Camera dei deputati
Servizio Studi
XIX Legislatura

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni per l'istituzione del salario minimo
A.C. 2179

Dossier n° 599 - Schede di lettura
8 aprile 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2179
Titolo:	Disposizioni per l'istituzione del salario minimo
Iniziativa:	Popolare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	8
Date:	
presentazione:	19 dicembre 2024
assegnazione:	21 gennaio 2025
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, X Attività produttive e XIV Politiche UE

Contenuto

La proposta di legge C. 2179, di iniziativa popolare e che si compone di otto articoli, reca disposizioni in materia di **salario minimo**, in attuazione dell'articolo 36 della Costituzione, che sancisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Articoli 1 e 2 - Ambito di applicazione e trattamento economico

La pdl definisce, in primo luogo, le finalità e l'**ambito di applicazione** di quanto da essa previsto, configurando in capo ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, l'obbligo di corrispondere ai **lavoratori subordinati** (ai sensi dell'art. 2094 c.c.) una **retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata** alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, fermo restando quanto previsto dall'art. 36 dello Statuto dei lavoratori, in base al quale gli imprenditori titolari di benefici accordati dallo Stato e gli appaltatori di opere pubbliche applicano condizioni non inferiori a quelle previste dai CCNL di categoria **(articolo 1, comma 1)**.

Lavoratori subordinati

Si ricorda che, secondo il richiamato art. 2094 c.c., è prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore.

Si prevede altresì **(articolo 1, comma 2)** che quanto disposto dalla pdl in esame si applica anche ai **rapporti di collaborazione** che - in quanto prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono **organizzate dal committente** - rientrano nella nozione di lavoro subordinato ai sensi della normativa vigente (art. 2 del D.Lgs. 81/2015), nonché ad alcune fattispecie che, invece, secondo la disciplina vigente, non rientrano nell'ambito dei rapporti subordinati, pur essendo rapporti di collaborazione organizzati dal committente (ex art. 2, c. 2, lett. *a)*, *d)*, *d-bis)* e *d-ter)* del D.Lgs. 81/2015), ossia:

Rapporti di collaborazione

- le collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore;
- le collaborazioni rese in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle FSN, alle DSA e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI;
- le collaborazioni prestate nell'ambito della produzione e della realizzazione di spettacoli da parte delle fondazioni che operano nel settore musicale;
- le collaborazioni degli operatori del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico.

Viene poi specificata la nozione di **retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata** alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, intendendosi per tale il trattamento economico complessivo non inferiore, ferme restando le pattuizioni di miglior favore, a quello previsto dal CCNL in vigore per il settore in cui il datore di lavoro opera e svolge effettivamente la sua attività, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Tale trattamento è comprensivo del **trattamento economico minimo**, - che non può essere inferiore a **9 euro lordi all'ora** - degli scatti di anzianità, delle mensilità aggiuntive e delle indennità contrattuali fisse e continuative dovute in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa **(articolo 2, comma 1)**.

9 euro lordi all'ora

Per quanto riguarda il **lavoro domestico**, la quantificazione del trattamento economico minimo orario è demandata ad apposito regolamento adottato mediante decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente proposta di legge, tenuto conto dei princìpi e delle finalità ivi contenuti **(articolo 2, comma 2)**.

Lavoro domestico

Per quanto concerne i **lavoratori non subordinati**, si prevede l'obbligo per il committente di corrispondere un compenso proporzionato al risultato ottenuto, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per conseguirlo, ai lavoratori che prestano la propria attività lavorativa in forza di un contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale o di un contratto di collaborazione che si concretizzi in una prestazione di opera coordinata e continuativa, prevalentemente personale, a carattere non subordinato, o che effettuano prestazioni d'opera intellettuale o manuale verso un corrispettivo con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione (ex art. 2222 c.c.) **(articolo 1, comma 3)**.

Lavoratori non subordinati

Articoli 3 e 4 - Trattamento economico minimo inderogabile

Per individuare il trattamento economico applicabile **in presenza di una pluralità di CCNL** - fermo restando, come già detto, che il trattamento economico minimo orario stabilito dal CCNL non può essere in ogni caso inferiore a 9 euro lordi – la pdl dispone che la retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato non può essere inferiore a quella prevista per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione (ossia oggetto principale del rapporto di lavoro subordinato) dal CCNL stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria merceologico-produttiva interessata **(articolo 3, commi 1 e 2)**.

