



# Salari trasparenti: prima valutazione dello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri

di Giada Benincasa, Marco Menegotto, Michele Tiraboschi

Lo scorso 5 febbraio il Consiglio dei Ministri ha approvato uno [schema di decreto legislativo](#) (che passa ora alle commissioni parlamentari competenti prima della sua approvazione finale) di attuazione della [direttiva in materia di trasparenza e parità di retribuzione tra uomini e donne](#) secondo una tempistica che, per una volta, non ci vede come fanalino di coda nell'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza alla Unione Europea (per lo stato di recepimento della direttiva UE 2023/970 del Parlamento e del Consiglio del 10 maggio 2023 negli altri Stati membri vedi M. Menegotto, M. Roiatti, S. Spattini, [Direttiva trasparenza salariale: nell'UE un'attuazione ancora a macchia di leopardo](#)).

Un autorevole osservatore della politica e della società italiana come Ferruccio De Bortoli si è subito chiesto, in una puntuale [analisi](#) per *l'Economia* del *Corriere della Sera*, se la montagna della legislazione del lavoro non abbia in realtà partorito un topolino, quello dell'equità retributiva e parità all'italiana.

La domanda è più che legittima e anzi centrata, soprattutto per i non addetti ai lavori, posto che la lettura dello schema di decreto legislativo mostra sin dai primi articoli un profondo divario tra la realtà normativa, cioè i nuovi vincoli per le imprese, e quella che è stata la narrazione quasi terroristica degli scorsi mesi, maliziosamente montata ad arte dai tanti che hanno spinto per alimentare sui temi del lavoro un nuovo *business* consulenziale lontano dalle reali esigenze della economia e della società. Per chi dava per inevitabile, nella narrazione pubblica, la possibilità di conoscere lo stipendio dei propri colleghi di lavoro è evidente come lo schema di decreto possa apparire deludente.

Altra cosa è valutare l'articolato alla luce del contenuto tecnico e prescrittivo della direttiva europea. Una prospettiva che offre uno scenario profondamente diverso rispetto a quello sin qui emerso nel confronto tra forze politiche e sociali, dove certamente non mancano ombre e punti interrogativi, ma che ci pare contenga le giuste premesse per affrontare nel nostro Paese la questione salariale nella prospettiva della parità retributiva tra uomini e donne, e cioè la necessità di spostare la verifica dei trattamenti salariali da una generica contrattazione collettiva (inclusiva di quella c.d. pirata giocata al ribasso soprattutto nei settori ad alta presenza di forza lavoro femminile come il terziario di mercato) a una contrattazione collettiva qualificata e cioè condotta da attori datoriali e sindacali realmente rappresentativi degli interessi di lavoratori e imprese.

Da questo punto di vista il rinvio alla contrattazione collettiva qualificata, come parametro per la verifica dei trattamenti retributivi, rappresenta una soluzione lungimirante e comprensibile anche in termini di sostenibilità e ragionevolezza dei nuovi vincoli per il sistema produttivo italiano. Bene, dunque, la previsione chiave dello schema di decreto (art. 4) che invita gli attori del nostro sistema

di relazioni industriali a prevedere, nei contratti collettivi nazionali di lavoro, “*sistemi di determinazione e classificazione retributiva fondati su criteri oggettivi e neutri rispetto al genere, idonei a garantire la parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore*”. E bene anche la previsione (ancora art. 4) secondo cui “*l’applicazione di un contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, comprensivo dei sistemi di classificazione professionale, inquadramento e trattamento economico, costituisce presunzione di conformità ai principi di parità retributiva e di trasparenza di cui al presente decreto, ferma restando la dimostrazione dell’esistenza di trattamenti retributivi individuali discriminatori*”.

Sulla base di questa premessa di politica del diritto e di politica legislativa (non scontata alla luce del testo di decreto, profondamente diverso, uscito dal Ministero del lavoro il 2 febbraio 2026 in sede di informativa alle parti sociali, ampiamente superato dal testo entrato e uscito dal Consiglio dei Ministri del 5 febbraio 2026) è ora possibile leggere e valutare l’intero schema di decreto legislativo.

