



Tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile

D.L. 159/2025 / A.C. 2736

Dossier n° 155 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
15 dicembre 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2736
D.L.	159/2025
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, 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
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	24
Date:	
emanazione:	31 ottobre 2025
presentazione:	10 dicembre 2025
assegnazione:	10 dicembre 2025
Commissione competente :	XI Lavoro
Stato dell'iter:	Concluso l'esame da parte della Commissione. In stato di relazione

Contenuto

Il provvedimento in oggetto si compone di **24 articoli**.

L'articolo 1 autorizza l'INAIL, a decorrere dal 1° gennaio 2026 e nel rispetto dell'equilibrio della gestione tariffaria, alla **revisione delle aliquote per l'oscillazione in bonus per andamento infortunistico** - con esclusione dal riconoscimento delle medesime aliquote di oscillazione in *bonus* per i datori di lavoro che hanno riportato negli ultimi due anni sentenze definitive di condanna per violazioni gravi in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro - **e dei contributi INAIL in agricoltura**.

L'articolo 1-bis - inserito al Senato - dispone che negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e nelle imprese turistico ricettive, la formazione e l'eventuale addestramento specifico si concludono entro trenta giorni dalla costituzione del rapporto di lavoro o dell'inizio dell'utilizzazione se si tratta di somministrazione di lavoro.

L'articolo 2 modifica i **requisiti per l'accesso alla Rete di lavoro agricolo** di qualità, aggiungendo, come ulteriore condizione, l'assenza di condanne penali e sanzioni amministrative per violazioni della normativa in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Si riserva, inoltre, alle imprese agricole iscritte alla Rete del lavoro agricolo di qualità, una parte delle risorse dell'INAIL destinate al finanziamento di progetti di investimento e formazione riguardanti la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'articolo 3 reca disposizioni in materia di attività di **vigilanza**, di **tessera di riconoscimento** del lavoratore e di **patente a crediti**, con riferimento alle attività in regime di appalto e subappalto e a ulteriori attività a rischio più elevato. In particolare, si dispone: che l'Ispettorato nazionale del lavoro, al fine del rilascio dell'attestato per l'iscrizione alle liste di conformità, controlli in via prioritaria i datori di lavoro che svolgono la propria attività in regime di subappalto; nei cantieri edili sia in appalto che in subappalto, nonché negli ulteriori ambiti di attività a rischio più elevato (da individuare con apposito decreto ministeriale), l'obbligo per il datore di lavoro di dotare i propri dipendenti di una tessera di riconoscimento con codice univoco anticontraffazione; l'aumento da 6.000 a 12.000 euro della sanzione in caso di mancanza della patente a crediti; per le condotte che si realizzano successivamente al 1° gennaio 2026, la decurtazione di 5 crediti (6 nelle ipotesi di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno, minori ecc.) si applica in tutti i casi di violazione delle norme sul lavoro irregolare, per singolo lavoratore, a prescindere dalla durata dell'illecito, e che le violazioni connesse al lavoro irregolare sono considerate con riferimento a ciascun lavoratore; l'obbligo per il committente di specificare le imprese che operano in regime di subappalto nella notifica preliminare che egli trasmette alla ASL prima dell'inizio dei lavori.

L'articolo 4 interviene al fine di rafforzare la **capacità ispettiva dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'Arma dei carabinieri**. In particolare, autorizza l'INL, per gli anni 2026, 2027 e 2028, ad assumere 300 unità di personale, elevando altresì a 10 (da 8) il numero massimo di posizioni dirigenziali di livello generale, nonché a 100 (in luogo di 94) quello delle posizioni dirigenziali di livello non generale. Inoltre, aumenta da 710 a 810 le unità del contingente dell'Arma dei carabinieri assegnato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i servizi di vigilanza per l'applicazione delle leggi sul lavoro, sulla previdenza e sull'assistenza sociale e autorizza l'assunzione delle suddette 100 unità di personale (51 dal 1° settembre 2026 e 49 dal 1 settembre 2027).

L'articolo 5 reca disposizioni concernenti la **prevenzione e la formazione in materia di sicurezza sul lavoro**. In particolare, dispone che, dal 2026, l'INAIL trasferisce annualmente al Fondo occupazione e formazione 35 mln di euro per il finanziamento di interventi mirati di promozione e divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro nell'ambito dei percorsi di istruzione e formazione professionale, tecnica superiore, universitari e di alta formazione artistica e di interventi di formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali e di sito produttivo. Il medesimo Istituto è altresì chiamato a promuovere, nell'ambito del proprio bilancio, interventi di formazione in materia prevenzionale, attraverso l'impiego dei Fondi interprofessionali, interventi di sostegno per le PMI per l'acquisto di DPI e campagne informative e progetti formativi per la diffusione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro nelle istituzioni scolastiche.

