



DOSSIER TEMATICO

DECRETO LAVORO

8 maggio 2026

Ufficio stampa CNEL



“CI SONO LE CONDIZIONI PER UNA NUOVA STAGIONE DI RELAZIONI INDUSTRIALI”

Il Sole 24 Ore

6 maggio 2026

di Renato Brunetta e Michele Tiraboschi

“È tempo di visione, non di misure di corto respiro”. Il richiamo del Presidente della Repubblica, nel suo intervento in occasione della Festa dei Lavoratori, non è una esortazione astratta, ma un criterio di giudizio sulle politiche pubbliche e sul che fare. È all’interno di questa cornice che va letto e compreso - anche nei suoi numerosi tecnicismi - il decreto del Governo del Primo Maggio: non come una misura episodica o isolata, ma come un ulteriore momento di un percorso istituzionale volto a ricomporre, con strumenti nuovi e strutturali, la questione salariale italiana.

Un percorso che segue, in questa Legislatura, una traiettoria chiara e coerente. Si apre, dopo la direttiva europea sui salari minimi adeguati del 19 ottobre 2022, con il confronto parlamentare sulla proposta di introdurre per legge un “salario minimo”, attraverso il lavoro di analisi e proposta del CNEL, culminato nel documento approvato il 12 ottobre 2023, e approda oggi al decreto del Governo del Primo Maggio di “salario giusto”.

Una ricostruzione che, presa da sola, rischierebbe di rimanere soltanto evocativa. Ma non lo è.

Inserita, invece, in questo percorso, diventa un principio operativo, capace di orientare il sistema delle relazioni industriali a partire da una premessa fondamentale: il pieno riconoscimento della autonomia e delle responsabilità delle parti sociali nelle materie della rappresentanza, della produttività e delle retribuzioni.

Il documento di osservazioni e proposte del CNEL del 2023 aveva chiarito, sulla base di una attenta ricostruzione dei dati e del contesto italiano, come la risposta alla questione salariale non potesse essere affidata a scorciatoie, ma richiedesse piuttosto il rafforzamento del sistema di contrattazione collettiva. Ed è precisamente questo l'orientamento confermato oggi dal Governo: fare della contrattazione di qualità la leva principale per contrastare il lavoro povero e la frammentazione salariale.

Non siamo, formalmente, di fronte a un vero e proprio piano di azione come previsto dalla direttiva europea sui salari minimi adeguati del 2022, ma se si uniscono *the dots* (i puntini) tra loro, la direzione appare chiaramente delineata.

Non un intervento uniforme e centralizzato, diretto a fissare per legge una soglia salariale minima, ma una strategia che rafforza la copertura e la qualità della contrattazione a tutti i livelli professionali e incoraggia, al contempo, scelte responsabili in materia di rappresentanza di imprese e lavoratori.

È una linea che si inserisce non solo nel solco della tradizione italiana delle relazioni industriali, ma che introduce ulteriori elementi di forte innovazione.

L'autonomia delle parti non è più solo riconosciuta: è sostenuta e, allo stesso tempo, responsabilizzata. I contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative assumono così il ruolo di parametro di riferimento per il "salario giusto". I contratti che producono *dumping* vengono, progressivamente, messi fuori gioco. Gli incentivi pubblici vengono finalizzati ai contratti veri, non a quelli opportunistici.

Il decreto del Primo Maggio si muove coerentemente lungo questa direttrice. Non impone un salario per legge, ma orienta le scelte verso i livelli retributivi più elevati, producendo un effetto aggregante: si attraggono, cioè, imprese e lavoratori verso i contratti migliori, penalizzando quelli al ribasso. Si riconosce, altresì, il valore della retribuzione variabile e di produttività, oltre il minimo fissato dalle tabelle contrattuali.

È un vero cambio di paradigma: dalla regolazione *per comando*, alla regolazione *per indirizzo*.

Questa logica ha già trovato applicazione, su scala più limitata, nel Codice dei contratti pubblici, attraverso il principio di equivalenza contrattuale.

Negli appalti, infatti, non si impone l'applicazione di un unico contratto, ma si richiede che il trattamento complessivo garantito ai lavoratori sia equivalente a quello stabilito nel contratto di riferimento, sottoscritto dagli attori realmente rappresentativi delle imprese e dei lavoratori.

Il decreto del Primo Maggio estende questa filosofia a tutto il mercato del lavoro, segnando un salto di scala che rende ancora più urgente la definizione di strumenti tecnici adeguati. È in questo passaggio che emerge



il ruolo strategico della infrastruttura istituzionale e di monitoraggio delineata dal decreto lavoro.

D'altra parte, il documento del CNEL del 12 ottobre 2023 già indicava con chiarezza la necessità di costruire una vera cabina di regia pubblica sulle dinamiche retributive, capace di monitorare la pluralità dei sistemi contrattuali di settore e gli accordi di produttività: un Archivio nazionale dei contratti collettivi, una codificazione univoca, l'integrazione delle banche dati pubbliche, sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo delle dinamiche salariali e degli incentivi economici alla contrattazione decentrata.

Il recente decreto del Governo recepisce questa impostazione e la traduce in un primo impianto operativo: l'introduzione del codice alfanumerico unico dei contratti nelle buste paga, proposta già avanzata nel 2025 dal CNEL attraverso un proprio disegno di legge; l'obbligo di indicarne il codice contratto nei flussi informativi; il monitoraggio integrato tra CNEL, INPS, ISTAT e Ispettorato Nazionale del Lavoro e l'interoperabilità delle rispettive banche dati, necessaria per analizzare la copertura retributiva garantita dalla contrattazione collettiva e la relativa adeguatezza rispetto al parametro di cui all'articolo 36 della Costituzione anche rispetto alla produttività, all'incidenza del costo del lavoro sui ricavi, al tasso di occupazione e alla variabilità della domanda nei diversi settori economici.

