalizzerebbero in particolare chi esporta.

Si chiede di esplicitare che tali disposizioni non possono comportare duplicazioni degli obblighi di conformità già previsti dalla normativa europea, che devono essere coordinate con il D.Lgs. 81/2008 e che i relativi decreti attuativi sono predisposti con il coinvolgimento delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese.

Vigilanza sul mercato

Lo schema ridefinisce le procedure nazionali di vigilanza e di intervento in presenza di macchine non conformi o potenzialmente pericolose. CNA e Confartigianato condividono l'adozione di misure correttive proporzionate alla natura del rischio e alla gravità della violazione, ma ritengono essenziale garantire uniformità di valutazione tra autorità e strutture territoriali, evitando interpretazioni divergenti che generano incertezza per le imprese. È inoltre opportuno mantenere una chiara distinzione tra non conformità sostanziali, suscettibili di compromettere la sicurezza, e irregolarità formali o documentali che non determinano un rischio immediato. Un ulteriore elemento di attenzione riguarda la necessità di garantire condizioni di concorrenza eque tra tutti gli operatori economici. La crescente presenza sul mercato europeo di macchine e prodotti provenienti da Paesi extra-UE, anche attraverso piattaforme di commercio elettronico, rende indispensabile rafforzare l'efficacia delle attività di vigilanza, al fine di contrastare l'immissione sul mercato di prodotti non conformi ai requisiti europei di sicurezza. Tali fenomeni, oltre a rappresentare un potenziale rischio per la salute e la sicurezza degli utilizzatori, possono determinare forme di concorrenza sleale a danno delle imprese che investono risorse significative per garantire la

conformità dei propri prodotti alla normativa vigente. CNA e Confartigianato ritengono pertanto essenziale assicurare controlli efficaci, uniformi e non discriminatori su tutti i prodotti immessi sul mercato dell'Unione europea, indipendentemente dalla loro provenienza e dal canale di commercializzazione, rafforzando in particolare il coordinamento tra autorità di vigilanza, autorità doganali e organismi competenti, anche con riferimento alle vendite online. L'obiettivo deve essere quello di coniugare la proporzionalità dei controlli con un'effettiva tutela della sicurezza e della leale concorrenza, evitando che il rispetto delle regole si traduca in uno svantaggio competitivo per le imprese italiane ed europee.

Si chiede l'adozione di indirizzi operativi nazionali condivisi, che favoriscano l'uniformità dei controlli e privilegino, nei casi consentiti dalla normativa europea, la tempestiva regolarizzazione delle non conformità formali. Per contrastare la concorrenza sleale, sleale derivante dall'immissione sul mercato di macchine non conformi, comprese quelle provenienti da Paesi extra-UE e commercializzate attraverso piattaforme online si richiedono controlli efficaci e omogenei su tutti gli operatori, a tutela delle imprese che rispettano le regole.

Sistema sanzionatorio

La sostituzione dell'articolo 15 del D.Lgs. 17/2010 introduce sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione dei requisiti essenziali di sicurezza, degli obblighi degli operatori economici, dei doveri di cooperazione con le autorità e dei provvedimenti adottati in sede di vigilanza. CNA e Confartigianato riconoscono la necessità di un sistema efficace e dissuasivo, in grado di contrastare le violazioni che compromettono la sicurezza e alterano la concorrenza.

Tuttavia, l'entità delle sanzioni e l'ampiezza delle fattispecie richiedono particolare attenzione al principio di proporzionalità: per una microimpresa una sanzione elevata ha conseguenze economiche ben più gravi che per un grande operatore industriale.

Si chiede di rafforzare il principio di proporzionalità del sistema sanzionatorio, prevedendo una graduazione delle sanzioni che tenga conto della gravità della violazione, del rischio effettivo per la salute e la sicurezza, della dimensione economica dell'operatore, dell'eventuale reiterazione e della tempestiva adozione di misure correttive. Per le irregolarità esclusivamente formali o documentali, che non determinino rischi per la sicurezza, si propone di privilegiare, nei limiti consentiti dalla normativa europea, procedure di regolarizzazione entro termini congrui. Si chiede inoltre di assicurare il coordinamento tra le diverse fattispecie sanzionatorie, evitando duplicazioni punitive per la medesima condotta.

Disciplina transitoria

La disciplina transitoria riveste particolare importanza per le imprese che producono macchinari su commessa, realizzano impianti complessi o operano con cicli produttivi e tempi di consegna prolungati. È indispensabile la certezza sull'applicazione delle nuove disposizioni ai prodotti già immessi sul mercato, ai macchinari in corso di realizzazione e alle attività contrattualizzate prima della piena applicazione del Regolamento.

Il nuovo articolo 19 del D.Lgs. 17/2010, come formulato nell'Atto n. 445, fa riferimento ai prodotti immessi sul mercato anteriormente al 14 gennaio 2027, mentre la relazione illustrativa richiama il 20 gennaio 2027, data di applicazione generale del Regolamento.

Si chiede di verificare la formulazione dell'articolo 19 per assicurarne la piena coerenza con la data di applicazione del Regolamento e con la relativa disposizione transitoria europea, sulla base della Rettifica del regolamento (UE) 2023/1230 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2023, relativo alle macchine e che abroga la direttiva 2006/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 73/361/CEE del Consiglio.

Confronto con le rappresentanze delle imprese

CNA e Confartigianato ritengono essenziale che l'attuazione del Regolamento avvenga attraverso un confronto strutturato con le rappresentanze delle imprese, per individuare tempestivamente le criticità applicative e accompagnare la transizione, con un coordinamento in capo al Ministero delle Imprese e del Made in Italy, come già evidenziato in sede di Tavolo della Meccanica italiana. La transizione dovrebbe essere l'occasione per ridurre gli oneri amministrativi, favorendo la gestione digitale della documentazione e la standardizzazione delle procedure.

Conclusioni

CNA e Confartigianato confermano il sostegno agli obiettivi del Regolamento (UE) 2023/1230, riconoscendo nella sicurezza delle macchine un elemento essenziale della qualità della produzione, della tutela del lavoro e della competitività del sistema industriale. L'adeguamento della normativa nazionale è un passaggio necessario, da affrontare tenendo conto di un tessuto produttivo contraddistinto da una presenza diffusa di micro, piccole e medie imprese.

La sfida consiste nel coniugare l'innalzamento degli standard di sicurezza con condizioni applicative sostenibili, certe e omogenee, evitando che la complessità normativa ostacoli innovazione e competitività.

Auspichiamo, pertanto, che le Commissioni valutino favorevolmente le osservazioni formulate, con particolare riferimento alla correzione della disciplina transitoria, alla

continuità delle attività di certificazione, alla chiarezza delle responsabilità degli operatori economici, alla proporzionalità di adempimenti e sanzioni e all'uniformità della vigilanza. Le Confederazioni confermano la disponibilità a contribuire, nel confronto con le istituzioni e le amministrazioni competenti, alla definizione di strumenti applicativi capaci di garantire elevati livelli di sicurezza e, al tempo stesso, condizioni favorevoli allo sviluppo e all'innovazione delle imprese.