



Senato della Repubblica

XIX Legislatura

**10<sup>a</sup> Commissione (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)**

**Documento di osservazioni e proposte**

**Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge  
“Conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159,  
recante misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza  
sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile”**

**(A.S. 1706)**

**11 novembre 2025**

*Signor Presidente, Onorevoli Senatori,*

innanzitutto, un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato, CNA e Casartigiani di fornire il proprio contributo in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 159/2025 avente per oggetto "misure urgenti per la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile".

Le scriventi Confederazioni considerano da sempre i temi della salute e della sicurezza centrali nelle loro azioni di tutela e rappresentanza e li ritengono elementi indispensabili nel percorso di sviluppo del nostro sistema produttivo.

Obiettivo condiviso è, infatti, quello di una sicurezza sostanziale che non sia vista semplicemente come obbligo ma come investimento strategico per le imprese.

È un compito che ci appartiene e che sentiamo profondamente nostro.

È per tale motivo che abbiamo sempre sottolineato che l'obiettivo di ridurre gli infortuni sul lavoro, al fine di avere imprese sempre più sicure, vada raggiunto attraverso la prevenzione, la cultura della sicurezza sostanziale e non meramente formale e da adempimento, ovvero attraverso una normativa ispirata a principi di proporzionalità, che tenga conto delle caratteristiche del nostro sistema produttivo, per lo più fondato su micro e piccole imprese, nonché dei significativi passi in avanti compiuti sul fronte della sicurezza nelle imprese artigiane grazie agli strumenti della contrattazione collettiva e all'impegno degli organismi paritetici.

Quello oggetto dell'odierna audizione è un provvedimento complesso che arriva al termine di un confronto con le Parti Sociali avviato nei mesi scorsi dal Governo, e proseguito con tavoli tecnici presso il Ministero del Lavoro, e che accoglie alcune sollecitazioni rappresentate dalle nostre Confederazioni, con particolare riferimento alla revisione delle tariffe INAIL, agli interventi volti alla promozione della cultura della sicurezza – partendo sin dai percorsi scolastici – nonché al finanziamento della formazione per il tramite dei Fondi interprofessionali.

Il confronto ha, inoltre, consentito di escludere dal provvedimento alcuni interventi che ponevano forti criticità (si pensi ad esempio alla revisione della disciplina sugli spazi confinati) o comunque di mitigare gli impatti (ad esempio l'inserimento di violenze e molestie all'interno della valutazione dei rischi).

Altre disposizioni – come quelle relative al c.d. *badge* di cantiere e alla patente a crediti – andranno invece attentamente monitorate in fase attuativa al fine di adattare gli interventi tenendo conto delle esigenze delle micro e piccole imprese, evitando l'introduzione di ulteriori oneri burocratici e amministrativi, e coinvolgendo concretamente le Parti Sociali.

Nel merito del provvedimento, rispetto al cui impianto complessivo si esprime una valutazione positiva, si ritiene, quindi, di dover svolgere le seguenti valutazioni.

### **Revisione aliquote INAIL (articolo 1)**

Confartigianato, CNA e Casartigiani valutano positivamente la previsione che autorizza l'INAIL, a decorrere dal 1° gennaio 2026, a effettuare la revisione delle aliquote di oscillazione in *bonus* per andamento infortunistico, rafforzando in tal senso la riduzione del tasso di premio riconosciuta alle imprese che hanno un basso tasso infortunistico rispetto alla media del settore di riferimento.

L'intervento coglie la necessità, più volte rappresentata dalle scriventi Confederazioni, di premiare le imprese che investono in prevenzione, nonché di garantire una efficace gestione delle risorse versate dalle stesse imprese e, di conseguenza, degli attivi di bilancio INAIL.

Per tale ragione riteniamo che, laddove la norma fa riferimento al bilancio dell'Istituto quale fonte per il finanziamento della misura, si chiarisca che gli oneri di attuazione siano coperti attraverso l'utilizzo degli attivi di bilancio escludendo qualsiasi intervento che possa, invece, determinare un incremento delle tariffe.

