

IO CPI

Giusto salario: potenzialmente un cambiamento importante

di Giampaolo Galli, Alessandro Valfrè

10 luglio 2026

Potenzialmente, se applicata in modo coerente, la riforma prevista dal cosiddetto decreto 1° maggio modificherà radicalmente il mercato del lavoro, in quanto attua l'articolo 36 della Costituzione ("il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, sufficiente a garantire a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa."). Con questa norma, in caso di contenzioso giudiziario, il lavoratore può richiedere al giudice l'applicazione del TEC (Trattamento Economico Complessivo) previsto dal contratto collettivo di riferimento. In linea di principio, non vi è più spazio per il dumping salariale e per i cosiddetti contratti pirata. La legge non affronta, però, il problema della rappresentatività; per risolvere questo problema sarà quindi necessaria una forte assunzione di responsabilità delle parti sociali.

* * *

Con l'approvazione del cosiddetto decreto 1° maggio 2026 (dl 30.04.2026, n. 62) il Parlamento ha scelto di intervenire sulla tutela dei lavoratori con retribuzioni basse. A differenza di quanto avviene nella maggior parte dei Paesi europei, non viene introdotto un salario minimo fissato per legge, ma viene rafforzato il ruolo della contrattazione collettiva, individuando nei contratti nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative il parametro di riferimento per definire il cosiddetto "salario giusto".

La riforma si inserisce in un dibattito alimentato negli ultimi anni dalla crescita del fenomeno del lavoro povero, dalla diffusione dei cosiddetti contratti pirata e dalle numerose pronunce della giurisprudenza sull'applicazione dell'articolo 36 della Costituzione ("il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, sufficiente a garantire a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa."). Parallelamente, la direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati ha riaperto il confronto sulle modalità attraverso cui gli Stati membri garantiscono una retribuzione sufficiente, pur lasciando agli ordinamenti nazionali la scelta degli strumenti

con cui perseguire tale obiettivo.¹ In questo contesto il Governo ha scelto di rafforzare il sistema della contrattazione collettiva anziché introdurre una soglia salariale uniforme.

La scelta rappresenta un modello basato sulla contrattazione collettiva, tradizionalmente seguito da alcuni Paesi del Nord Europa, piuttosto che quello legato al salario minimo legale, adottato nella maggior parte dei Paesi europei; Il decreto non introduce quindi una soglia salariale valida per tutti i lavoratori, ma cerca di rafforzare la qualità della contrattazione collettiva e di limitare il ricorso ai cosiddetti contratti pirata.

La questione è rilevante perché il dibattito pubblico ha spesso contrapposto salario minimo e contrattazione collettiva come se fossero alternative incompatibili. In realtà, molti Paesi europei combinano entrambi gli strumenti.

Cosa prevede il decreto Lavoro

Il cuore della riforma è rappresentato dall'introduzione del principio del salario giusto. Il decreto non indica una soglia minima e uniforme del salario giusto, ma individua il parametro di riferimento nel trattamento economico complessivo (TEC) previsto dal contratto collettivo stipulato dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale applicabile al settore di appartenenza. Il TEC comprende le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite dei lavoratori subordinati; rientrano in questa definizione la paga base, le mensilità aggiuntive (tredicesima ed eventuale quattordicesima), le indennità fisse e continuative (ad esempio indennità di turno e di reperibilità), e il welfare contrattuale riconosciuto alla collettività dei dipendenti (come assistenza sanitaria e previdenza complementare).

Il decreto prevede che il datore di lavoro riconosca almeno il TEC previsto dal contratto collettivo cosiddetto leader del settore. Ad esempio, un operaio metalmeccanico avrà come riferimento il contratto collettivo dei metalmeccanici maggiormente applicato e stipulato dalle parti comparativamente più rappresentative. L'obiettivo è evitare il *dumping* salariale attuato spesso tramite i cosiddetti contratti pirata.