Pluralità di CCNL

Per individuare il trattamento economico applicabile **in caso di mancanza di accordi collettivi**, la pdl prevede che:

Mancanza di accordi collettivi

- per i lavoratori subordinati:
  - se nel settore di riferimento manca un contratto stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative, la retribuzione non può essere inferiore a quella stabilita dal CCNL che disciplina, nel medesimo settore, mansioni equiparabili **(articolo 3, comma 3)**;
  - se nel settore di riferimento manca un contratto collettivo, la retribuzione non può essere inferiore a quella stabilita dal CCNL per il settore maggiormente affine a quello di riferimento e che disciplina mansioni equiparabili a quelle svolte nel settore privo di contratti collettivi nazionali specifici **(articolo 3, comma 4)**;
- per i lavoratori autonomi:
  - che prestano la propria attività lavorativa in forza di un contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale o di un contratto di collaborazione, in mancanza di accordi collettivi nazionali specifici per il settore di riferimento stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, la retribuzione dovuta non può essere complessivamente inferiore a quella stabilita dal CCNL, che disciplina, nel medesimo settore, mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per fornire la stessa prestazione **(articolo 3, comma 5)**;
  - che effettuano prestazioni d'opera intellettuale o manuale verso un corrispettivo con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione (ex art. 2222 c.c.), il corrispettivo non può essere comunque inferiore a quello stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale per mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati **(articolo 3, comma 6)**.

In caso di mancanza di un contratto collettivo applicabile cui fare riferimento per **scadenza o disdetta**, il trattamento economico complessivo di riferimento è quello previsto dal previgente contratto collettivo prevalente, fino al suo rinnovo **(articolo 4)**.

Scadenza o disdetta

Articolo 5 - Commissione per l'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario

La pdl in esame istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, una apposita Commissione per l'aggiornamento annuale del valore soglia del trattamento economico minimo orario, disposto con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta della Commissione stessa.

Tale Commissione, presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, o da un suo delegato, è **composta** da un rappresentante del medesimo Ministero, dell'INPS, dell'ISTAT, dell'INL e da un numero pari di rappresentanti delle associazioni dei prestatori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. I membri della Commissione sono nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente proposta di legge, e non ricevono alcun compenso, in quanto dall'attuazione del presente articolo 5 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti vi provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Composizione

Per la suddetta finalità, la Commissione:

Compiti

- valuta e determina annualmente l'aggiornamento dell'importo del trattamento economico minimo orario;
- monitora il rispetto della retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato;
- raccoglie informazioni e cura l'elaborazione di specifici rapporti o studi periodici sull'applicazione dei contratti collettivi di lavoro nei vari settori.

Articolo 6 - Repressione di condotte elusive

La pdl reca disposizioni volte alla **repressione delle condotte elusive**, fermi restando gli ulteriori strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, compresa l'adozione della diffida accertativa. In particolare, dispone che, qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti a impedire o a limitare l'applicazione delle disposizioni ivi previste, il giudice del lavoro del luogo ove è posto in essere il comportamento denunziato - su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, convocate le parti e assunte sommarie informazioni - se ritiene sussistente la violazione, ordina al datore di lavoro, con **decreto motivato e immediatamente esecutivo**, la corresponsione ai lavoratori del trattamento economico complessivo e di tutti gli oneri conseguenti. Contro tale decreto – la cui efficacia esecutiva non può essere revocata fino alla sentenza con cui il giudice del lavoro definisce il giudizio - è ammessa, entro trenta giorni dalla comunicazione del medesimo decreto alle parti, opposizione davanti al giudice del lavoro, che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si precisa che si applicano le disposizioni del Codice di procedura civile che disciplinano il procedimento di primo grado.

Decreto motivato

Articolo 7 - Fondo per il salario minimo

Al fine di **contenere i maggiori costi a carico dei datori di lavoro** derivanti dagli incrementi retributivi corrisposti ai lavoratori per adeguare il trattamento economico minimo orario di cui alla presente pdl, pari a 9 euro lordi, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è istituito il Fondo per il salario minimo, con una dotazione complessiva pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026, che costituisce limite di spesa e a cui si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (di cui all'art. 10, c. 5, del D.L. 282/2004. *Si segnala la necessità di adeguare tale riferimento temporale che si riferisce anche ad annualità pregresse.*

A carico di tale Fondo è posto un beneficio economico da erogare ai datori di lavoro, le cui modalità di erogazione saranno definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali – da adottare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente proposta di legge - in misura progressivamente decrescente e proporzionale agli incrementi retributivi corrisposti ai

Contenere i maggiori costi per i datori di lavoro

prestatori di lavoro al fine di adeguare il trattamento economico minimo orario all'importo di 9 euro.