Si costruisce così, per la prima volta, una infrastruttura integrata capace non solo di rendere il mercato del lavoro più osservabile e trasparente, ma anche di pervenire a una lettura univoca - e il più possibile condivisa - dei dati, in coerenza con la missione istituzionale del CNEL.

Si tratta di una infrastruttura istituzionale che non invade il campo delle parti sociali, ma le supporta, rendendo più trasparenti i comportamenti e facilitando la costruzione delle premesse fattuali per le decisioni politiche.

Le implicazioni sono particolarmente rilevanti anche nei settori più esposti che solo apparentemente sembrano esclusi dal decreto, fatta eccezione per la figura simbolica dei *rider*: logistica, vigilanza, turismo e servizi, lavoro domestico.

Si tratta di ambiti caratterizzati da forte pressione competitiva, frammentazione degli orari, lavoro sommerso diffuso e un numero limitato di giornate lavorative nell'arco dell'anno. In questi contesti, la proliferazione di contratti non rappresentativi ha spesso prodotto una corsa al ribasso. Il nuovo impianto normativo, se attuato con coerenza, può invertire tale dinamica, spostando il baricentro verso standard più elevati e rafforzando la funzione regolativa delle parti sociali. Ma il punto decisivo resta quello della produttività: non può esserci una politica salariale sostenibile senza una strategia sulla produttività.

Si tratta di un nodo strutturale che, ad oggi, non ha ancora trovato una risposta sistemica pienamente adeguata alla, purtroppo perdurante, “trappola della produttività”.

Il meccanismo è noto e ampiamente discusso nel dibattito economico: livelli salariali relativamente contenuti tendono a ridurre gli incentivi delle imprese a investire in tecnologia e innovazione; la minore propensione all'innovazione frena la crescita del valore aggiunto; e, in assenza di un sufficiente aumento della produttività, diviene difficile sostenere incrementi salariali duraturi.

In tale quadro, anche la crescita dell'occupazione risulta spesso concentrata in settori a basso valore aggiunto, caratterizzati da minore qualificazione del capitale umano e da livelli contenuti di produttività.

Si alimenta, così, un circolo vizioso che tende a riprodursi nel tempo e che continua a rappresentare uno dei principali nodi del sistema economico e produttivo italiano, come già evidenziato nel primo Rapporto annuale sulla produttività italiana, realizzato dal Comitato Nazionale Produttività del CNEL, istituito dall'Organo di rilevanza costituzionale in attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 20 settembre 2016.

La crescita dei trattamenti economici deve poggiare, dunque, su una dinamica di creazione di valore.

Per questo, la nuova stagione delle relazioni industriali che il decreto del Primo Maggio prova ad avviare richiede un salto di qualità. Non basta rafforzare la contrattazione nazionale: occorre rilanciare in modo strutturale la contrattazione di secondo livello, ancorandola più strettamente ai risultati aziendali e territoriali. È, inoltre, necessario diffondere pratiche di partecipazione, accrescere la trasparenza sui dati economici - con particolare attenzione alle disuguaglianze di genere e alle condizioni retributive dei giovani - e orientare tanto le politiche pubbliche quanto le stesse parti sociali verso il sostegno ai processi di innovazione e crescita. Processi che non possono prescindere dalla contrattazione collettiva e da una nuova organizzazione del lavoro.

La stessa infrastruttura dei dati prevista dal decreto può diventare uno strumento decisivo anche in questa direzione: non solo per misurare

l'adeguatezza dei salari, ma per analizzare le dinamiche produttive, individuare i divari settoriali, accompagnare i processi di riqualificazione professionale e la formazione continua nei contesti produttivi, sostenere scambi negoziali più avanzati e aperti al cambiamento.

È qui che si chiude il cerchio tra salari, contratti e sviluppo.

Dal “salario minimo” per legge al “salario giusto” il passo può essere breve.

Non deve risolversi in un mero cambio di slogan, e cioè in una diversa formulazione di un problema che resta sostanzialmente immutato.

Deve segnare, invece, una vera svolta culturale e progettuale, capace di ridefinire il modo in cui si affronta la questione salariale nel nostro Paese.

La differenza non sta nelle parole, ma nel percorso che le sostiene: nella capacità di trasformare un *principio* in un *sistema*, una enunciazione in un insieme coerente di istituzioni, regole e strumenti.

È su questo crinale che si misura oggi il significato del decreto del Primo Maggio. Non una misura isolata, ma un passaggio che può trovare senso solo se collocato dentro un tracciato istituzionale preciso: quello che si è aperto prima con il confronto sul salario minimo per legge, e che ha trovato una prima sintesi nel documento di osservazioni e proposte del CNEL del 12 ottobre 2023, ora con il decreto si traduce in “salario giusto”. È proprio il decreto sul lavoro del Primo Maggio a riconoscere, di fatto, come la questione salariale italiana non si risolva a colpi di interventi normativi, né attraverso scorciatoie, ma solo attraverso il rafforzamento del nostro sistema di relazioni industriali.

È questa la scelta che oggi viene assunta e che affida al CNEL l'elaborazione di un Rapporto annuale sulle retribuzioni a 40 anni dall'approvazione della "Legge Mattarella", che istituì l'Archivio nazionale dei contratti, ora implementato in virtù del decreto-legge con una specifica sezione dedicata ai contratti collettivi aziendali e territoriali.

Non un intervento normativo-sostitutivo della contrattazione, ma una strategia che la sostiene, la orienta e la responsabilizza.

Una via certamente più complessa, perché rifiuta soluzioni semplificate, ma proprio per questo più solida, perché radicata nella realtà del nostro sistema produttivo.

È in questa complessità, consapevolmente governata, che si coglie il senso più profondo del richiamo del Presidente della Repubblica: non misure di corto respiro, non interventi episodici affidati alla contingenza, ma una visione capace di orientare stabilmente le politiche del lavoro.