Nel nostro ordinamento, la fonte primaria di regolazione del trattamento economico è in effetti il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dal datore di lavoro. Ecco dunque che correttamente il decreto (art. 4, co. 2) riconduce la valutazione dei livelli retributivi per lavori uguali o di pari valore ai sistemi di classificazione e inquadramento del personale da questi stabiliti. È in questa sede infatti che le parti sociali stabiliscono il valore (in termini economici) delle professionalità riconducibili ad un medesimo livello (sulla struttura della retribuzione nella contrattazione collettiva, vedi 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).

Ciò rilevato, è peraltro vero che il trattamento economico dei lavoratori è oggi arricchito da elementi contrattati a livello aziendale o territoriale, come anche da regolamenti unilaterali o pattuizioni individuali; si pensi, ad esempio, alla pratica dei superminimi individuali: ambito privilegiato in cui può annidarsi, in assenza di adeguata trasparenza, il rischio di divari retributivi non giustificati, in quanto spazio tradizionalmente affidato alla discrezionalità datoriale e poco presidiato da criteri espliciti e oggettivi. Ed è qui che emerge la prima e cruciale criticità nel decreto di recepimento della direttiva. La definizione di “livello retributivo” contenuta all’articolo 3 – frutto di una modifica intervenuta nelle ultimissime fasi dell’iter e non presente nella versione circolata poche ore prima dell’ingresso in Consiglio dei ministri – appare suscettibile di incidere in modo significativo sull’effettività delle misure di trasparenza e sull’emersione dei divari retributivi di genere.

La direttiva europea definisce il “livello retributivo” come “*la retribuzione lorda annua e la corrispondente retribuzione oraria lorda*” senza introdurre alcuna esclusione con riferimento alle singole componenti della retribuzione (art. 3, co. 1, lett. b), direttiva). Tale scelta è coerente con l’impianto complessivo della direttiva e con la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, che valorizza una nozione ampia di retribuzione, comprensiva di tutte le somme e i vantaggi, fissi o variabili, strutturati o individuali, suscettibili di celare discriminazioni dirette o indirette fondate sul genere.

Diversamente, il decreto italiano interviene in modo significativo su tale definizione, prevedendo che per “livello retributivo” debba intendersi “*la retribuzione lorda annua e la corrispondente retribuzione oraria lorda, ad esclusione dei trattamenti economici individuali non strutturali quali componenti retributive riconosciute su base personale, discrezionale o temporanea non*

*generalizzate all'interno della medesima categoria di lavoratori e fondate su criteri oggettivi individuali"* (art. 3, co. 1, let. b), decreto).

L'effetto diretto di tale scelta pare l'esclusione dal concetto di livello retributivo dei superminimi individuali, che rappresentano, nella prassi, uno degli ambiti nei quali più frequentemente si annidano i divari retributivi di genere.

Questa modifica definitoria non è neutra sul piano applicativo. In virtù del rinvio operato dal decreto alla nozione di "livello retributivo", i principali obblighi di informazione riconosciuti ai lavoratori – che consente di richiedere *"le informazioni sui livelli retributivi medi, ripartiti per sesso, delle categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore"* – risultano circoscritti a dati calcolati al netto dei superminimi, senza tenere in considerazione le componenti più opache e potenzialmente discriminatorie (art. 7, co. 1).

Tuttavia, merita segnalare che il decreto fa rientrare i trattamenti economici individuali nell'ambito di rilevanza, ma lo fa con una funzione diversa e successiva. L'articolo 4, infatti, nel prevedere una presunzione di conformità ai principi di parità retributiva per i datori di lavoro che applicano un contratto collettivo nazionale stipulato da organizzazioni comparativamente più rappresentative, precisa che tale presunzione opera *«ferma restando la dimostrazione dell'esistenza di trattamenti retributivi individuali discriminatori»* (art. 4, co. 1). I superminimi, dunque, rilevano non ai fini della definizione del livello retributivo e della misurazione del divario, bensì solo nella fase eventuale di accertamento della discriminazione, spostando in avanti – e rendendo più oneroso – il percorso di emersione delle disuguaglianze.

Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dal fatto che le componenti variabili della retribuzione, comprensive anche dei superminimi, rientrano altresì negli obblighi di comunicazione e reporting periodico previsti dall'art. 9 del decreto. Tuttavia, tali obblighi sono limitati ai datori di lavoro con almeno 100 dipendenti e sono, peraltro, differiti nel tempo: per molte imprese l'adempimento scatterà non prima del giugno 2027 (aziende tra i 150 e i 250 dipendenti, seppur con successive periodicità differenti per la fascia 150-249) e, al per una parte significativa di esse (aziende dai 100 ai 149 dipendenti), addirittura dal 2031. Ciò assume particolare rilievo se letto alla luce della struttura dimensionale del tessuto produttivo italiano, caratterizzato da una prevalenza schiacciante di micro e piccole imprese.