Il TEC permette tutele molto più ampie del salario minimo, visto che quest'ultimo è rappresentato da un singolo numero, indipendentemente dalla mansione e dal livello, mentre il TEC ha valori differenziati in base alla qualifica e all'inquadramento del lavoratore.

¹ Vedi Eur-Lex, [Salari minimi nell'Unione europea](#).

Con questa legge, in caso di contenzioso giudiziario, il lavoratore può rivolgersi al giudice e chiedere che gli sia riconosciuto il TEC previsto dal contratto collettivo di riferimento. In precedenza, il giudice poteva riconoscere solo la paga base, cioè la retribuzione sufficiente che è costituita dal trattamento economico minimo (TEM).

La legge chiarisce il contenuto del TEC, includendo non soltanto le componenti retributive fisse e continuative, ma anche gli istituti economici previsti dal contratto collettivo e il welfare contrattuale riconosciuto alla generalità dei lavoratori, per evitare che il salario giusto venga identificato con il solo minimo tabellare.²

Per le imprese, la conseguenza è che la concorrenza non avverrà attraverso il dumping salariale, ma sull'organizzazione aziendale e sui superminimi.

La frammentazione contrattuale è uno dei limiti del mercato del lavoro italiano (Tav. 1); la copertura contrattuale è elevata, ma a giugno 2025 al Cnel risultano depositati ben 1038 contratti collettivi nazionali, di cui 482 si applicano a meno di 100 addetti per ciascun contratto, e altri 202 si applicano a meno di 500 addetti.³ La presenza di numerosi contratti sottoscritti da organizzazioni scarsamente rappresentative ha favorito negli ultimi anni il fenomeno dei cosiddetti "contratti pirata", caratterizzati in molti casi da trattamenti economici e normativi meno favorevoli rispetto ai principali contratti di settore. La nuova disciplina nasce proprio con l'obiettivo di limitare il ricorso a tali contratti.

Tav. 1: Numero contratti siglati e lavoratori coperti da tali contratti, 1° semestre 2025

Numero di addetti cui si applicano i contratti	Numero contratti siglati	Percentuale contratti siglati	Numero lavoratori	Percentuale lavoratori
meno di 100 addetti	483	47,0	12.837	0,1
tra 101 e 500 addetti	202	19,0	48.572	0,3
tra 501 e 1000 addetti	59	6,0	41.761	0,3
oltre mille addetti	204	20,0	14.525.054	99,3
non disponibile	90	9,0	\	\
totale	1.038	100,0	14.628.224	100,0

Fonte: elaborazioni OCPI su dati CNEL.

Note: i contratti legati all'agricoltura non hanno dati disponibili sul numero di lavoratori aderenti.

² Vedi [La misura del salario giusto: le componenti del trattamento economico complessivo](#), Bollettino Adapt, 29 giugno 2026.

³ Vedi [Banca Dati sul Mercato del Lavoro](#), CNEL.

Oltre all'individuazione del contratto di riferimento, il decreto Lavoro prevede altri elementi aggiuntivi:

