

IN QUESTO NUMERO

**Accordi interconfederali: il
“contratto sui contratti” da
Palazzo Vidoni alla
misurazione della
rappresentatività datoriale**

Non chiamatelo destino

**Lavorare non può costare: il
conto degli spostamenti
spetta all'impresa**

PENSIERI & PAROLE

Il paradosso della sicurezza: più proteggiamo, meno sappiamo valutare il rischio

*The Involuntary Journey (Inciampare nella paura) di Chiharu Shiota
sembra raccontare l'impossibilità di attraversare uno spazio senza fare i
conti...*

In questo numero

SETTEMBRE 2026 · 19 ARTICOLI · 8 RUBRICHE

ATTUALITÀ

06 Riflessioni intorno ad un fatterello di cronaca · Mario Pino

08 Non chiamatelo destino · Teodoro Pappalardo

LAVORO & DIRITTO

11 Sciopero e precettazione · Francesco Cinelli

15 La rappresentatività sindacale cambia volto: la Consulta apre, il Tribunale di Civitavecchia disciplina la prova · Francesco Cinelli

18 Licenziamento illegittimo e NASpl: importante decisione della Cass. n. 24981/2026 · Francesco Cinelli

22 Contributi figurativi Inps: cosa sono e perché contano per la pensione · Francesco Cinelli

26 Come la giurisprudenza fa evolvere il diritto allo sciopero · Francesco Cinelli

32 Accordi interconfederali: il “contratto sui contratti” da Palazzo Vidoni alla misurazione della rappresentatività datoriale · Francesco Cinelli

SCENARI

39 Alta velocità, ma senza merci: il paradosso dell'AV/AC che continua a costare miliardi · Pietro Spirito

ANALISI & STUDI

43 La lezione della storia delle ferrovie italiane: dai privati alla nazionalizzazione · Valeria Mascoli

INTERVENTI

47 Ferrovie, prima l'orario e poi i binari: la lezione di Svizzera e Germania che l'Italia ignora · Pietro Spirito

50 Costi standard – il viaggio nelle regole del trasporto pubblico continua · Enrico Sciarra

PUNTI DI VISTA

- 55** Il valore di una scelta · Marco Manna
- 57** Il bollo si può abolire, il TPL si deve riformare · Aniello Carpenito
- 59** Lavorare non può costare: il conto degli spostamenti spetta all'impresa · Aniello Carpenito

PENSIERI & PAROLE

- 62** Abracadabra: tra cervello, emozioni e desiderio, il mistero di ciò che accade quando dare un nome alle cose cambia il modo in cui le viviamo · Antonella Multari
- 66** Dalle Eumenidi al Gender Pay Gap: potere, riproduzione sociale e lavoro invisibile · Antonella Multari
- 70** Il paradosso della sicurezza: più proteggiamo, meno sappiamo valutare il rischio · Antonella Multari

DIARIO SINDACALE

- 74** Vertenza GTS Rail — la trattativa si chiude senza accordo · Mattia Stella

La redazione

La Voce Trasporti & Diritti

EDITORE

FAST-Confsal

DIRETTORE RESPONSABILE

Pietro Serbassi

COORDINATORE REDAZIONALE

Antonio Scalise

HANNO SCRITTO IN QUESTO NUMERO

Francesco Cinelli · Mario Pino · Antonella Multari · Valeria
Mascoli · Pietro Spirito · Marco Manna · Aniello Carpenito ·
Mattia Stella · Enrico Sciarra · Teodoro Pappalardo

REGISTRAZIONE

La testata lavocetrasportiediritti.it è di proprietà della Federazione FAST-Confsal ed è iscritta presso il Tribunale di Roma con autorizzazione n. 187/2013.

CONTATTI

lavoce@sindacatofast.it
lavocetrasportiediritti.it

IL NUMERO

Questo numero raccoglie gli articoli pubblicati su lavocetrasportiediritti.it nel mese. Le notizie possono essere ripubblicate solo citando espressamente la fonte e con l'autorizzazione dell'editore.