Destinare gli attivi di bilancio al miglioramento della salute e sicurezza per gli operatori economici a partire dalle specifiche gestioni può costituire, infatti, un effetto leva per accelerare gli investimenti in prevenzione da parte delle imprese e contribuire in maniera effettiva ed efficace a ridurre il fenomeno infortunistico.

In tal senso ribadiamo, inoltre, la necessità di migliorare la fruibilità per le micro e piccole imprese degli strumenti di incentivazione gestiti da INAIL valutando l'ampliamento delle risorse messe a disposizione e di rafforzare, attraverso misure di facile attuazione, il sostegno ai progetti per le micro e piccole imprese.

Con riferimento, invece, al meccanismo delle anticipazioni di cassa tra gestioni INAIL, di cui all'articolo 11, comprendendo il principio solidaristico sotteso alla previsione si auspica che la stessa non comporti costi indiretti o squilibri tra le gestioni stesse.

### **Appalto, subappalto, badge di cantiere e patente a crediti (articolo 3)**

La norma contiene alcune disposizioni che incidono sulle attività svolte nell'ambito di appalti e subappalti finalizzate, nelle intenzioni del provvedimento, a evitare che il ricorso al subappalto possa tradursi in una riduzione della tutela delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nel condividere la possibilità di rinvenire la presenza di rischi, anche per la sicurezza, legati, ad esempio, al subappalto a cascata, Confartigianato, CNA e Casartigiani sottolineano, tuttavia, come l'appalto sia uno strumento legale e ampiamente utilizzato e normato, che deve essere visto come uno strumento per favorire la crescita economica e l'occupazione, funzionale all'organizzazione del lavoro e all'impiego di specifiche competenze nell'esecuzione delle opere.

Uno strumento, quindi, che può essere utilizzato in modo corretto e trasparente garantendo un sistema maggiormente accessibile alle micro e piccole imprese, tutelando allo stesso tempo la qualità delle opere e delle prestazioni e scongiurando pratiche sleali che le imprese sane e corrette subiscono.

Si ritiene, pertanto, penalizzante la constatazione che il provvedimento sembra basarsi su un pregiudizio nei confronti dei lavori in subappalto che si trasferisce quasi automaticamente alle imprese micro e piccole, generalmente preposte all'esecuzione di lavori di importi più contenuti. Sarebbe, semmai, importante che la priorità nei controlli riguardasse soprattutto le imprese che ricorrono esclusivamente al subappalto, come unica modalità operativa, giacché dotate di una struttura organizzativa carente. In tal senso, anche in questo contesto, ci permettiamo di evidenziare che sarebbe opportuno ridurre la tendenza alla centralizzazione degli appalti, poiché importi di minori dimensioni permettono una più ampia partecipazione e la possibilità di contenere il numero di imprese necessarie all'esecuzione del singolo contratto.

Le scriventi Confederazioni auspicano, pertanto, che dalla norma non derivi una sorta di "presunzione di irregolarità" per tutte quelle imprese che operano in regime di subappalto, associando necessariamente allo stesso lo svolgimento di attività irregolari.

Nel merito delle singole previsioni e con riferimento, in primo luogo, al c.d. *badge* di cantiere, riteniamo condivisibili le finalità sottese all'intervento, ovvero il contrasto al lavoro irregolare, che rappresentano un valore assoluto per l'artigianato e le micro e piccole imprese.

Auspichiamo, pertanto, che il *badge* possa rappresentare uno strumento di reale semplificazione che non aggiunga maggiore burocrazia nella vita delle imprese e che si ponga in linea con la spinta alla semplificazione, alla razionalizzazione delle procedure e alla *compliance* che questo Governo ha voluto introdurre e che è apprezzata.

Crediamo, in altre parole, che l'implementazione di funzioni della tessera di riconoscimento debba essere l'avvio di un percorso che consenta la digitalizzazione di procedure e adempimenti nonché di dare effettiva attuazione al c.d. principio del *once only*, semplificando i processi, rendendo le informazioni più sicure e accessibili e ottimizzando l'attività di vigilanza.