Una visione che si iscrive nel disegno dei Padri Costituenti, i quali hanno voluto una Repubblica "fondata sul lavoro" non come formula retorica, ma come principio ordinante dell'assetto democratico volto a garantire sostanza effettiva a libertà e uguaglianza, traducendole in opportunità reali e diffuse.

Non è un caso che Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei 75 e primo Presidente del CNEL, parlasse dell'avvio di una "nuova fase", nella quale per la prima volta si tentava di saldare la democrazia politica con una più esigente democrazia sociale ed economica. È in questa traiettoria che, a ben vedere, si colloca oggi la scelta di affidare alla contrattazione

collettiva, sostenuta da una infrastruttura pubblica dei dati e da regole chiare, il compito di governare le dinamiche della produttività e dei salari.

Saranno i prossimi mesi, in un contesto internazionale segnato da forti incertezze, a dirci se la scommessa del decreto lavoro del Primo Maggio saprà tradursi in risultati concreti. Per chi non si limita alla contingenza e prova a costruire una visione, esistono oggi elementi certi per avviare una nuova stagione delle nostre relazioni industriali. Una stagione nella quale il protagonismo dei corpi intermedi - sindacati e associazioni datoriali - è riconosciuto senza invasioni di campo, ma anche senza ambiguità, e si traduce in una assunzione piena di responsabilità nella regolazione del lavoro.

In questo quadro, la contrattazione collettiva è chiamata a recuperare la sua funzione più alta: non semplice strumento normativo e di tutela, ma vero “metabolismo” dei processi economici.

Essa si configura come l’istituzione sociale in cui si compone, in modo dinamico e coerente con le specificità dei diversi settori e delle singole aziende, l’equilibrio tra organizzazione della produzione e redistribuzione dei guadagni di produttività, tra esigenze di competitività e qualità del lavoro, tra produttività e salari.

È su questo terreno che si gioca la possibilità di rendere coerente la crescita economica con la coesione sociale, restituendo alla dinamica contrattuale il ruolo di infrastruttura portante di uno sviluppo più equo, sostenibile e inclusivo.



Il CNEL, come sempre, è pronto a fare la sua parte, nell'ottica di realizzare al proprio interno, così come a suo tempo auspicato in sede di relazione su quella che sarebbe poi diventata la legge 936/1986, "il confronto tra le parti sociali e la concertazione, senza escludere un loro diretto rapporto di interlocuzione con il Governo, ma incanalando quella complessiva nel CNEL per quanto riguarda i temi generali di politica economica e sociale".



BOLLETTINO ADAPT

ARTICOLO DI MICHELE TIRABOSCHI

Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio

4 maggio 2026

Il TEM (trattamento economico minimo) nei CCNL è definito dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria. I minimi tabellari si aggiornano secondo l'indice dei prezzi al consumo armonizzato (Istat) depurato dai beni energetici, in base a regole condivise. I CCNL possono anche adeguarne il valore in caso di innovazione o trasformazioni organizzative, mantenendo il collegamento tra dinamica salariale e andamento economico.

Il punto di maggiore complessità contenuto nel decreto-legge del 30 aprile 2026 è, su un piano squisitamente tecnico, quello relativo alla esatta identificazione del trattamento retributivo corrispondente al “salario giusto” ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione.

L’articolo 7 del decreto, dopo aver individuato nella contrattazione collettiva lo “strumento”, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 36 della Costituzione, “per la determinazione del salario giusto”, tale cioè da assicurare ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato (comma 1), si limita infatti a disporre che, “ai fini dell’individuazione del salario giusto, si fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente

più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttiva di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro”.

Nonostante i primi commenti del decreto parlino della individuazione del c.d. contratto leader al singolare, come unico contratto di riferimento per ciascun settore, è palese l'intenzione del legislatore di prevedere, in realtà, una pluralità di contratti collettivi di riferimento per lo stesso settore economico o ambito di attività così da individuare il contratto più appropriato anche in ragione dei soggetti firmatari, delle dimensioni d'impresa o della natura giuridica del datore di lavoro.

Si pensi al settore metalmeccanico dove, anche in virtù del criterio di presunzione di equivalenza stabilito dal Codice dei contratti pubblici, si possono individuare diversi contratti collettivi nazionali di lavoro riconducibili ai sistemi contrattuali condotti da attori comparativamente più rappresentativi accanto al quello leader firmato da Federmeccanica posto che le federazioni di categoria di Cgil, Cisl e Uil che firmano detto contratto sottoscrivono poi altri contratti nazionali di lavoro per la medesima categoria contrattuale, ma con un campo di applicazione riferito espressamente alle imprese di dimensioni minori (Confapi), alle imprese artigiane (Confartigianato, CNA) e per imprese meccaniche cooperative (Legacoop produzione e servizi e Confcooperative lavoro e servizi).

Questa operazione di individuazione del contratto di riferimento non può in ogni caso essere compiuta esclusivamente sulla base di criteri formali o dichiarativi, ma richiede un ancoraggio a dati oggettivi di diffusione e

radicamento, relativi al numero di imprese e lavoratori effettivamente coperti.

In questo senso, la rappresentatività non è solo un attributo storico o endosindacale, ma un dato verificabile nella realtà dei settori economici e produttivi come alcune sentenze della magistratura hanno iniziato a evidenziare facendo riferimento ai dati già oggi contenuti nell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro con specifico di riferimento a numero di imprese e di lavoratori a cui si applica un determinato contratto collettivo.