RUBRICA · 2 ARTICOLI

Attualità

I fatti del mese nei trasporti e nel lavoro, letti da vicino.

Riflessioni intorno ad un fatterello di cronaca · Non chiamatelo destino

Riflessioni intorno ad un fatterello di cronaca

Lunedì 10 agosto le Segreterie sindacali dei trasporti liguri si sono incontrate a Genova con le quattro Prefetture, l'azienda FSI,...

DI MARIO PINO



Lunedì 10 agosto le Segreterie sindacali dei trasporti liguri si sono incontrate a Genova con le quattro Prefetture, l'azienda FSI, le Forze dell'Ordine, a seguito della loro protesta contro le continue aggressioni al personale ferroviario e la crescita dei furti a danno dei viaggiatori, che hanno ormai coinvolto come vittime anche gli stessi ferrovieri.

Dall'incontro i Sindacati sono usciti scontenti, soprattutto per la mancanza di risposte da parte aziendale alle loro proposte.

Notevole è stato poi il fatto che mentre le statistiche ufficiali sulle aggressioni e sui furti non davano segnali allarmanti, anzi in certe aree davano segni decrescenti, tutti erano consapevoli che il fenomeno invece, soprattutto l'andamento reale dei furti, era in crescita durante l'estate, ma non era ufficialmente registrato causa le mancate denunce di parecchi turisti, molti dei quali residenti fuori dell'Europa.

Di fatto, i Sindacati hanno preannunciato che avrebbero fatto ricorso ad una mobilitazione post-estiva, qualora la situazione non fosse stata affrontata dall'Azienda, in modo più fattivo.

«ciò potrebbe significare, ovunque ci si trovi, la consapevolezza che noi stessi potremmo essere la differenza che fa la differenza.»

Ma forse il dato più interessante di questa vicenda non riguarda soltanto i numeri dei furti o delle aggressioni. Riguarda il modo in cui ormai siamo costretti a confrontarci con una realtà che cambia più rapidamente delle nostre risposte.

E da questo episodio di cronaca sindacale di piena estate – un'estate singolarmente calda, ma che pare non sarà un'eccezione per il futuro – vorremmo trarre alcune riflessioni che vadano oltre il fatto.

Innanzitutto che stiamo vivendo un'epoca di eccezione; lo vediamo dalle cronache di tutto il mondo, un mondo in violenta trasformazione. Non possiamo ignorarlo anche partendo da questo, sia pur limitato, fatto di cronaca ligure, ma emblematico di un più generale contesto.

La crescita dei furti durante l'estate, di grande afflusso turistico sui treni, non può essere affrontata con i sistemi ritualizzati della normalità. Necessita di rimedi rapportati a questo momento d'eccezione. Altrimenti i

rimedi posti in campo normalmente risultano inutili e resi solo come obblighi ritualizzati.

Poi la constatazione doverosa che quello che succede nelle ferrovie -la violenza sulle norme del vivere civile- avviene anche in altri ambiti, come gli Ospedali, luoghi di cura dove dovrebbe essere impensabile che avvengano comportamenti del genere. Eppure succede, è successo, succederà; non abbiamo statistiche precise, ma soltanto notizie di cronaca pubblica. Ma il fenomeno esiste anche lì, tanto che recentemente è stato siglato un Protocollo per l'incolumità degli Operatori ospedalieri.

Ma il fenomeno esiste anche altrove: nelle scuole, ora chiuse, nei luoghi di divertimento, nelle famiglie, insomma nell'intera società.

Sembra quasi che, in questa Europa, fino a cinque anni fa quasi senza guerre, sia cresciuto un desiderio di violenza contro le norme del vivere civile, che ha contagiato un po' tutti gli ambiti, soprattutto dopo le vicende del covid.

Ancora, la generale perdita di rispetto per la persona, in generale, che da interlocutore diverso, anche avverso, passa ad essere un nemico da abbattere, magari solo verbalmente o psicologicamente, comunque da sopraffare.