- il collegamento tra salario giusto e incentivi pubblici: le imprese che intendono fruire di incentivi dovranno dimostrare di riconoscere ai lavoratori un trattamento economico almeno pari a quello individuato secondo i criteri stabiliti dalla nuova disciplina. Si tratta di una leva aggiuntiva rispetto alla sanzione che può imporre direttamente un magistrato.
- La trasparenza del mercato del lavoro: le offerte pubblicate sulle piattaforme INPS per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) dovranno indicare il contratto collettivo applicato, il codice univoco CNEL e il trattamento economico corrispondente alla qualifica richiesta. L'obiettivo è costruire un'infrastruttura informativa pubblica della contrattazione collettiva, nella quale il CNEL assume un ruolo centrale attraverso la gestione dei codici contrattuali, delle banche dati e del monitoraggio delle retribuzioni.
- Il problema dei ritardi nei rinnovi contrattuali: dopo nove mesi dalla scadenza naturale del contratto collettivo, viene introdotto un meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni, in cui, salvo diversa pattuizione tra le parti, il TEC viene adeguato al 50% della variazione dell'Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato al netto dei prodotti energetici importati (IPCA-NEI). Tale meccanismo attenua, ma non elimina (né potrebbe eliminare) la perdita di potere d'acquisto dovuta a rinnovi tardivi, che negli ultimi anni ha interessato una quota significativa dei lavoratori dipendenti. In media, al 30 giugno 2025 il 65% dei dipendenti privati era coperto da un contratto rinnovato (tale per cui il CCNL è ancora in vigore e non scaduto);⁴ per alcuni settori, come meccanico e aziende di servizi, questa percentuale si riduceva a un quinto. Per i contratti scaduti al 30 giugno 2025, invece, la vacanza contrattuale media è di 19 mesi,⁵ in aumento rispetto alla rilevazione di fine 2024 (15,2 mesi); tra i settori con vacanza contrattuale maggiore vi sono istruzione e sanità (69,5 mesi), CCNL plurisettoriali (39,5 mesi) e terziario (39,1 mesi; Tav. 2).

⁴ Vedi CNEL, [Report CCNL vigenti](#), 2025.

⁵ Con vacanza contrattuale media si intende il tempo trascorso dalla data di scadenza dall'ultimo accordo di rinnovo.

Tav. 2: Percentuale dipendenti con contratto rinnovato, e vacanza contrattuale media per il rinnovo, al 30 giugno 2025

Settore	Percentuale dipendenti con contratto rinnovato (%)	Vacanza contrattuale media (mesi)
Meccanici	19,0	11,1
Aziende di servizi	20,0	10,1
CCNL plurisetoriali	33,0	39,8
Tessili	52,0	15,3
Chimici	52,0	1,2
Poligrafici e spettacolo	54,0	36,4
Istruzione, sanità, assistenza, cultura e enti	73,0	69,5
Edilizia, legno e arredamento	74,0	14,0
Trasporti	80,0	14,7
Credito e assicurazioni	81,0	28,6
Alimentaristi	91,0	14,5
Terziario e servizi	94,0	39,1
Totale	65,0	19,0

Fonte: elaborazioni OCPI su dati CNEL.

Ai fini applicativi, alla legge dovranno seguire accordi quadro tra le confederazioni datoriali (come Confindustria), per dare un indirizzo alla norma; a questo dovrà seguire un accordo interconfederale, con le maggiori sigle sindacali. Come ultimo passo, vi saranno gli accordi di categoria, dove verrà definito il TEC e dove si elimineranno le sovrapposizioni tra settori; non tutte le aziende, infatti, adottano il contratto relativo al proprio settore, scegliendone altri per motivi economici o per mancato adattamento alle innovazioni di impresa.

Le posizioni delle parti sociali

La nuova legge ha ricevuto valutazioni differenziate da parte delle organizzazioni sindacali e delle associazioni datoriali.

La CISL ha espresso un giudizio complessivamente favorevole, ritenendo positivo il rafforzamento della contrattazione collettiva e il riconoscimento del ruolo delle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Ha tuttavia evidenziato alcune criticità, tra cui l'adeguamento retributivo dei contratti collettivi scaduti.⁶

La CGIL ha mantenuto una posizione più critica. Secondo questo sindacato, il salario minimo legale potrebbe convivere con la contrattazione collettiva,

⁶ Vedi CISL, [Dl lavoro approvato ma servono nuove modifiche](#), 13 maggio 2026.

garantendo una soglia di tutela universale senza sostituire il ruolo delle parti sociali.⁷ La CGIL continua, inoltre, a sostenere la necessità di una disciplina legislativa della rappresentanza sindacale.