Più complesso è invece individuare il concetto di trattamento economico complessivo posto che il legislatore, giustamente, non offre una definizione standardizzata ma rinvia espressamente alle statuizioni dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

A questo riguardo un primo parametro interpretativo, quantomeno per il sistema Confindustria, è indubbiamente dato dal Patto della fabbrica del 2018 e cioè il documento recante “Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil”. Il punto 5 della intesa dispone infatti al punto 5, lettera e), che ogni “contratto collettivo nazionale di categoria dovrà individuare il trattamento economico complessivo (TEC) e il trattamento economico minimo (TEM)”. La successiva lettera f) chiarisce poi che *“il trattamento economico complessivo (TEC) sarà costituito dal trattamento economico minimo (TEM), come determinato alla lettera h), e da tutti quei trattamenti economici – nei quali, limitatamente a questi fini, sono da ricomprendere*

fra gli altri anche le eventuali forme di welfare – che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come «comuni a tutti i lavoratori del settore», a prescindere dal livello di contrattazione a cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina” (corsivo nostro).

Le analisi empiriche avviate per comparare i trattamenti retributivi minimi contrattuali con la tariffa oraria ipotizzata dalla proposte di legge in materia di salario minimo (rinvio a M. Tiraboschi, *Salari minimi contrattuali: note metodologiche per una verifica empirica*, in *Professionalità Studi*, n. 2/2023) confermano la correttezza “metodologica” di questa impostazione avallata dalle parti sociali con il Patto della fabbrica nel senso che il minimo contrattuale complessivo, se si escludono i premi *ad personam* e i trattamenti determinati a livello decentrato, non può limitarsi alla sola retribuzione tabellare, che rappresenta il valore economico standard minimo della professionalità corrispondente al livello di inquadramento contrattuale del lavoratore, ma comprende altresì tutte le voci retributive, dirette, indirette o anche differite o di garanzia, riconosciute a tutti i lavoratori dal contratto collettivo di riferimento con la sola esclusione delle voci retributive accessorie o variabili che sono riconosciute a singoli lavoratori come le somme riconosciute per il lavoro notturno, il lavoro straordinario, le trasferte, la malattia.

Il riferimento sarà quindi determinato, plausibilmente, dalla paga base, dalla indennità di contingenza o EDR se previsti, dagli scatti di anzianità secondo il criterio contrattuale, dalla mensilità aggiuntive, dagli elementi di garanzia, nonché da eventuali importi

sostitutivi della bilateralità e welfare contrattuale quando definito in misura certa e fruibile dalla generalità dei lavoratori.

Non pare in ogni caso corretto affermare che manca una definizione legale del “trattamento economico complessivo” per il semplice fatto che il legislatore rinvia, in modo vincolante per l’interprete, alle autonome determinazione della contrattazione collettiva in materia. È infatti il legislatore a rinviare espressamente al trattamento economico complessivo definito dai (soli) contratti collettivi nazionali di lavoro e non ad altri livelli di contrattazione collettiva (per una analisi delle componenti fisse della retribuzione contrattuale vedi le note metodologiche e le simulazioni empiriche contenute in M. Dalla Sega, G. Impellizzieri, M. Menegotto, G. Pigliararmi, S. Spattini, M. Tiraboschi, *La struttura della retribuzione. Minimi retributivi, salario di produttività, busta paga*, ADAPT University Press, 2024). Ragione per cui, completando il nostro ragionamento, vanno considerate più precisamente tutte le voci retributive fisse e certe stabilite dal contratto collettivo nazionale di categoria (ovviamente quello sottoscritto dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative) comprensive di quegli elementi della retribuzione non appartenenti alla retribuzione normale e tuttavia erogati a tutti i lavoratori in assenza di altri elementi retributivi aggiuntivi. Sono da ricondurre in questa categoria, per esempio, anche: gli elementi economici di garanzia spettanti ai lavoratori che non godono di altri trattamenti economici individuali o collettivi aggiuntivi; gli elementi distinti della retribuzione erogati in sostituzione al versamento dei contributi a carico del datore di lavoro agli enti e/o ai fondi bilaterali. In questo ultimo caso, se i lavoratori sono iscritti agli organismi bilaterali, non riceveranno

questo elemento della retribuzione, ma potranno godere delle tutele e delle prestazioni garantite dalla bilateralità (sotto forma di servizi, rimborsi o anche contributi economici), il cui controvalore è superiore all'importo dell'elemento retributivo sostitutivo.

Ancorché siano elementi retributivi differiti, nell'arco di una annualità, ogni lavoratore percepisce la tredicesima mensilità e dove prevista dalla contrattazione collettiva anche la quattordicesima. Pertanto, anche queste componenti vanno computate al fine del calcolo del trattamento economico complessivo standard.

Prendendo in considerazione il welfare contrattuale, presente diffusamente nei contratti collettivi, esso non costituisce retribuzione (se erogato nei termini delle disposizioni agevolative di cui ai commi 2 e seguenti dell'articolo 51 del TUIR), tuttavia, ai fini del trattamento economico complessivo può essere valutato anche il c.d. "credito welfare" (importo da utilizzare in beni e servizi di welfare, anche detti flexible benefits) per i contratti collettivi che lo prevedono, poiché è definito contrattualmente (vedi per esempio il CCNL Metalmeccanica) e costituisce un valore che, anche se non erogato in denaro, di fatto consente al lavoratore di godere di prestazioni, ma anche acquistare beni che altrimenti dovrebbe acquisire con i proventi della sua retribuzione.

Più problematica è la valutazione delle prestazioni di welfare contrattuale (sanità, previdenza, altre prestazioni della bilateralità) di cui possono beneficiare i lavoratori attraverso enti e fondi bilaterali, a seguito del versamento di contributi a carico del datore di lavoro e, a volte, anche del lavoratore. Anche in questo caso, tuttavia, data la finalità di contrasto al

dumping contrattuale del decreto, il confronto tra i contratti di riferimento e i contratti minori non potrà non tenere conto di queste prestazioni che entrano nel “trattamento” complessivo previsto dal lavoratore.