Il medesimo articolo, inoltre, inserisce un rappresentante dell'INL tra i membri della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro (in tale caso il rappresentante è il direttore centrale dell'Ispettorato) e della Commissione per gli interPELLI e modifica alcuni parametri della disciplina dei lavori in quota.

Infine, demanda ad un regolamento del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione di disposizioni specifiche in materia di sicurezza sul lavoro per l'Agenzia per cybersicurezza nazionale.

L'articolo 6 attribuisce ad apposito accordo in sede di Conferenza Stato-regioni l'individuazione dei criteri e dei requisiti di **accreditamento** presso le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dei soggetti che erogano la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

L'articolo 7 reca una norma di interpretazione autentica dell'art. 18 del D.L. 48/2023 che si interpreta nel senso che l'ambito di applicazione dell'**assicurazione INAIL contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nei settori istruzione e formazione** comprende anche gli infortuni occorsi nel tragitto dall'abitazione – o da altro domicilio dove si trovi lo studente – al luogo dove si svolgono i percorsi di formazione scuola-lavoro e a quelli occorsi nel tragitto inverso. Il medesimo articolo 7, inoltre, esclude che le convenzioni stipulate per i percorsi di formazione scuola-lavoro tra le istituzioni scolastiche e le imprese ospitanti possano prevedere che gli studenti siano adibiti a lavorazioni ad elevato rischio.

L'articolo 8 prevede l'**erogazione annuale**, a decorrere dal 1° gennaio 2026, da parte dell'INAIL, di **borse di studio ai superstiti di deceduti per infortunio sul lavoro** o per malattie professionali che hanno diritto alla rendita prevista dalla normativa vigente. L'importo delle borse di studio, esente da imposizioni fiscali, è compreso tra 3.000 a 7.000 euro (a seconda del ciclo di istruzione frequentato) ed è erogato fino al raggiungimento dei limiti di età previsti per la percezione della suddetta rendita vitalizia.

L'articolo 9 dispone che l'**assegno di incollocabilità** sia erogabile non più fino a 65 anni, ma fino ad un'età non superiore ai limiti previsti per l'ammissione al beneficio del collocamento obbligatorio mirato, come adeguata periodicamente all'età pensionabile.

L'articolo 10 aggiorna i riferimenti normativi alle **norme tecniche UNI** cui devono conformarsi i modelli di organizzazione aziendale in materia di sicurezza sul lavoro e dispone che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali promuove convenzioni tra INAIL e UNI per la consultazione gratuita delle norme tecniche di particolare valenza per i temi della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché per l'elaborazione, da parte di UNI, di un bollettino ufficiale delle norme tecniche emanate.

L'articolo 11 dispone che, come già previsto per le gestioni amministrate dall'INPS, dal 1° gennaio 2026 tutte le movimentazioni **anticipazioni di cassa tra le gestioni dell'INAIL** sono evidenziate mediante regolazione e non determinano oneri o utili.

L'articolo 12 autorizza l'INAIL, a decorrere dal 1° novembre 2025, alla **stabilizzazione dei medici specialisti e degli infermieri** già titolari, dal 1° novembre 2022, di contratti di lavoro subordinato a termine, di durata massima pari a 36 mesi, con il medesimo Istituto. La stabilizzazione è ammessa per i soggetti che

hanno lavorato per almeno ventiquattro mesi continuativi nella qualifica ricoperta e che risultano in servizio alla data del 30 giugno 2025.

L'articolo 13 riconosce al personale dell'INL una **somma forfetaria** per le **missioni ispettive** e all'Istituto l'esenzione dal pagamento delle spese degli atti processuali. Inoltre, per le imprese costituite in forma societaria si dispone che l'obbligo di indicare il domicilio digitale non grava su tutti gli amministratori dell'impresa, come previsto finora, ma sull'amministratore unico o sull'amministratore delegato o, in mancanza, sul Presidente del consiglio di amministrazione.

L'articolo 14 reca disposizioni relative al Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (**SIISL**) disponendo: dal 1° aprile 2026, l'obbligo per i datori di lavoro - al fine di fruire dei benefici contributivi - di pubblicare la disponibilità della relativa posizione di lavoro; dalla medesima data, la possibilità per i datori di lavori di utilizzare il SIISL in materia di comunicazioni obbligatorie; l'obbligo per le Agenzie per il Lavoro di pubblicare sul SIISL tutte le posizioni di lavoro che gestiscono; l'iscrizione sul SIISL dei lavoratori stranieri che - ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - hanno partecipato ad attività di istruzione e di formazione professionale e civico-linguistica nei Paesi di origine. Il medesimo articolo 14 prevede altresì che il SIISL verifichi i dati autocertificati dal lavoratore che si iscrive alla piattaforma ed esponga gli esiti di tale verifica, mettendoli a disposizione del datore di lavoro che lo assume.