La UIL ha accolto favorevolmente il salario giusto, per incentivare la contrattazione e favorire una produttività legata alla qualità del lavoro.⁸

Tra le organizzazioni datoriali prevale un orientamento favorevole alla riforma. Confindustria ha espresso una valutazione complessivamente favorevole al decreto, condividendo il rafforzamento degli incentivi all'occupazione e la disciplina sui rinnovi contrattuali.⁹ Confcommercio e Confimi hanno apprezzato il rafforzamento della contrattazione collettiva e il contrasto al dumping contrattuale, pur richiamando l'esigenza di preservare il pluralismo sindacale e il principio di libertà di organizzazione previsto dall'articolo 39 della Costituzione.¹⁰

Confartigianato ha espresso una valutazione favorevole, condividendo la scelta di rafforzare la contrattazione collettiva quale strumento di determinazione del salario giusto, contrastando la proliferazione dei contratti pirata. È più critico sull'automatismo dell'adeguamento retributivo pari al 50% dell'IPCA, che comprime gli spazi della contrattazione collettiva.¹¹ Anche Confcooperative è positiva sulla riforma, soprattutto sul rispetto dell'articolo 36 della Costituzione, anche se valorizza la riforma più come un rafforzamento della contrattazione collettiva che come un modo per cambiare il modello italiano di regolazione salariale.¹²

Nel complesso emerge quindi un consenso abbastanza ampio sull'obiettivo di ridurre la diffusione dei contratti pirata, mentre restano aperte alcune questioni che il decreto affronta solo parzialmente.¹³

⁷ Vedi CGIL, [Decreto-legge 30 aprile 2026 n.62 approvato dal Senato: il commento della Cgil sulle modifiche al provvedimento](#), 25 giugno 2026.

⁸ Vedi Consulenti del Lavoro, [Apprezzamento dei sindacati per il Decreto 1° maggio](#), 3 giugno 2026.

⁹ Vedi [Orsini: "Bene il DL primo maggio, è un argine contro il dumping contrattuale"](#), Confindustria, 29 aprile 2026.

¹⁰ Vedi [Salario giusto e contrasto al dumping: Confcommercio promuove il "decreto primo maggio"](#), Confcommercio, 13 maggio 2026.

¹¹ Vedi [Le Confederazioni artigiane sul DL lavoro: bene primato buona contrattazione e incentivi a assunzioni](#), Confartigianato, 14 maggio 2026.

¹² Vedi [Disposizioni in materia di salario giusto](#), Confcooperative Terre d'Emilia, 11 maggio 2026.

¹³ Vedi [Salario giusto e incentivi: guida ragionata alle posizioni delle parti sociali sul DL 62/2026](#), Working Paper Adapt University Press, maggio 2026.

Possibili criticità

Un primo problema che potrebbe porsi riguarda l'effettività della norma, in settori o aziende con una bassa presenza sindacale. Al riguardo si fa notare che il Codice degli Appalti già prevede una norma per l'applicazione di un "giusto salario",¹⁴ ma è largamente inapplicata; il rischio è che anche questo giusto salario non venga rispettato. Un ruolo importante lo devono svolgere i controlli da parte degli ispettori del Ministero del Lavoro e dell'INPS. Laddove questi non siano sufficienti, dovrebbe intervenire la magistratura.

Un secondo problema riguarda i rinnovi contrattuali. Il meccanismo di adeguamento automatico previsto dal decreto (50% dell'IPCA dopo 9 mesi dalla scadenza del precedente contratto) attenua la perdita di potere d'acquisto durante i periodi di vacanza contrattuale, ma non elimina il problema dei ritardi nei rinnovi né garantisce il pieno recupero dell'inflazione accumulata. La dinamica salariale continuerà quindi a dipendere in larga misura, e forse inevitabilmente, dalla capacità delle parti sociali di rinnovare tempestivamente i contratti collettivi.