Questa perdita di rispetto per l'altro, che pervade ormai la comunicazione ad ogni livello, fino a contagiare (o

essere contagiata?) il livello più pubblico della comunicazione che è la comunicazione politica.

Come osserva acutamente un filosofo coreano contemporaneo, la società senza rispetto -per gli altri, per le regole, per se stessi- nell'attuale clima della prestazione ad oltranza, rischia di farci abbandonare, come reliquie del passato, la capacità di ascolto, la capacità di empatizzare e con esse un tassello importante di ciò che ci rende umani.

Da queste riflessioni generali potrebbero scaturire alcune conseguenze operative.

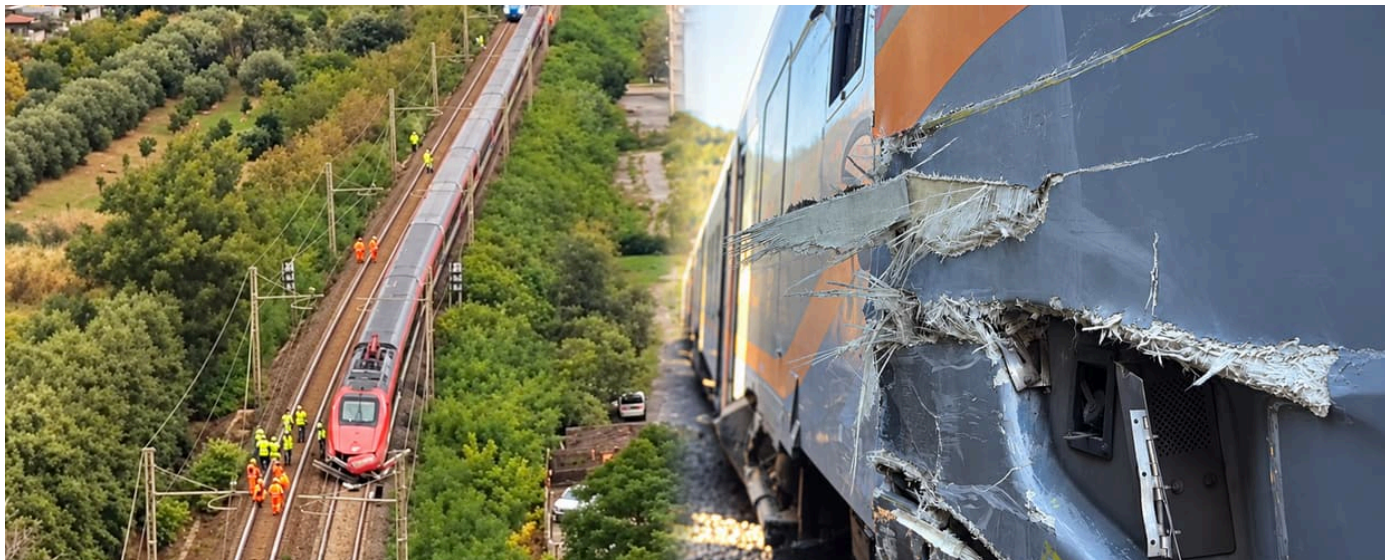
Se viviamo un'epoca di eccezione, dobbiamo organizzarci per viverci: *ciò potrebbe significare che occorre fare qualcosina in più di quello che ci spetta; ciò potrebbe significare che dovremmo organizzarci un poco meglio di quanto normalmente accadrebbe; ciò potrebbe significare di dover badare più al fenomeno reale che alla sua registrazione statistica (Trilussa insegna); ciò potrebbe significare, ovunque ci si trovi, la consapevolezza che noi stessi potremmo essere la differenza che fa la differenza.*

E comunque ciò significa che il rispetto per qualsiasi persona, di qualunque parte di questo pianeta (la piccola aiuola che ci fa tanto feroci, di dantesca memoria) non è una cosa che gli è dovuta o che deve guadagnarsi, ma è la caratteristica umana inerente al suo fatto stesso di esistere. ■

Non chiamatelo destino

Venerdì 25 settembre, un merci esce dai binari nel Valdarno e un Frecciarossa viene travolto dalla linea elettrica in Calabria....