Difficile, per contro, nel trattamento economico complessivo stabilito dai contratti collettivi nazionali includere i permessi retribuiti, come le ore di c.d. ROL (riduzione dell’orario di lavoro) o le ex festività, perché conteggiarle, significherebbe ipotizzare che queste ore siano monetizzate, invece che godute dal lavoratore. Benché questo nella prassi possa verificarsi (in particolari in alcuni settori, dove più è difficoltoso godere di tutti i permessi a causa delle caratteristiche o della intensità del lavoro), di principio non pare corretto inserirli nel calcolo della retribuzione in considerazione del fatto che non si tratta di un elemento fisso e certo, poiché appunto diventa retribuzione soltanto nel caso della monetizzazione e peraltro questa ipotesi non dovrebbe essere la prima opzione, poiché i lavoratori dovrebbero godere dei permessi contrattualmente previsti. Sarebbe sottinteso, ma si ricorda ugualmente, che per le ore di ferie non si pone il problema evidenziato per le ore di permesso, poiché esse costituiscono un diritto irrinunciabile del lavoratore; pertanto, non possono essere monetizzate (se non le ferie non godute alla cessazione del rapporto di lavoro).

Già si è rilevato che nel trattamento economico complessivo stabilito dal contratto collettivo nazionale di categoria (settore) rientrano le sole voci retributive fisse e certe riconosciute a tutti i lavoratori. Non rientrano invece i superminimi e altre voci retributive riconosciute caso per caso al singolo lavoratore in virtù di elementi soggettivi o parametri oggettivi legati allo svolgimento di determinate prestazioni. Questo porta allora a precisare

che il TEC sia, più propriamente, un TEMC e cioè un trattamento economico *minimo* complessivo riconosciuto a tutti i lavoratori dal contratto collettivo nazionale di riferimento che è cosa diversa dal trattamento economico complessivo riconosciuto in busta paga al singolo lavoratore.

Il trattamento economico complessivo, ai fini della determinazione del salario giusto, trova dunque la sua fonte esclusiva nel contratto collettivo nazionale di categoria, restando estranea a tale funzione sia l'autonomia negoziale individuale sia la contrattazione decentrata, salvo quanto espressamente previsto dal contratto nazionale stesso.

Vero è, per contro, che assegni *ad personam* e voci variabili della retribuzione potranno essere utilizzati dai datori di lavoro che non applicano contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, al fine del godimento dei benefici economici di cui al capo I del decreto legge, come dispone espressamente il comma 5 dell'articolo 7 secondo cui "l'accesso ai benefici previsti dal presente decreto è consentito in caso di *trattamento economico individuale* corrisposto non inferiore al trattamento economico complessivo determinato ai sensi del presente articolo" (corsivo nostro).

Si tratta di primi ragionamenti ricognitivi dello stato dell'arte e nell'ottica di una definizione legislativa che è volutamente generica ed evocativa così da recepire le libere determinazioni della autonomia collettiva.

L'articolo 9, comma 4, del decreto, è del resto chiaro nell'affidare al CNEL il compito di "estrarre dai contratti collettivi depositati il trattamento economico complessivo ivi contenuto", aggiornando a questo l'Archivio

nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro. Una conferma questa che la ricostruzione del trattamento economico complessivo non risponde a definizioni astratte, ma dipende anche in modo dinamico dai contenuti specifici (e dal monitoraggio) dei singoli contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento per i diversi settori economici, o per dimensione ovvero natura giuridica d'impresе.

Resta in ogni caso confermato che il vero punto critico del decreto, alla luce dei dati offerti dal sistema di contrattazione collettiva, non riguarda tanto la nozione di trattamento economico complessivo, ampiamente desumibile dalla prassi, quanto la individuazione del contratto di riferimento e la comparabilità tra sistemi contrattuali diversi. È su questo terreno che si giocherà la tenuta applicativa della nuova normativa ed è sempre su questo terreno che, come argomentato in altra sede (M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto lavoro del 1° maggio*, in Bollettino ADAPT del 4 maggio 2026), toccherà alle parti sociali più rappresentative chiudere definitivamente il cerchio, con un patto sulla misurazione della rappresentatività, così da consentire di completare e rendere pienamente operativo il disegno delineato dal legislatore.

Il salario giusto, nell'impianto del decreto, non è una grandezza normativa, una tariffa fissa oraria o mensile, ma una costruzione istituzionale. Il decreto non chiede di determinare una soglia, ma piuttosto di rendere trasparente e verificabile un processo: quello attraverso cui la contrattazione collettiva nazionale di categoria, se autentica e diffusa, è in grado di garantire trattamenti adeguati. È qui che si gioca la differenza tra un sistema che si limita a enunciare diritti e un sistema che è in grado di renderli effettivi. È allora del tutto evidente che questo processo è oggi solo agli inizi e che non



potrà partire in assenza di una norma fondativa, a questo punto pattizia, che individui con certezza i testi contrattuali da prendere come riferimento per estrarre i trattamenti economici complessivi. Solo a questa condizione il “salario giusto” potrà cessare di essere, come è oggi, una formula meramente evocativa – da contrapporre al concetto di “salario minimo” – e diventare un meccanismo effettivo di regolazione del mercato del lavoro italiano.



BOLLETTINO ADAPT

ARTICOLO DI MICHELE TIRABOSCHI

Prima lettura del decreto lavoro del 1° maggio

Il decreto-legge 30 aprile 2026 rafforza la contrattazione collettiva qualificata, superando la logica del salario minimo in favore del “salario giusto”. Introduce condizionalità sugli incentivi, tracciabilità dei contratti e infrastrutture dati per contrastare dumping e frammentazione. L’obiettivo è rilanciare le relazioni industriali come asse centrale della regolazione del lavoro e della determinazione dei trattamenti retributivi.