Il problema della rappresentatività

Il problema più complesso riguarda la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali. La nuova disciplina attribuisce un ruolo centrale ai contratti sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, ma non prevede una disciplina legislativa generale che definisca criteri univoci per misurare tale rappresentatività. L'art. 7 al comma 2 detta: "Ai fini dell'individuazione del salario giusto, si fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro". L'articolo non è molto chiaro su come si identificano il settore (ad es. metalmeccanico o automotive?) e come si definiscano la categoria e la natura giuridica delle imprese (in linea di principio industria, artigianato, commercio, cooperative) nonché quale sia la conseguenza di una data dimensione d'impresa dal momento che la giusta retribuzione dovrebbe essere un diritto di tutti i lavoratori indipendentemente dalla dimensione dell'azienda.

Per le organizzazioni dei lavoratori il problema dovrebbe riguardare settori abbastanza marginali dell'economia italiana, in quanto quasi ovunque le

¹⁴ Vedi art. 29 c. 1 BIS del DLGS n. 276/2003.

organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale sono CGIL, CISL e UIL. Inoltre, queste organizzazioni sindacali hanno siglato con Confindustria l'accordo del 31 maggio 2013 (poi confluito nel Testo Unico del 10 gennaio 2014) che è molto preciso riguardo alla misurazione della rappresentanza a livello nazionale: una media fra il numero di iscritti alle diverse sigle sindacali e i rappresentanti nelle RSU (Rappresentanze Sindacali Unitarie). Questo accordo è stato ripreso da successivi accordi dei sindacati con le altre organizzazioni datoriali (in particolare Confcommercio, Confartigianato e Confcooperative). Ciò non toglie che organizzazioni sindacali minori possano sostenere di essere rappresentative, magari a partire dall'identificazione di un settore specifico molto ristretto. In ogni caso, gli accordi interconfederali non hanno forza di legge e a rigore obbligano solo i firmatari. Solo il TEC, come definito nel decreto del 30 aprile, ha validità erga omnes. Rimane comunque irrisolto il problema di come definire un settore: verosimilmente si utilizzeranno i codici Ateco dell'Istat che però sono oltre 3.200 suddivisi in sezioni, divisioni, gruppi, classi, categorie e sottocategorie. Ed è evidente che i rapporti di forza fra i sindacati dipenderanno anche da come si definirà un settore.

Un'analoga questione, forse anche più complessa, si porrà dal lato delle organizzazioni dei datori di lavoro. Quali sono i confini fra Confindustria, Confartigianato, Confimpresa, Confimprese, Confapi, Confimi, Confcommercio, Confesercenti, Confagricoltura, Coldiretti, Conservizi? E come si potrà decidere a quale confederazione appartiene una data impresa? Oggi l'adesione a una o altra Confederazione è totalmente volontaria. In particolare, poiché i contributi dell'artigianato sono notevolmente più bassi di quelli dell'industria, molte imprese che hanno caratteristiche industriali sono iscritte alle associazioni dell'artigianato. La definizione legislativa di impresa artigiana ("partecipazione dell'imprenditore al lavoro manuale e operativo"; rigidi criteri dimensionali, quale il massimo di 9 dipendenti per le imprese che lavorano in serie)¹⁵ è oggi poco rilevante ai fini dell'adesione a una o altra confederazione. Può darsi che Confindustria e Confartigianato riescano a raggiungere un accordo sui relativi settori di competenza, ma questo non sarebbe sufficiente se non si riuscissero a convincere le imprese a cambiare la propria affiliazione e quindi i contratti ad esse applicabili, con relativi cambiamenti di costi. Esistono poi associazioni di imprese (come, ad esempio, Confapi, Confinimpresa e Confimprese, Confimi) le cui adesioni incrociano tutti gli altri settori (Industria, Artigianato e Commercio). Qui non è chiaro come si possano definire i confini dell'una e dell'altra.

¹⁵ Legge Quadro per l'Artigianato (Legge n. 443/1985).