La prospettiva, a nostro parere, dovrebbe essere quella di rafforzare, aprendolo anche al caricamento spontaneo, il fascicolo unico di impresa come *basket* dove far convergere la documentazione di ciascuna impresa in relazione ai controlli e alle verifiche da svolgere.

In tal senso, sarà cruciale la fase attuativa del provvedimento rispetto alla quale dovrà essere assicurato un fattivo coinvolgimento delle parti sociali al fine di intercettare esigenze e tutele specifiche proprie di ciascun settore e tenendo fede al principio della proporzionalità degli adempimenti in ragione della dimensione di impresa.

In fase attuativa sarà necessario, inoltre, tenere in considerazione le buone pratiche già sperimentate a livello settoriale ma anche le criticità emerse e che impattano, in particolare, sulle imprese di piccole dimensioni.

Con riferimento agli interventi relativi alla patente a crediti va posta, invece, particolare attenzione alla modifica introdotta dal comma 6 dell'articolo 3, che introduce un termine per l'adozione del decreto ministeriale – adozione che era solo eventuale nella disciplina finora vigente – con il quale individuare gli ambiti di attività a rischio più elevato.

A tale riguardo riteniamo che ad oggi non sussistano le condizioni per procedere a un'estensione dell'applicazione della patente, tenuto conto che l'attuale sistema è operativo solo da un anno e non ancora del tutto consolidato, soprattutto con riferimento alla gestione dei crediti aggiuntivi che ha trovato finora solo una parziale attuazione.

### **Prevenzione e formazione (articolo 5)**

Confartigianato, CNA e Casartigiani esprimono apprezzamento per gli interventi volti alla promozione a divulgazione della cultura della salute e sicurezza che si pongono nell'ottica di costruire un percorso che, partendo dalla scuola, possa contribuire a raggiungere l'obiettivo di una sicurezza sostanziale che sia vista come un investimento strategico per le imprese.

La diffusione della cultura della sicurezza deve, infatti, necessariamente partire dalla scuola, in modo da poter generare nei ragazzi comportamenti virtuosi che possano poi costituire un “bagaglio” di competenze da spendere anche in ambito lavorativo.

Gli interventi previsti si pongono, quindi, in linea con le iniziative già intraprese in tal senso, a partire dall'introduzione dell'insegnamento della sicurezza all'interno dei programmi di educazione civica.

L'investimento in formazione, d'altronde, è strategico per le imprese, sia in termini di riduzione degli infortuni sia di miglioramento della produttività. Bisogna, quindi, introdurre tutti gli strumenti che possano consentire alle imprese di piccole dimensioni di accedere alle risorse formative.

In quest'ottica vediamo con favore la possibilità di promuovere con fondi INAIL interventi di formazione attraverso l'impiego dei Fondi interprofessionali per la formazione continua. Il coinvolgimento e la destinazione di specifiche risorse ai Fondi interprofessionali nell'ambito della formazione sulla sicurezza permetterebbero alle imprese, trasversalmente a tutti i settori, di coprire i costi della formazione e pianificare progetti “su misura” ovvero personalizzati in base alle specifiche esigenze formative.

Riteniamo, inoltre, apprezzabile l'inserimento all'interno del fascicolo elettronico del lavoratore della formazione svolta in materia di sicurezza che potrà confluire anche all'interno del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa – SIISL (per il tramite del fascicolo sociale e lavorativo del cittadino).

Ciò consentirà al datore di lavoro di programmare la formazione, potendo tener conto della formazione pregressa, e agli organi di vigilanza di rendere mirata l'attività di verifica circa l'assolvimento degli obblighi formativi.

Sottolineiamo, tuttavia, che affinché lo strumento possa essere realmente efficace, e per questa via assicurare qualità ed efficacia alla formazione, sarà necessario garantire la piena interoperabilità tra i diversi sistemi informativi, compreso quello relativo al *badge* di cantiere.