DI TEODORO PAPPALARDO



Venerdì 25 settembre, un merci esce dai binari nel Valdarno e un Frecciarossa viene travolto dalla linea elettrica in Calabria. Nessun ferito, migliaia di viaggiatori a terra.

Mezzogiorno, Falerna. Il vento piega le canne lungo la massicciata e un sostegno della linea elettrica cede alla base. I cavi cadono sulla tirrenica proprio mentre passa un Frecciarossa. “Il boato, i vetri che si rompono, i cavi che picchiavano sul treno”, racconterà un passeggero. Il treno si ferma con i passeggeri a bordo. La linea riaprirà dopo sei ore, con ritardi fino a quattro ore su tutta la dorsale che lega la Sicilia al resto del Paese.

Video sul sito della Voce:

<https://lavocetrasportiediritti.it/index.php/2026/09/27/non-chiamatelo-destino/>

Alle 15.20, tra Pontassieve e Sant’Ellero, un carrello di un treno merci salta fuori dalle rotaie. Il carro sviato invade il binario accanto mentre passa il regionale per Montevarchi, pieno di pendolari. La cisterna striscia sulla fiancata e fa esplodere i finestrini. Nessun ferito, ma quattro ore chiusi in un treno fermo in campagna, e la linea per Arezzo bloccata fino a sera.



Nessun ferito, due volte. È una fortuna. Ma la fortuna non è un sistema di sicurezza.

«Venerdì 25 settembre, un merci esce dai binari nel Valdarno e un Frecciarossa viene travolto dalla linea elettrica in Calabria....»

Non vogliamo accusare nessuno né entrare nell’arena politica. Non scriveremo che la colpa è del ministro,

perché al massimo ha la responsabilità del management che decide di mettere alla guida di imprese complesse come il gruppo FSI. Le cause le accerteranno i tecnici. Rifiutiamo però anche l'altra scorciatoia, quella che archivia tutto alla voce fatalità. Un sostegno che cade ha una storia di fondazioni e ispezioni. Un carrello che svia ha una storia di ruote, binari e manutenzione. Quelle storie vanno lette fino in fondo.

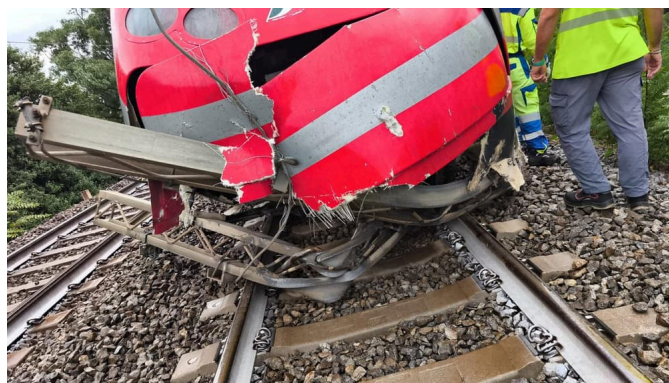
Uno svio avviene quando una ruota abbandona la rotaia. Il treno spesso resta in piedi, storto, affondato nel pietrisco, e la linea muore. Per riaprirlo bisogna sollevare decine di tonnellate d'acciaio con martinetti e travi, spesso di notte, a volte in galleria. Si chiama re-railing, e da come è organizzato dipendono la sicurezza di chi interviene e i tempi di ripristino.

Per decenni lo ha garantito il carro soccorso, un'officina su rotaia trainata da una locomotiva, con energia, luci e attrezzi a bordo. Ora il gestore della rete lo sta sostituendo con squadre proprie e attrezzature su furgoni stradali, con estensione nazionale annunciata per dicembre. La delibera ART n. 70/2014 affida al gestore lo sgombero della linea, ma non impone questa soluzione. È una scelta legittima, ma discutibile nel merito.