Articolo 8 - Efficacia delle disposizioni

Le disposizioni della presente proposta di legge - ad eccezione del riconoscimento del beneficio ai datori di lavoro per l'adeguamento al trattamento orario minimo di cui al precedente articolo 7 - acquistano efficacia dal 15 novembre 2024. *Si segnala la necessità di adeguare tale riferimento temporale che si riferisce ad annualità pregressa.*

Direttiva europea

La direttiva UE 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea è finalizzata a garantire l'adeguatezza dei salari minimi e condizioni di vita e di lavoro dignitose per i lavoratori europei, nel rispetto delle specificità di ogni ordinamento interno e favorendo al contempo il dialogo tra le parti sociali. Ciò al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive.
La direttiva interviene principalmente nei seguenti ambiti:

1. adeguatezza dei salari minimi legali;
2. promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari;
3. accesso effettivo dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo.

Come specificato nell'articolo 1, nessuna disposizione della direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro:
a) l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi;
b) l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile.

Con riferimento agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, la direttiva chiede a tali Stati di istituire le necessarie procedure per la loro determinazione ed il loro aggiornamento, sulla base di criteri che ne assicurino l'adeguatezza, al fine di conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto, nonché ridurre il divario retributivo di genere.
La direttiva indicava altresì i criteri per tale aggiornamento: il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita, il livello generale dei salari e la loro distribuzione, il tasso di crescita dei salari e i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività. Con la sentenza dell'11 novembre 2025 – nella causa C-19/23 promossa dalla Danimarca e volta all'annullamento della direttiva in questione - la Corte di giustizia UE ha eliminato tale previsione, ritenendo che essa incidesse sugli elementi costitutivi dei salari, determinando una armonizzazione, e, di conseguenza, una ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni.

Gli Stati membri possono inoltre ricorrere a un meccanismo automatico di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali, basato su criteri appropriati. Con la medesima sentenza dell'11 novembre 2025, precedentemente richiamata, la Corte di giustizia UE ha annullato la condizione a cui era subordinata l'applicazione di tale meccanismo, ossia che ciò non comportasse una diminuzione del salario minimo legale. Anche in tale caso la Corte ha evidenziato che tale clausola di non regresso del livello dei salari minimi legali comportava un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni al proprio interno.

Con riferimento ai Paesi in cui la definizione di un salario minimo è affidata alla contrattazione collettiva, la direttiva reca alcune disposizioni volte alla sua promozione, nonché ad incrementarne la copertura.
Per le suddette finalità si dispone, tra l'altro, che gli Stati membri:

- promuovano lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale o intersettoriale;
- previa consultazione delle parti sociali, o mediante un accordo con queste ultime, o a seguito di una richiesta congiunta delle parti sociali, definiscano un piano d'azione - sottoposto a riesame almeno ogni cinque anni – volto alla promozione della contrattazione collettiva. Con tale piano lo Stato stabilisce un calendario chiaro e

misure concrete per aumentare progressivamente il tasso di copertura della contrattazione collettiva, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

Il *Considerandum* n. 21 chiarisce che la direttiva dovrebbe applicarsi ai lavoratori che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto dei criteri stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia) per determinare lo *status* di lavoratore.

A condizione che soddisfino tali criteri, il *Considerandum* precisa che lavoratori del settore pubblico e privato, nonché i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti, gli apprendisti e altri lavoratori atipici nonché i falsi lavoratori autonomi e i lavoratori non dichiarati, potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva. Ne sono, comunque, esclusi i lavoratori effettivamente autonomi.