L'effetto combinato di queste disposizioni è significativo. Da un lato, su richiesta diretta dei lavoratori (art. 7), il datore di lavoro potrà fornire informazioni sui livelli retributivi medi escludendo i superminimi, salvo che il lavoratore non intenda attivare un vero e proprio accertamento di una discriminazione individuale (art. 4, co. 1). Dall'altro lato, le informazioni più complete, comprensive delle componenti individuali, saranno accessibili solo in via periodica, solo per le imprese sopra una certa soglia dimensionale e solo a partire da una data futura. Ne consegue che il divario retributivo effettivo, comprensivo dei superminimi, resterà strutturalmente non conoscibile per tutti i lavoratori occupati in imprese con meno di 100 dipendenti, che sono soggetti agli obblighi di trasparenza individuale ma esclusi dagli obblighi di reporting (art. 9, co. 8).

Non meno importante è l'effetto che, tale scelta, ha sulla valutazione congiunta (art. 10), che si colloca sul piano della partecipazione e delle relazioni industriali, più che su quello sanzionatorio, quale strumento di analisi condivisa volto a migliorare la trasparenza e la qualità dei sistemi retributivi, ove il datore non si sia previamente attivato per correggere il divario retributivo ingiustificato. In tale logica, la soglia del 5 per cento di differenza retributiva media tra lavoratrici e lavoratori non costituisce una presunzione di discriminazione né una sanzione in sé, ma un

indicatore che attiva un obbligo di verifica congiunta, finalizzata a individuare le cause dello scostamento e, se necessario, le misure correttive.

Poiché, infatti, anche la soglia del 5 per cento è calcolata con riferimento al livello retributivo medio, l'esclusione dei trattamenti individuali non strutturali – tra cui i superminimi – può comportare che eventuali differenziali retributivi veicolati attraverso tali componenti restino estranei al parametro che determina l'attivazione della procedura. In altri termini, un eventuale gap retributivo riconducibile in misura significativa all'attribuzione di superminimi individuali rischia di non emergere nella misurazione del differenziale rilevante ai fini dell'articolo 10 e, conseguentemente, di sfuggire al vaglio della valutazione congiunta, pur restando potenzialmente rilevante sotto il profilo sostanziale della parità retributiva.

Alla luce di tali elementi, la scelta di escludere i trattamenti economici individuali non strutturali dalla definizione di “livello retributivo” di cui all'articolo 3 del decreto solleva indubbiamente talune criticità rispetto alle finalità e ad alcuni dati testuali della direttiva europea. Nel sistema italiano, infatti, i superminimi costituiscono a pieno titolo una componente della retribuzione comparabile; la loro esclusione potrebbe dunque essere letta come una forma di regressione rispetto al livello di tutela richiesto dal diritto dell'Unione, in potenziale contrasto con l'articolo 157 TFUE e con la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla nozione ampia di retribuzione e sull'effetto utile delle direttive in materia di parità salariale.

Un ulteriore profilo potenzialmente critico riguarda l'ambito di applicazione soggettivo che esclude espressamente i contratti di apprendistato, il lavoro domestico e il lavoro intermittente (art. 2, co. 2). Tale scelta solleva interrogativi di coerenza con la direttiva (UE) 2023/970, la quale, al considerando 18 e all'articolo 2, estende l'applicazione della disciplina a tutti i rapporti di lavoro che soddisfino i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, rinviando a una nozione sostanziale e funzionale di “lavoratore”. Come chiarito dalla Corte, a partire dalla sentenza *Lawrie-Blum*, è lavoratore chi svolge, per un certo periodo, prestazioni a favore e sotto la direzione di un altro soggetto in cambio di una retribuzione; principio ribadito anche con riferimento a rapporti non standard o formativi (*Balkaya*) e a contesti di lavoro triangolare (*Betriebsrat der Ruhrlandklinik*).