L'articolo 14-bis - introdotto al Senato - reca disposizioni volte a **favorire l'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili**, in particolare ampliando la **tipologia dei soggetti** presso i quali, sulla base di apposite convenzioni aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro, avviene **l'inserimento lavorativo** dei suddetti lavoratori, nonché, per talune tra le citate convenzioni, elevando dal 10 al 60 per cento il limite percentuale entro cui i datori di lavoro possono coprire parte dei propri obblighi di legge per l'inserimento di lavoratori disabili e consentendo il distacco dei lavoratori così assunti presso altro soggetto al fine di realizzare la commessa di lavoro.

L'articolo 15 prevede l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di **linee guida per l'identificazione e l'analisi dei mancati infortuni** da parte delle imprese con più di quindici dipendenti, demandando ad apposito decreto ministeriale l'individuazione dei criteri utili alla predisposizione annuale di un rapporto di monitoraggio nazionale su tali eventi.

L'articolo 16 disciplina le modalità di ripartizione e la finalizzazione degli introiti derivanti dal pagamento delle somme che l'ASL e l'Ispettorato nazionale del lavoro, in qualità di organo di vigilanza, ammettono a pagare in sede amministrativa, nonché le modalità di utilizzazione delle eventuali economie che si dovessero verificare in corso anno. Inoltre, l'effettuazione dei controlli alcolimetrici nei luoghi di lavoro viene consentita a tutto il personale sanitario, e non solo quindi ai medici del lavoro, dei Servizi per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di lavoro.

L'articolo 17 reca disposizioni in merito ai **controlli sanitari**. In particolare: specifica che i controlli sanitari obbligatori per i lavoratori, fatta eccezione per quelli in fase preassuntiva, devono essere computati nell'orario di lavoro; aggiunge, tra gli obblighi del medico competente, quello volto alla promozione della prevenzione oncologica; rimette ad un decreto ministeriale la definizione dei requisiti delle strutture esterne pubbliche o private, convenzionate con l'imprenditore, presso le quali il medico competente può svolgere la propria opera come dipendente o collaboratore; include, tra la sorveglianza sanitaria, lo svolgimento di una visita medica al fine verificare che il lavoratore non si trovi sotto effetto di alcool e di sostanze stupefacenti; dispone che gli organismi paritetici possono adottare iniziative finalizzate a favorire l'assolvimento degli obblighi in materia di sorveglianza sanitaria da parte delle imprese fino a 10 addetti e dei lavoratori aderenti al sistema della bilateralità, mediante convenzioni con le ASL; prevede la possibilità di introdurre, nell'ambito della contrattazione collettiva, misure idonee a sostenere iniziative di promozione della salute nei luoghi di lavoro e a garantire ai lavoratori la fruizione di permessi retribuiti per effettuare, durante l'orario di lavoro, gli screening oncologici inclusi nei programmi di prevenzione del SSN.

L'articolo 18 introduce nel decreto legislativo n. 81 del 2008 che disciplina la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, una specifica disciplina relativa alle **organizzazioni di volontariato della protezione civile**.

In ampia parte, sono li trasposte disposizioni finora vigenti quali dettate da un decreto ministeriale del 2011.

L'articolo 19 prevede misure urgenti per il **personale assunto** con contratti di lavoro stipulati dalle regioni e dalle province autonome, dal Dipartimento della protezione civile e dai soggetti attuatori indicati nelle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile **nell'ambito degli investimenti concernenti il dissesto idrogeologico**.

L'articolo 20 proroga fino al 31 dicembre 2025 il termine dello **stato di emergenza** conseguente agli eccezionali eventi meteorologici verificatisi, a partire dal 29 ottobre 2023 e dal 2 novembre 2023, in diverse **province toscane**.