Il decreto-legge del 30 aprile 2026 segna un passaggio che, per essere compreso nella sua portata, deve essere collocato entro una prospettiva più ampia di quella contingente e di mera esegesi della lettera della previsione normativa. Non si tratta infatti di un intervento settoriale in materia di lavoro e di tecniche di promozione della occupazione, né di una risposta estemporanea alla questione salariale. È, piuttosto, un tentativo – e al tempo stesso una scommessa legata alla capacità di un reale rinnovamento del sistema di relazioni industriali italiano – di riallineare il sistema di regolazione del lavoro ai suoi fondamenti costituzionali ridefinendo il rapporto tra legge, contrattazione e mercato.

La chiave interpretativa del decreto è infatti offerta dalla stessa architettura dell’intero provvedimento che è solo apparentemente un aggregato di misure tra di loro separate: incentivi alla occupazione, retribuzioni ex articolo 36 Cost., contrasto del caporalato digitale e altre disposizioni urgenti. La stessa questione salariale non viene affrontata

attraverso la

fissazione di una soglia legale uniforme, ma mediante la costruzione di un sistema istituzionale e normativo a incastri nel quale la contrattazione collettiva torna ad essere riconosciuta come l'autorità salariale per eccellenza, sostenuta però ora da una infrastruttura pubblica dei dati e da un uso selettivo delle leve di politica economica attraverso la condizionalità delle norme c.d. incentivo.

In questo senso, la transizione dal “salario minimo” al “salario giusto” non rappresenta un arretramento, ma un possibile avanzamento di sistema dentro l'assetto costituzionale di riferimento.

Il decreto del Primo maggio non si limita infatti a dare attuazione all'articolo 36 della Costituzione ma si colloca in un punto di intersezione di tutti gli altri principi costituzionali in materia di tutela e centralità del lavoro (1, 2, 3, 4, 35 Cost.), libertà d'impresa (41 Cost.), promozione della contrattazione intesa come espressione di autonomia collettiva solo là dove genuina e cioè effettivamente rispondente alla fattispecie sindacale costituzionalmente tutelata (39 e 40 Cost.) e non autoreferenziale come nel caso della contrattazione pirata.

Da questo punto di vista l'articolo 7 del decreto rappresenta il fulcro normativo dell'intero provvedimento. Esso afferma che la contrattazione collettiva costituisce lo strumento per la determinazione del salario giusto, individuando nel trattamento economico complessivo dei contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative il parametro di riferimento per la retribuzione giusta ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione. Questa disposizione ha una duplice valenza. Da un lato, e non era scontato a fronte della narrazione dominante relativa al dumping e

alla frammentazione contrattuale, riafferma la centralità della contrattazione collettiva come fonte regolativa primaria. Dall'altro lato, introduce un criterio selettivo, volto a distinguere tra contrattazione qualificata e contrattazione meramente minore. Il legislatore non si sostituisce dunque alle parti sociali e tanto meno comprime la libertà d'impresa ma ne delimita il campo di operatività, indicando quali esiti contrattuali possano essere assunti come riferimento per la determinazione del salario giusto. Si tratta di una scelta che rafforza l'autonomia collettiva, ma al tempo stesso la sottopone a una verifica di effettività e genuinità.

Per orientare le imprese verso l'applicazione dei trattamenti retributivi espressi dai sistemi qualificati di contrattazione il decreto introduce un elemento di discontinuità rilevante nel collegamento tra politiche pubbliche e contrattazione.

L'accesso agli incentivi economici – contributivi e fiscali – previsti dal decreto è infatti subordinato al rispetto del trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi espressione dei sistemi negoziali realmente rappresentativi. In questo modo la spesa pubblica viene orientata selettivamente: non più a favore di tutte le imprese ma a favore di quelle che adottano comportamenti conformi agli standard contrattuali qualificati. Si realizza così una forma di regolazione indiretta del mercato del lavoro, nella quale la legge non impone un comportamento ma crea condizioni che lo rendono conveniente e soprattutto effettivo. Questo meccanismo consente di affrontare il problema del dumping contrattuale senza ricorrere a strumenti autoritativi, ma attraverso la combinazione di incentivi e controlli.

Vero è che l'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale è da tempo requisito per il godimento dei benefici normativi e contributivi. Lo ha stabilito l'art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006 e lo ha ribadito a più riprese l'ispettorato del lavoro (es. circolare INL n. 3/2018) anche se poi sono il più delle volte difettati i controlli e, comunque, l'applicazione dei contratti collettivi veniva spesso intesa, anche dalla magistratura, con riferimenti ai soli minimi tabellari e poche altre voci retributive e non all'intero trattamento economico complessivo minimo garantito dai contratti collettivi di lavoro.

Rispetto al nodo dei controlli e della effettività assume ora particolare rilievo la costruzione di una infrastruttura pubblica dei dati funzionale sia alla individuazione degli standard retributivi di riferimento sia all'orientamento delle attività ispettive.

L'articolo 8 prevede la raccolta e l'integrazione dei dati retributivi, attraverso la collaborazione tra CNEL, INPS, ISTAT e altri soggetti pubblici. L'obiettivo è superare la frammentazione delle fonti e la pluralità delle definizioni retributive che hanno finora reso difficile una lettura comparata dei livelli salariali e il lavoro di controllo da parte dell'ispettorato del lavoro. L'articolo 9 istituisce il rapporto nazionale sulle retribuzioni, strumento destinato a fornire una base analitica per le politiche pubbliche e per la contrattazione. L'articolo 11 introduce l'obbligo di indicazione del contratto collettivo applicato al lavoratore mediante il codice alfanumerico unico, rendendo possibile la tracciabilità dei rapporti di lavoro (questo già in fase di pubblicazione dell'annuncio di lavoro con obbligo altresì di indicazione della retribuzione, ricollegata alla qualifica e al livello contrattuale corrispondente

alla mansione cui sarebbe adibito il lavoratore, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto).