## **Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese, CNA e Casartigiani sul DL sicurezza lavoro**

L'attuazione della disposizione comporterà, infatti, un adeguamento dei sistemi informatici aziendali e delle procedure di gestione documentale, con ricadute, in particolare per le micro e piccole imprese per le quali l'inserimento e la gestione di dati su piattaforme digitali può aumentare la complessità amministrativa e il rischio di errore nella trasmissione dei dati.

Rispetto alle iniziative volte a rafforzare la formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, giova ricordare che nelle imprese con meno di 15 lavoratori il modello dell'artigianato ha previsto la costituzione e l'operatività dei RLST (rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale) in alternativa al RLS aziendale. Le modalità e gli obblighi di aggiornamento di tale figura sono previsti dagli accordi interconfederali e non dalla contrattazione di categoria. Si chiede, pertanto, il mantenimento dell'attuale formulazione dell'art. 37, comma 11, del d.lgs. 81/08.

Peraltro, la consolidata esperienza delle relazioni sindacali e della pariteticità del comparto artigiano ha consentito di costruire un sistema impegnato a rendere più efficaci le azioni di prevenzione e di contrasto agli infortuni sul lavoro attraverso un forte investimento, sia in termini di risorse sia di formazione, sul sistema della rappresentanza territoriale dei lavoratori in materia di sicurezza.

A tale riguardo, tuttavia, Confartigianato, CNA e Casartigiani evidenziano la necessità di prevedere la messa a disposizione di risorse anche per la formazione dei datori di lavoro, con specifico riferimento alle micro e piccole imprese, anche in considerazione dell'obbligo formativo per i datori di lavoro introdotto dall'Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025.

Positiva anche la previsione di interventi di sostegno rivolti, in particolare, alle micro, piccole e medie imprese, per l'acquisto dei c.d. DPI intelligenti. Gli strumenti digitali offrono, infatti, alle imprese importanti opportunità per migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro (riduzione dei rischi, degli infortuni e delle malattie professionali con conseguente miglioramento dell'efficienza, della produttività e della *performance* lavorativa).

Nell'ottica, quindi, di agevolare e favorire il ricorso alle tecnologie innovative per la sicurezza, riteniamo che l'intervento possa essere ulteriormente rafforzato estendendone l'applicazione anche ad altre soluzioni tecnologicamente avanzate quali, a titolo esemplificativo, sensori indossabili, occhiali *smart*, sistemi di realtà virtuale o aumentata particolarmente utili per la formazione e l'addestramento.

Peraltro, tra gli interventi previsti nel Mod. OT23/2026, ai fini della riduzione del tasso INAIL per prevenzione, sono ricomprese nuove tecnologie, quali, ad esempio, *robot* e multi-rilevatori portatili utilizzabili all'interno degli ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento, che potrebbero, in tal modo, usufruire anche di finanziamenti per l'acquisto.

Con riferimento alle forme di violenza o molestie, riteniamo che l'inclusione delle relative misure di prevenzione tra le misure generali di tutela sia l'opzione che meglio consente di prevenire, individuare e gestire i casi attraverso percorsi di sensibilizzazione attuati per via contrattuale o con specifiche iniziative di formazione e informazione.

Per quanto riguarda, infine, la disposizione relativa agli obblighi informativi a carico degli Organismi paritetici, nell'apprezzare la semplificazione degli obblighi formali e dei relativi oneri, riteniamo che dalle informazioni possano essere esclusi i dati relativi alle aziende a cui è stata erogata la consulenza e il monitoraggio con esito positivo.

Si tratta, infatti, di un'informazione che è attestata e comunicata all'Ispettorato Nazionale del Lavoro dalle imprese che richiedono crediti aggiuntivi e che, quindi, l'INL può rendere direttamente disponibile agli altri Organi ed Enti.

### **Requisiti soggetti formatori (articolo 6)**

Le nostre Confederazioni, nel condividere l'obiettivo di assicurare una formazione di qualità, ritengono che la previsione di criteri e requisiti per l'accreditamento delle strutture che erogano formazione possa essere uno strumento utile per garantire un approccio coordinato sul territorio nazionale.