Al fine di migliorare l'accesso effettivo dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo sotto forma di salario minimo legale, laddove esista, o se prevista, nei contratti collettivi, la direttiva dispone:

- un aumento della copertura della contrattazione collettiva sino ad arrivare all'80 per cento, per gli Stati membri in cui la determinazione del salario minimo è affidata alla contrattazione medesima. A tal fine gli Stati membri sono chiamati ad approntare, con la partecipazione delle parti sociali e conformemente al diritto e alle prassi nazionali, una serie di misure volte anche a facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, prevedendo altresì un piano d'azione finalizzato a promuovere la contrattazione collettiva medesima;
- la previsione di controlli ed ispezioni sul campo, nonché lo sviluppo della capacità delle autorità responsabili dell'applicazione dei salari minimi legali per gli Stati membri in cui esiste un salario minimo definito dalla legge.

La direttiva istituisce altresì un sistema di monitoraggio, attribuendo agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione europea ogni due anni, prima del 1° ottobre dell'anno di riferimento, i seguenti dati, diversi a seconda che la definizione del salario minimo sia attribuita alla legge o alla contrattazione collettiva:

- per la tutela garantita dal salario minimo prevista esclusivamente dai contratti collettivi:
  - il tasso e lo sviluppo della copertura della contrattazione collettiva, le retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario e la percentuale di lavoratori da esse coperta o una loro stima;
  - il livello dei salari versati ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti dai contratti collettivi.
- per i salari minimi legali:
  - il livello del salario minimo legale e la percentuale di lavoratori coperti da tale salario minimo legale;
  - una descrizione delle variazioni e delle trattenute esistenti e dei motivi della loro introduzione, nonché la percentuale di lavoratori interessati da tali variazioni, nella misura in cui i dati siano disponibili.

In linea con quanto disposto dalla direttiva in materia di monitoraggio da parte degli Stati membri, il CNEL, nel XXVI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva, evidenzia che prosegue "l'implementazione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi (ndr. istituito dall'art. 17 della L. 936/1986), uno strumento centrale per l'analisi della contrattazione […]. Questi dati, incrociati con i codici alfanumerici CNEL, permettono di conoscere e di comunicare il numero di aziende e il numero di lavoratori a cui si applica un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro, oltre la diffusione territoriale e loro storicizzazione".

Nel medesimo rapporto, si ricorda altresì che l'Assemblea del CNEL ha approvato all'unanimità "una significativa modifica del regolamento a seguito della quale la Commissione dell'informazione ha approvato un documento contenente dettagliate direttive agli uffici per dare avvio in termini sperimentali e interni al CNEL a una riorganizzazione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi proseguendo tra le altre cose sull'utilizzo della relazione tra codici ATECO e CCNL. I contratti saranno inoltre ordinati per tipologia (nazionale, aziendale, territoriale, integrativo eccetera) e per categoria contrattuale comprese le figure dirigenziali ove disciplinate separatamente".

Si ricorda altresì che, ai sensi dell'articolo 17 della direttiva, si è prevista l'adozione da parte degli Stati membri delle misure necessarie per conformarsi alla direttiva medesima entro il 15 novembre 2024.

È infine previsto che, entro il 15 novembre 2029, la Commissione, previa consultazione degli Stati membri e delle parti sociali a livello dell'Unione, effettui una valutazione della direttiva e successivamente presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui è esaminata l'attuazione della presente direttiva, proponendo, ove opportuno, modifiche legislative (art.15 della direttiva).

Normativa nazionale

In materia di istituzione del salario minimo, la **legge n. 144 del 2025** - entrata in vigore il 18 ottobre 2025 - **delega il Governo ad adottare, entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva, nonché in materia di controlli e informazione sulle stesse, al fine di garantire l'attuazione del diritto di ogni lavoratore e lavoratrice ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, sancito dall'articolo 36 della Costituzione, e di incrementare la trasparenza in materia di dinamiche salariali e contrattuali sul piano nazionale, territoriale e per categorie e settori.

Le suddette deleghe sono conferite, in particolare, per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi;
- contrastare il lavoro sottopagato, anche in relazione a specifici modelli organizzativi del lavoro e a specifiche categorie di lavoratori;
- stimolare il rinnovo dei contratti collettivi nel rispetto delle tempistiche stabilite dalle parti sociali, nell'interesse dei lavoratori;
- contrastare i fenomeni di concorrenza sleale posti in essere mediante la proliferazione di sistemi contrattuali finalizzati ad abbassare il costo del lavoro e a ridurre le tutele dei lavoratori (c.d. dumping contrattuale).

Si ricorda che dall'applicazione della legge in questione sono esclusi i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Per una disamina più approfondita di quanto previsto dalla legge in questione, si rimanda al relativo dossier.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.