Lo studio del Centro Studi della Fondazione SMA e di FAST-Confsal, inviato il 22 settembre al gestore e ad ANSFISIA, propone un modello integrato. Il furgone per gli interventi leggeri e raggiungibili da strada. L'officina su rotaia per gallerie, viadotti, convogli pesanti, veicoli deformati.

Sulla carta Pontassieve era il caso da furgone. Un solo carrello, la strada statale vicina. Ma vicino alla strada non vuol dire raggiungibile dalla strada. In casi come questo i mezzi si fermano dove la viabilità finisce, e da lì le squadre proseguono a piedi, spesso per lunghi tratti e su terreni impervi, portandosi dietro le attrezzature. Il mezzo d'opera che dovrebbe portarle fino al binario non può avvicinarsi finché i binari sono occupati, e nelle prime ore la priorità è mettere in salvo i passeggeri. Poi arriva il buio, e l'illuminazione portatile non regge il confronto con i fari del carro soccorso, capaci di rischiarare a giorno centinaia di metri di linea.



In Calabria il Frecciarossa non è sviato. Ma immaginiamo che lo fosse. Centinaia di tonnellate, la testa deformata, la linea elettrica a terra, il buio in arrivo. Un furgone porta solo ciò che il suo carico consente. Il carro soccorso con locomotiva diesel non ha bisogno della corrente, arriva dal binario libero e porta energia e luce. Non conta quale mezzo sia migliore in assoluto. Conta avere quello giusto, sapendo prima quale mandare.

Per questo lo studio chiede una riserva operativa finché il nuovo servizio non garantirà prestazioni pari alle attuali, e indicatori pubblici sui tempi di arrivo e di ripristino.

Venerdì i passeggeri sono tornati a casa tardi e spaventati, ma sono tornati tutti. Il prossimo svio potrebbe capitare di notte, in galleria, lontano da una strada. La risposta dovrebbe essere già scritta nelle procedure e nell'addestramento, non affidata alla buona sorte. ■



RUBRICA · 6 ARTICOLI

Lavoro & Diritto

Sentenze, norme e contratti che cambiano il lavoro nei trasporti, spiegati da chi li segue ogni giorno.

Sciopero e precettazione · La rappresentatività sindacale cambia volto: la Consulta apre, il Tribunale di Civitavecchia disciplina la prova · Licenziamento illegittimo e NASpi: importante decisione della Cass. n. 24981/2026 · Contributi figurativi Inps: cosa sono e perché contano per la pensione · Come la giurisprudenza fa evolvere il diritto allo sciopero · Accordi interconfederali: il “contratto sui contratti” da Palazzo Vidoni alla misurazione della rappresentatività datoriale

Sciopero e precettazione

I “limiti” del potere ministeriale tra tutela della mobilità e diritto costituzionale di sciopero
Nota a TAR Lazio, Sez. III,...

DI FRANCESCO CINELLI



“limiti” del potere ministeriale tra tutela della mobilità e diritto costituzionale di sciopero

Nota a TAR Lazio, Sez. III, sent. 22 gennaio 2026, n. 1289

UN PRONUNCIAMENTO CHE RIDEFINISCE I CONFINI DELLA PRECETTAZIONE

Mi sono avvicinato a questa sentenza del TAR Lazio con l'interesse tecnico e con l'approccio di chi, occupandosi quotidianamente di diritto del lavoro e di sindacato nel trasporto pubblico, conosce bene la “tensione” che attraversa ogni proclamazione di sciopero in un servizio essenziale. Da un lato c'è l'articolo 40 della Costituzione, che riconosce lo sciopero come diritto e non come tollerata eccezione; dall'altro c'è l'utente, il pendolare, il cittadino che ogni giorno affida la propria mobilità a un servizio che, quando si ferma, produce conseguenze reali sulla vita delle persone. La pronuncia che qui commento, la n. 1289/2026 della Sezione III del TAR Lazio, pubblicata il 22 gennaio 2026, interviene proprio su questo crinale, e lo fa con un rigore che, a mio avviso, merita di essere segnalato e discusso a chi si occupa di relazioni sindacali nei comparti dei servizi pubblici essenziali.