Il tema è, tuttavia, complesso, perché si inserisce, da un lato, all'interno di un contesto normativo che attribuisce alle Regioni una competenza esclusiva in materia, e dall'altro perché il processo di individuazione dei criteri deve essere governato in modo da trovare un bilanciamento tra l'individuazione di requisiti minimi applicabili sull'intero territorio e le eventuali e specifiche esigenze territoriali.

Un'attenzione che va prestata, inoltre, tenendo conto della circostanza che i requisiti dovranno essere posseduti anche dai soggetti accreditati, evitando quindi impatti "distorsivi" rispetto a un sistema consolidato.

### **Alternanza scuola-lavoro (articolo 7)**

Confartigianato, CNA e Casartigiani apprezzano positivamente l'estensione della copertura assicurativa INAIL, per i ragazzi impegnati nei PCTO (ora denominati percorsi "formazione scuola-lavoro" a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026 secondo le previsioni del decreto-legge 9 settembre 2025, n. 127), anche agli infortuni *in itinere* occorsi nel tragitto tra l'abitazione e il luogo in cui si svolge l'attività (e viceversa), purché tale estensione non comporti oneri aggiuntivi a carico delle imprese.

Rispetto alla previsione che esclude l'adibizione degli studenti a lavorazioni ad alto rischio, riteniamo che la condivisa esigenza di rafforzare le tutele in materia di salute e sicurezza possa essere accompagnata dalla necessità di continuare a valorizzare l'efficacia formativa dei percorsi scuola-lavoro, nonché i sistemi che hanno sviluppato e consolidato un sistema di formazione specifica che garantisce agli studenti un'adeguata e certificata preparazione.

Nell'ottica della diffusione e rafforzamento della cultura della sicurezza riteniamo, infatti, necessario favorire una maggiore conoscenza del mondo del lavoro tra gli studenti delle scuole secondarie, affinché al termine del percorso di studi i ragazzi possano inserirsi nel mercato del lavoro avendo consapevolezza del relativo sistema di regole, di diritti e di doveri e per stimolare un orientamento alla prevenzione utile ad acquisire una maggiore conoscenza dei rischi connessi agli ambienti di vita e di lavoro e delle misure di prevenzione.

### **Obbligo comunicazione PEC amministratori (articolo 13)**

L'articolo introduce delle novità in materia di obbligo di comunicazione della PEC degli amministratori di società e in particolare:

- prevede il termine del 31 dicembre 2025 per l'adempimento, così come già indicato nella nota del MIMIT – prot. U012654 del 25 giugno scorso;
- stabilisce che l'obbligo di indicare il domicilio digitale non grava su tutti gli amministratori dell'impresa, come previsto finora, ma esclusivamente sull'amministratore unico o sull'amministratore delegato o in mancanza sul Presidente del Consiglio di amministrazione;
- chiarisce che la PEC di tali soggetti non può coincidere con quella della società, riprendendo quanto già previsto in un'altra nota del MIMIT – prot. U 0043836 del 12 marzo scorso.

In merito a tali disposizioni, Confartigianato, CNA e Casartigiani osservano quanto segue.

Il termine di scadenza per l'adempimento coincide con il termine di conversione del decreto-legge in esame (30 dicembre 2025), con la conseguenza che ulteriori ed eventuali modifiche approvate nel corso dell'*iter* di conversione, se non ben dettagliate nel loro contenuto, rischiano di complicare oltremodo la vita delle imprese rispetto a un adempimento che fin dalla sua introduzione – legge di bilancio 2025 (L. 207/2024) – ha creato problemi applicativi e interpretativi.