L'articolo 20-bis - introdotto al Senato - introduce una **clausola di salvaguardia**, prevedendo che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano le misure di cui al provvedimento in esame compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'articolo 21 dispone che il decreto-legge **entri in vigore** il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, originariamente composto da 21 articoli per un totale di 69 commi, consta, a seguito dell'esame del Senato, di 24 articoli per un totale di 75 commi; esso appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a due distinte finalità: 1) assicurare la proroga, fino al 31 dicembre 2025, dello stato di emergenza dichiarato con le precedenti delibere del 3 novembre 2023 e del 5 dicembre 2023; 2) rafforzare l'azione di Governo in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 75 commi 13 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di 2 DPCM, di 10 decreti ministeriali e di 1 provvedimento di altra natura; in 10 casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 5, comma 1, lettera e), capoverso comma 4-bis, pone il termine del 31 dicembre 2026 per la conclusione di un accordo, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, concernente la ridefinizione delle condizioni e delle modalità per l'accertamento della tossicodipendenza e dell'alcoldipendenza dei lavoratori rientranti nel regime obbligatorio di sorveglianza sanitaria e introduce la previsione di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per l'ipotesi di mancata conclusione dell'accordo; sul punto, si rileva che la previsione in esame appare discostarsi dalla disciplina generale recata dall'articolo 3 del d.lgs. n. 281/1997, secondo cui, per le ipotesi di mancata conclusione di un diverso tipo di atto (ossia di un'intesa) nella suddetta sede, è prevista una deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri, e non di singoli Ministri. *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

L'articolo 8, al comma 3, prevede che l'erogazione degli importi annuali delle borse di studio disciplinate dai commi precedenti è modulata sulla base dei limiti di età indicati dall'articolo 85, comma 1, numero 2) del D.P.R. n. 1124/1965 per il riconoscimento della rendita ivi prevista ai figli della vittima di infortunio sul lavoro; in proposito, atteso che la richiamata disposizione si riferisce a differenti fasce d'età in relazione all'erogazione della rendita a superstiti, *si valuti l'opportunità di realizzare un miglior coordinamento normativo con l'articolo 85, comma 1, numero 2) del D.P.R. n. 1124/1965.*

L'articolo 20 dispone la proroga fino al 31 dicembre 2025 dello stato d'emergenza, originariamente deliberato dal Consiglio dei ministri il 3 novembre 2023, in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi nel territorio delle province di Firenze, Livorno, Pisa, Pistoia e Prato, e a partire dal 29 ottobre 2023, nel territorio delle province di Massa-Carrara e di Lucca; premesso che tale stato di emergenza è stato già prorogato per dodici mesi con delibera del Consiglio dei ministri del 21 ottobre 2024, si rappresenta che si tratta di una norma che deroga, peraltro in modo solo implicito, a quanto previsto dall'articolo 24, commi 1 e 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); tali disposizioni stabiliscono infatti che lo stato d'emergenza possa essere dichiarato unicamente con delibera del Consiglio dei ministri per una durata massima di dodici mesi, prorogabile per non più di dodici mesi; il ricorso alla proroga ex lege consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza consentiti dal codice; tale modo di procedere potrebbe in astratto determinare una durata anche indeterminata dello stato d'emergenza, circostanza da valutare alla luce dei significativi poteri di derogare alla normativa vigente – con i soli limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea – attribuiti, in presenza dello stato d'emergenza, alle ordinanze di protezione civile (si veda, da ultimo, la raccomandazione espressa dal Comitato nel parere reso nella seduta del 1° agosto 2024 sull'AC 1997). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 5, comma 1, lettera 0)a, demanda ad un regolamento del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione di disposizioni specifiche in materia di sicurezza sul lavoro per l'Agenzia per cybersicurezza nazionale, con riferimento alle competenze attribuite alla stessa Agenzia in materia di sicurezza nazionale nell'ambito cibernetico; poiché tale disposizione prevede che il regolamento possa essere emanato anche in deroga alla disciplina generale relativa ai regolamenti governativi e ministeriali, di cui all'articolo 17 l. n. 400/1988, *si valuti l'opportunità di specificare l'effettiva portata della deroga*.

L'articolo 6, al comma 1, prevede che, con apposito accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, "avvalendosi dell'INAIL", siano individuati i criteri e i requisiti di accreditamento presso le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dei soggetti che erogano la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro; *si valuti l'opportunità di meglio specificare il ruolo dell'INAIL nell'ambito del procedimento di conclusione del richiamato accordo*; analogamente, al comma 2 del medesimo articolo, *si valuti l'opportunità di chiarire il significato del generico riferimento alle "risorse" in possesso dei soggetti che erogano la formazione ai fini della definizione dei criteri e dei requisiti previsti nell'accordo di cui al comma 1*.

L'articolo 17, comma 1, lettera d), capoverso n. 1), comma e-quater, include fra le misure di sorveglianza sanitaria lo svolgimento di una visita medica, effettuata prima o durante il turno lavorativo, in presenza di un ragionevole motivo di ritenere che il lavoratore si trovi sotto l'effetto conseguente all'uso di alcol o di sostanze stupefacenti o psicotrope; *si valuti l'opportunità di meglio precisare le modalità e le condizioni inerenti allo svolgimento di tale visita, anche con particolare riguardo al "ragionevole motivo" che ne darebbe luogo*.