Il caso trae origine dallo sciopero nazionale generale indetto per il 17 novembre 2023, che coinvolgeva, tra gli altri, i settori del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale, del trasporto marittimo e del trasporto merci su rotaia. Con ordinanza n. 196T del 14 novembre

2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha disposto la riduzione dell'astensione a sole **quattro ore** (da codice sono 8), dalle 9.00 alle 13.00, per tutti questi comparti. CGIL, UIL, FILT-CGIL e UILTRASPORTI hanno impugnato quel provvedimento, ritenendolo privo dei presupposti di legge.

«la sentenza offre argomenti solidi per contestare, in sede di ricorso, ordinanze che si limitino a rimotivare fatti già conosciuti, senza individuare l'elemento di reale novità che sole giustifica l'iniziativa autonoma del Ministro.»

I FATTI: DALLA DELIBERA DELLA COMMISSIONE ALL'ORDINANZA MINISTERIALE

Prima dell'ordinanza, la Commissione di Garanzia sull'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali era già intervenuta ed è qui che si gioca la partita. Con nota del 9 novembre 2023 aveva segnalato alle organizzazioni sindacali, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146/1990, il mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva (regola che impone un intervallo minimo di tempo obbligatorio tra due scioperi successivi nello stesso settore o bacino di utenza a prescindere da quali sindacati li proclamino) rispetto ad altre astensioni collettive già proclamate in altri settori, nonché il superamento della durata

massima prevista per la prima azione di sciopero nelle diverse discipline settoriali.

A quell'invito le confederazioni avevano in parte aderito, escludendo il trasporto aereo dallo sciopero e riducendo l'astensione dei Vigili del Fuoco. **Ma la Commissione, pur avendo rilevato le criticità, non aveva formalmente segnalato al Ministero la necessità di una precettazione:** si era limitata all'invito ex lettera d). È a questo punto che il Ministero ha comunque adottato l'ordinanza n. 196T, riducendo lo sciopero a quattro ore anche in settori — come il trasporto ferroviario e il trasporto merci su rotaia — nei quali gli accordi di settore prevedono una durata massima di otto ore per la prima azione di sciopero.

IL NODO GIURIDICO: QUANDO PUÒ INTERVENIRE IL MINISTRO SENZA LA COMMISSIONE?

Il cuore della sentenza sta tutto nella lettura dell'articolo 8 della legge n. 146/1990. La norma consente l'adozione dell'ordinanza di precettazione «su segnalazione della Commissione di garanzia ovvero, nei casi di necessità e urgenza, di propria iniziativa». Il TAR ha chiarito — e su questo punto mi trovo pienamente in sintonia con il ragionamento del Collegio — che le due strade non sono equivalenti né sovrapponibili.

L'iniziativa officiosa dell'autorità politica risulta conferita dall'art. 8 della L. n. 146/1990 solo per i casi di straordinaria eccezionalità che la Commissione non ha potuto previamente valutare e per i quali sussiste pertanto una condizione di urgenza e necessità di provvedere. (TAR Lazio, Sez. III, n. 1289/2026)

In altre parole, quando la Commissione ha già esaminato la vicenda e ha scelto, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, di non segnalare al Ministro l'adozione di un'ordinanza di precettazione, il Ministero non può semplicemente sovrapporre la propria valutazione a quella dell'organo di settore. **Per agire d'iniziativa, il Ministero deve individuare elementi di necessità e urgenza autonomi e sopravvenuti, diversi da quelli già scrutinati dalla Commissione: fatti nuovi, non fatti già conosciuti e ritenuti insufficienti.**

Nel caso di specie, il TAR ha rilevato che l'ordinanza ministeriale si limitava a richiamare circostanze, la concentrazione di più scioperi nello stesso arco temporale, l'intensità del traffico passeggeri, i disagi già registrati, **che erano già nella piena disponibilità della Commissione quando questa aveva deciso di non segnalare la precettazione.** Nessun elemento realmente nuovo. Per questo il provvedimento è stato giudicato privo della necessaria motivazione autonoma sui presupposti di necessità e urgenza.