In forza della nota del MIMIT del 25 giugno scorso sopra richiamata, infatti, la maggior parte delle micro e piccole imprese, costituite in forma societaria, hanno già adempiuto alla comunicazione della PEC degli amministratori (secondo la normativa vigente finora) affrontando l'onere economico che l'apertura di un domicilio digitale richiede. Tra queste, ci sono anche quelle che oggi sono state escluse da tale obbligo, ovvero s.a.s. e s.n.c. in quanto la legge non prevede per queste ultime la figura dell'amministratore unico, dell'amministratore delegato o del Presidente del Consiglio di amministrazione. A ciò si aggiunga che per tali imprese non è stato previsto alcun rimborso dei costi sostenuti.

Si consideri, inoltre, che una data di scadenza così ravvicinata penalizza anche le imprese che devono ancora effettuare la comunicazione della PEC. In considerazione del fatto che il mancato adempimento dell'obbligo di comunicazione comporta l'applicazione della sanzione amministrativa e ordinaria di cui all'art. 2630 del Codice civile, in misura raddoppiata, sarebbe auspicabile prevedere una proroga del termine di adempimento fissandolo in almeno sessanta giorni successivi alla conversione del provvedimento in esame.

Si aggiunga, infine, che il divieto di far coincidere il domicilio digitale dell'amministratore unico, dell'amministratore delegato o del Presidente del Consiglio di amministrazione con quello della società appare in netto contrasto con quanto accade con il domicilio fisico che tali soggetti possono da sempre eleggere presso la sede della società. Sarebbe pertanto auspicabile eliminare tale divieto, lasciando la facoltà agli amministratori di indicare quale proprio domicilio digitale la PEC della società.

### **Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (articolo 14)**

Per quanto concerne la previsione che subordina la concessione dei benefici contributivi per le nuove assunzioni all'inserimento della *vacancy* da parte dell'impresa all'interno del SIISL, Confartigianato, CNA e Casartigiani evidenziano che tale norma appare sostanzialmente estranea alla materia della salute e sicurezza, introducendo un obbligo non giustificato per l'accesso, da parte delle imprese, ai benefici legati alle nuove assunzioni.

Pur condividendo la finalità di rafforzare i sistemi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, arricchendo di nuove funzionalità il sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa, riteniamo, tuttavia, che l'inserimento all'interno del SIISL della *vacancy* debba essere facoltativo, quale strumento aggiuntivo – e non vincolante – alle diverse modalità e strategie di *recruitment* adottate dalle imprese.

### **Near miss (articolo 15)**

Confartigianato, CNA e Casartigiani vedono con favore l'adozione di linee guida per l'identificazione, il tracciamento e l'analisi dei mancati infortuni ma, al contempo, esprimono un giudizio critico rispetto all'introduzione di nuovi e rilevanti obblighi a carico delle imprese.

Attualmente, infatti, l'implementazione di un sistema di rilevazione dei mancati infortuni, tenuto conto delle significative difficoltà operative, avviene a titolo volontario ed è incentivata attraverso il ricorso a strumenti di prevenzione INAIL.

Per tale ragione riteniamo che debba essere rafforzata la logica della volontarietà, incentivando la messa a disposizione di strumenti specifici per le micro e piccole imprese e supportando le stesse con adeguati incentivi di natura economica.

Crediamo, infatti, più efficace, in vista di un adempimento non formale, favorire la predisposizione e diffusione di strumenti semplificati per la rilevazione dei mancati infortuni, attraverso il riconoscimento di premialità piuttosto che imporre l'obbligatorietà attraverso un provvedimento legislativo.

### **Sorveglianza sanitaria (articolo 17)**

Rispetto ai diversi interventi previsti dalla norma, Confartigianato, CNA e Casartigiani intendono richiamare l'attenzione, in particolare, sulla disposizione che include nella sorveglianza sanitaria lo svolgimento di una visita medica, da effettuarsi in presenza di un ragionevole motivo, finalizzata a verificare che il lavoratore non si trovi sotto l'effetto conseguente all'uso di alcool o di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Evidenziamo, infatti, la necessità di precisare la portata della locuzione "ragionevole motivo", che appare indefinita e aperta ad ampia discrezionalità, nonché di chiarire quale sia il soggetto a cui spetta la valutazione circa l'effettuazione della visita.