Il decreto dà nuova centralità all'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro che, in linea con le nuove direttive sulla sua organizzazione (11 settembre 2025 e 20 aprile 2026), è chiamato a svolgere una funzione che va oltre il mero deposito formale e l'assegnazione automatica e senza filtri qualitativi di un "banale" codice contratto sin qui usato in modo strumentale dagli attori minori del sistema contrattuale come una sorta di "bollino" pubblico di qualità. Si tratta ora di classificare i contratti, analizzarne i contenuti, misurarne l'effettivo grado di radicamento e di diffusione nei settori attraverso i codici Ateco, distinguere tra contrattazione effettiva e contrattazione marginale, predisporre dettagliate schede contratto con l'indicazione dei trattamenti economici e normativi in essere sulla scorta delle previsioni del Codice contratti pubblici in materia di equivalenza contrattuale.

Non solo. Il principio costituzionale di cui all'articolo 36 della Costituzione non può essere attuato in modo stabile ed effettivo se non è sostenuto da una dinamica di creazione di valore. Questo implica il sostegno dei rinnovi contrattuali, che invero sono oggi una minima parte del problema salariale (M. Tiraboschi, *Questione salariale e prassi sindacali: ancora sui ritardi nei rinnovi contrattuali*, in *Contratti & Contrattazione collettiva*, n. 6/2026), ma anche il rafforzamento della contrattazione di secondo livello, il collegamento tra retribuzione e risultati, la diffusione di pratiche partecipative, una maggiore trasparenza e leggibilità degli accordi di produttività che non poche criticità sollevano dal punto di vista della loro effettiva rispondenza agli obiettivi da tempo indicati dal legislatore al punto

da mettere in dubbio la loro coerenza col sistema di detassazione del salario di produttività (vedi ampiamente G. Comi, M. Menegotto, J. Sala, F. Seghezzi, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Manovra finanziaria e salari: perché tassare l'ordinario quando ancora non decollano le misure di incentivazione della contrattazione di produttività?*).

Tutte queste disposizioni, a condizione di essere considerate (e implementate) congiuntamente, segnalano un possibile punto di svolta in materia di condizionalità dei generosi incentivi pubblici all'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dagli attori comparativamente più rappresentativi: da un sistema fondato su enunciazioni di principio a un sistema fondato su dati verificabili, trasparenza, tracciabilità dei contratti collettivi e della loro effettiva applicazione nel rapporto individuale di lavoro anche ai fini degli adempimenti informativi disposti dall'articolo 10 Direttiva (UE) 2022/2041 in materia di salari adeguati (monitoraggio e raccolta dei dati).

Si costruisce così un mercato del lavoro osservabile, nel quale la contrattazione può essere analizzata, confrontata e valutata. Non a caso, come si legge nell'articolo 11 che è vera norma di chiusura del sistema, "le risultanze del monitoraggio sono utilizzate per la programmazione dell'attività di vigilanza, per l'analisi dei fenomeni di dumping contrattuale e retributivo e, nei casi previsti dalla legge, per la verifica dei presupposti per l'accesso a benefici normativi, contributivi o economici comunque denominati".

Naturalmente l'efficacia del sistema delineato dal decreto dipenderà in modo decisivo dalla capacità di individuare i contratti collettivi

effettivamente rappresentativi ed è qui che sono state già avanzate le principali critiche al provvedimento nel passaggio dalla teoria alla declinazione in termini operativi e rispetto alle prassi in essere posto che manca non solo una chiara definizione legislativa di trattamento economico complessivo (M. Tiraboschi, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, in Bollettino ADAPT del 4 maggio 2026) ma, prima ancora, di chi siano gli attori datoriali e sindacali comparativamente più rappresentativi.

A parere di chi scrive il dato tradizionale della rappresentatività – fondato radicamento storico e riconoscimento reciproco – può essere opportunamente integrato con un elemento ulteriore a cui sempre più spesso la giurisprudenza fa riferimento per la individuazione su basi oggettive del contratto collettivo leader e cioè il grado di effettiva diffusione del contratto collettivo sottoscritti da una determinata sigla datoriale e sindacale. Il numero di imprese che applicano un contratto, il numero di lavoratori coinvolti, la sua presenza nei diversi settori costituiscono indiscutibilmente indicatori oggettivi della sua effettività. Il dato della diffusione dei contratti non è infatti alternativo al criterio della maggiore rappresentatività comparata e ai criteri di misurazione della rappresentatività stabiliti per via pattizia, ma ne rappresenta anzi una sorta di verifica empirica. Senza questo ancoraggio, il sistema delineato dal decreto resta esposto al rischio di riconoscere come rilevanti contratti privi di reale applicazione, favorendo fenomeni di dumping.

Il punto decisivo, a questo stadio e in relazione alla piena implementazione del decreto, non è infatti la costruzione di nuovi perimetri della rappresentanza né la riapertura di dinamiche di competizione e conflitto tra

soggetti datoriali dotati di effettiva rappresentatività. Il decreto non chiede questo, né lo rende necessario. Al contrario, esso presuppone e rafforza un regime di autonomia collettiva e di libertà contrattuale nel quale le questioni di giurisdizione intersindacale restano, come è giusto, nella disponibilità delle parti sociali.

La vera questione è un'altra: dare attuazione effettiva al sistema delineato dal decreto, con l'obiettivo di garantire a tutti i lavoratori salari giusti, separando in modo chiaro e verificabile la contrattazione reale da quella meramente formale o opportunistica.

È qui che si colloca la necessità di un (primo?) patto tra le parti sociali. Non un patto per ridefinire equilibri interni tra attori rappresentativi, ma un patto per ancorare la rappresentanza a dati oggettivi, oggi finalmente disponibili grazie alle infrastrutture informative richiamate dal decreto.