Alla luce di tale orientamento, una esclusione tipologica e generalizzata di apprendistato e lavoro intermittente appare difficilmente conciliabile con l'impostazione della direttiva, che richiede invece una valutazione in concreto dei rapporti di lavoro sulla base dei criteri sostanziali individuati dalla Corte. Più giustificabile, invece, potrebbe risultare l'esclusione del lavoro domestico, in ragione della peculiare natura dell'attività e dell'assenza di una vera organizzazione datoriale.

Il decreto non contiene, inoltre, una disciplina espressa per il lavoro in somministrazione. Tuttavia, alla luce della direttiva e della giurisprudenza europea in materia, è verosimile ipotizzare che gli obblighi di trasparenza e di parità retributiva gravino in capo all'utilizzatore, quale soggetto che esercita i poteri organizzativi e direttivi e che determina in concreto le condizioni di lavoro, e non sull'agenzia di somministrazione, coerentemente con l'impostazione già accolta nell'ordinamento europeo e nazionale.

Venendo ai doveri di informazione e trasparenza sul piano individuale, non mancano disposizioni che impattano sulle fasi di inserimento (art. 5) in azienda di nuovo personale, con anzitutto un obbligo di trasparenza, già in sede di annuncio o bando, rispetto ai livelli retributivi d'ingresso (o alle relative fasce) come anche alle relative clausole di contratto collettivo. Un tema non banale, se si pensa alle logiche di concorrenza che comunque esistono anche nel mercato del lavoro.

Si tratta, almeno in parte, di informazioni per le quali già vigeva (d. lgs. n. 104/2022) un obbligo di comunicazione in fase di assunzione, peraltro opportunamente richiamato all'art. 7, co. 1 del decreto e rispetto alle quali dunque non pare vi potranno essere reali aggravii.

Non da ultimo rileva il piano dei mezzi di tutela e delle conseguenze sanzionatorie, disciplinato in modo unitario nel Capo III del decreto. L'art. 12 riconduce le violazioni dei diritti previsti dal decreto al sistema di tutela antidiscriminatoria del Codice delle pari opportunità, estendendo la legittimazione ad agire anche ai rappresentanti dei lavoratori, alle organizzazioni sindacali e alle associazioni legittimate, e rafforzando le tutele contro eventuali ritorsioni.

L'art. 13 prevede poi che, in caso di accertamento di discriminazioni retributive, trovi applicazione il regime sanzionatorio dell'art. 41 del Codice delle pari opportunità. Le conseguenze possono quindi riflettersi non solo sul piano sanzionatorio in senso stretto, ma anche sull'accesso a incentivi, misure premiali o benefici pubblici collegati alle politiche di parità, rafforzando la funzione complessiva del sistema come leva di compliance organizzativa.

In termini conclusivi si può rilevare come il testo licenziato non si limiti a una trasposizione neutra della direttiva, ma introduca scelte regolative che meritano una attenta valutazione, in particolare sotto il profilo della coerenza sistemica e della effettività delle misure di trasparenza e parità retributiva. Si tratta tuttavia di elementi di dettaglio tecnico e normativo, facilmente sanabili in sede di approvazione finale del decreto legislativo, mentre non si può non apprezzare l'architettura dell'intero provvedimento e cioè il rinvio alla contrattazione collettiva qualificata che rende apprezzabile il percorso intrapreso dal legislatore italiano. Ciò a maggior ragione per chi crede che il divario di genere in Italia dipenda soprattutto da fenomeni come la contrattazione pirata, la sottoccupazione e il part time involontario femminile e più ancora da questioni culturali e organizzative (vedi F. Seghezzi, [\*La trasparenza salariale apre al cambiamento\*](#)) che non si combattono certamente con un formalismo giuridico spinto che poi porta le aziende semplicemente (e con non pochi costi) a cambiare narrazione e giocare sui livelli di inquadramento e altri artifici giuridici per far sì che tutto cambi affinché nulla cambi.

**Giada Benincasa**

*Vice-Presidente della Commissione di certificazione DEAL dell'Università di Modena e Reggio Emilia*

[X@BenincasaGiada](#)

**Marco Menegotto**

*Ricercatore ADAPT Senior Fellow*

[X@MarcoMenegotto](#)

**Michele Tiraboschi**

*Professore Ordinario di diritto del lavoro*

*Università di Modena e Reggio Emilia*

[X@MicheTiraboschi](#)

\* Il presente articolo è stato pubblicato anche su *Bollettino ADAPT* 9 febbraio 2026, n. 5.