Infine, non va sottovalutato il fatto che i contratti che oggi si applicano ad una data impresa sono spesso frutto della storia passata e non hanno nulla a che fare con l'attività principale dell'impresa o il codice Ateco in cui è classificata da ISTAT. È questo, ad esempio, il caso di IBM Italia che applica ancora il contratto dei metalmeccanici malgrado il fatto che ormai da tempo è diventata un'azienda di servizi e di consulenza; peraltro, l'organizzazione datoriale dei metalmeccanici (Federmeccanica) ha delle sezioni dedicate all'informatica, alle telecomunicazioni e all'elettronica. Come dovrebbe comportarsi un giudice se un dipendente dell'IBM chiedesse l'applicazione del TEC dell'informatica anziché quello dei metalmeccanici? Un altro esempio è quello di Italo che non applica il contratto di Federtrasporto, argomentando che quello è il contratto stipulato dalla Ferrovie dello Stato e dunque da un solo soggetto, per di più monopolista pubblico. Un altro esempio ancora è quello degli alberghi: le grandi catene alberghiere stanno per lo più in Confindustria, ma la maggioranza degli alberghi, anche di grandi dimensioni, è iscritta a Federalberghi, che a sua volta aderisce a Confcommercio.

È dunque evidente che l'individuazione del contratto di riferimento continuerà a poggiare sugli accordi interconfederali esistenti, sui dati raccolti dal CNEL e sull'orientamento della giurisprudenza, con il rischio che permangano margini di incertezza applicativa.

Concludiamo con una nota positiva. Alcuni ritengono che i problemi della rappresentanza (dei sindacati e delle organizzazioni datoriali) dovrebbero essere risolti una volta per tutte per via legislativa, in attuazione dell'art. 39 della Costituzione laddove prevede che "I sindacati registrati ... possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce". Noi riteniamo che bene abbia fatto il legislatore a continuare a non dare attuazione a questa norma perché essa avrebbe l'effetto di congelare le relazioni sindacali sancendo una volta per tutte che una data organizzazione, ad esempio, Confindustria, (se Confindustria viene identificata come firmataria dei contratti con le organizzazioni sindacali registrate e comparativamente più rappresentative dell'industria o di singoli settori industriali) rappresenta le imprese industriali, definite in un qualche modo acconcio.¹⁶ Questo renderebbe la posizione di Confindustria (o di qualunque altra organizzazione datoriale o sindacale) estremamente difficile da scalare. Si determinerebbero dunque delle posizioni quasi incontestabili, il che mortificherebbe la vivacità di queste organizzazioni,

¹⁶ Ciò vale anche se è corretta l'interpretazione secondo la quale i commi 2, 3 e 4 dell'art 39 della Costituzione si applicano solo alle organizzazioni dei lavoratori mentre solo il comma 1 si applica alle organizzazioni datoriali.

la concorrenza fra di esse e, in definitiva, la loro capacità di rappresentare davvero gli interessi degli iscritti.

Per risolvere i problemi della rappresentanza si richiede quindi una forte assunzione di responsabilità da parte delle principali organizzazioni datoriali e sindacali. Altrimenti il problema verrà risolto, caso per caso, dalla magistratura. Sarà anche forte la tentazione di risolvere il problema con una norma che però non si capisce come possa imporre ad un'impresa di applicare il TEC di un contratto non suo senza violare il comma 1 dell'art. 39 della Costituzione: "L'organizzazione sindacale [compresa quella dei datori di lavoro; N.d.R.] è libera". Se si arrivasse a tentare di usare una norma di legge per risolvere questi problemi, è difficile non vedere che, ai fini di combattere il lavoro povero, è di gran lunga preferibile la fissazione per legge di un salario minimo.

Osserviamo infine che non sembra che questo decreto possa impedire ad un'impresa di uscire da un'organizzazione datoriale e dal relativo contratto, come fece la Fiat di Marchionne nel 2011. L'unico vincolo è che i Trattamenti Economici Complessivi siano almeno uguali a quelli definiti dal contratto dei metalmeccanici, il che, per quanto si possa capire, dovrebbe essere avvenuto nel caso della Fiat nel 2011.