Questi dati – relativi alla diffusione effettiva dei contratti, al numero delle imprese che li applicano, ai lavoratori coinvolti – consentono per la prima volta di colmare una lacuna storica del sistema italiano: la difficoltà di leggere la rappresentatività nei contesti in cui essa non si esprime attraverso forme organizzate e visibili o facilmente misurabili attraverso il numero di deleghe, come accade in ampi segmenti del terziario di mercato, nelle piccole imprese e nei lavori frammentati. In questi ambiti, dove massima è la proliferazione di contratti collettivi (ben 260 sui 1.000 depositati al CNEL) il dato della diffusione contrattuale non sostituisce la rappresentatività, ma la rende meglio osservabile. Consente cioè di distinguere tra contratti effettivamente utilizzati nel mercato del lavoro e contratti formalmente esistenti ma privi di reale applicazione (G. Pigliararmi,

M. Tiraboschi, *Fare contrattazione nel terziario di mercato (Volume I e II)*, ADAPT University Press, 2025 e anche A. Feri, M. Tiraboschi, L. Venturi, *La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del CNEL*, CNEL, *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, n. 31/2025).

È su questa base che un patto tra le parti sociali può essere più facilmente costruito: non per stabilire chi sia il più rappresentativo in astratto, a danno di tutti gli altri, ma per riconoscere quali contratti sono realmente di riferimento per la determinazione del salario giusto perché espressione di una vera rappresentanza confermata anche da una applicazione ampia e consolidata nel confronto con altri sistemi contrattuali.

Da qui discende anche la necessità che il patto sia unitario tra tutte le sigle realmente rappresentative e non si proceda in ordine sparso come fatto negli ultimi anni con intese poi il più delle volte rimaste sulla carta. Non perché il patto fondativo di una nuova stagione di relazioni industriali debba uniformare le posizioni delle diverse sigle, ma perché solo una cornice condivisa e applicabile ai diversi settori o alle diverse tipologie di attività e imprese può garantire certezza agli operatori e coerenza al sistema. Una molteplicità di accordi separati, differenziati per ambito o per controparte datoriale, rischierebbe di riprodurre quella frammentazione che il decreto intende superare.

L'obiettivo del decreto non è infatti la costruzione di un nuovo assetto della rappresentanza, che è questione lasciata alle dinamiche intersindacali, ma il rilancio della contrattazione collettiva "vera", attraverso un meccanismo di selezione fondato su evidenze empiriche e su meccanismi sanzionatori volti

a penalizzare non chi applica semplicemente “contratti minori”, ma piuttosto chi applica trattamenti retributivi complessivi inferiori a quelli in uso in un determinato settore o per una data tipologia di impresa. Che questa sia la lettura corretta lo conferma il comma 5 dell’articolo 7 là dove precisa che “l’accesso ai benefici previsti dal presente decreto è consentito in caso di *trattamento economico individuale* corrisposto non inferiore al trattamento economico complessivo determinato ai sensi del presente articolo” (corsivo nostro). Previsione corretta ma a nostro avviso parziale, e comunque non sufficiente per sostenere la contrattazione di qualità, posto che la condizionalità dovrebbe riguardare tutti gli incentivi economici di cui godono le imprese a legislazione vigente e non solo quelli – contingenti e temporanei previsti – dal decreto del 1° maggio.

Nel complesso il decreto pare offrire alle parti sociali storiche una opportunità senza precedenti: quella di ricostruire, su basi nuove, un sistema di relazioni industriali capace di reggere le trasformazioni del mercato del lavoro ripensando le dinamiche dello scambio lavoro contro retribuzione e gli stessi criteri di misurazione del valore di scambio del lavoro senza il timore di spinte antisistema condotte da sigle pirata o corsare che, nel tempo, hanno ampiamente drenato il sistema di relazioni industriali rispetto alle risorse messe in campo dallo Stato per il sostegno alla produttività, alla gestione delle crisi d’impresa e alla formazione continua mediante sistemi bilaterali privi di reale radicamento nella contrattazione collettiva.

Vi è ora margine per passare definitivamente da una logica di mero riconoscimento formale di una pluralità indistinta di contratti, mediante il semplice atto di deposito del contratto stesso presso il CNEL, a una logica

di verifica sostanziale dei contenuti dei testi contrattuali che possono ora essere tracciati e valutati per peso effettivo nel nostro sistema di relazioni industriali e per rispondenza a uno standard retributivo e normativo adeguato così da mettere definitivamente fuori gioco i contratti in dumping che non vengono di certo cancellati ma che non garantiscono più il datore di lavoro che li applica rispetto sia all'ottenimento di benefici pubblici sia all'adempimento del precetto costituzionale di cui all'articolo 36.

Questo è un terreno propizio per un nuovo scambio contrattuale. Non più solo la determinazione dei trattamenti economici, ma la costruzione delle condizioni che rendono quei trattamenti effettivi, sostenibili e generalizzabili.

Se ci collochiamo in questa prospettiva, è allora facile accorgerci che il decreto del Primo Maggio non chiude con un atto simbolico una stagione avviata ad inizio legislatura, rispetto alla proposta di un salario minimo fissato per legge e alle divisioni che ne sono scaturite, ma ne può aprire una nuova. Una stagione nella quale la contrattazione collettiva è messa nelle condizioni di recuperare la sua funzione originaria e prioritaria: non solo come strumento normativo e di tutela del singolo lavoratore, ma prima ancora quale infrastruttura regolativa del mercato del lavoro, capace di connettere produttività, organizzazione del lavoro e distribuzione del valore.

È su questa capacità – più che sulla definizione di nuovi confini formali e perimetri contrattuali tipici di un modello regolatorio dirigista e di stampo corporativo che è poi la vera ragione storica e politica della mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione – che si misurerà la riuscita del disegno delineato dal legislatore.