UN ESITO PROCESSUALE CHE MERITA ATTENZIONE: INAMMISSIBILE MA ILLEGITTIMO

Dal punto di vista tecnico-processuale, la sentenza offre un altro spunto che trovo utile per chi si occupa di contenzioso sindacale. Il TAR ha dichiarato inammissibile, per carenza di interesse ai sensi dell'art. 35, comma 1, lettera b), c.p.a. (Codice del Processo Amministrativo), l'azione di annullamento in senso proprio, poiché l'ordinanza aveva ormai esaurito i propri effetti nel momento stesso in cui si è svolto lo sciopero del 17 novembre 2023, ben prima della notifica del ricorso.

Tuttavia, accogliendo la domanda di mero accertamento formulata dai ricorrenti ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a. (Codice del Processo Amministrativo), il Collegio ha comunque dichiarato l'illegittimità dell'ordinanza, riconoscendo l'interesse delle organizzazioni sindacali a tale pronuncia sia in chiave risarcitoria, sia per l'effetto conformativo che una simile decisione produce sull'azione futura dell'amministrazione. È un meccanismo che consente al giudice amministrativo di sanzionare la scorrettezza dell'azione pubblica anche quando l'annullamento non produrrebbe più alcuna utilità pratica immediata, evitando che condotte illegittime restino prive di ogni conseguenza per il solo fatto di essersi consumate rapidamente.

IL BILANCIAMENTO CHE LA SENTENZA CI RESTITUISCE

È qui, a mio avviso, che si coglie il valore più autentico di questa pronuncia. **Il TAR non nega affatto che il diritto alla mobilità e alla circolazione dei cittadini meriti tutela: riconosce anzi espressamente che l'art. 8 della legge n. 146/1990 esiste proprio per proteggere «il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati».** Ma precisa, con un passaggio decisivo, **che questo pregiudizio deve rappresentare un quid pluris rispetto al fisiologico disagio che ogni sciopero nel trasporto, per sua stessa natura, produce.**

La cancellazione dei treni, i ritardi nelle partenze, la necessità di trovare soluzioni alternative per i passeggeri, di regola non si pongono di per sé come circostanze straordinarie ma come conseguenze naturali della proclamazione di uno sciopero. (TAR Lazio, Sez. III, n. 1289/2026)

Questo passaggio, letto con gli occhi di chi si occupa di relazioni sindacali nel trasporto pubblico locale, credo sia dirimente. Se bastasse il disagio ordinario, l'inevitabile riduzione del servizio, l'affollamento dei mezzi residui, la necessità per l'utenza di riorganizzare gli spostamenti, a giustificare una precettazione ministeriale, il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali si ridurrebbe a una facoltà sostanzialmente svuotata, esercitabile solo nella cornice già ridisegnata, di volta in volta, dall'autorità politica.

Il legislatore del 1990, invece, ha costruito un sistema in cui il primo e ordinario presidio di bilanciamento tra

i due diritti costituzionali in gioco è affidato alla Commissione di Garanzia: un organismo tecnico, **“terzo” (o almeno dovrebbe esserlo)**, che valuta preventivamente rarefazione, prestazioni indispensabili e fasce di garanzia, proprio per contemperare l'esercizio del diritto collettivo con la continuità del servizio essenziale.

Il potere di precettazione ministeriale, in questa architettura, resta uno strumento residuale ed eccezionale, la «valvola di sicurezza del sistema» — per riprendere l'espressione della stessa sentenza — da azionare non in sostituzione della Commissione, ma solo quando sopravvengano elementi che quest'ultima non ha potuto conoscere. Diversamente, si finisce per attribuire all'autorità di governo un potere di ingerenza politica sull'esercizio di un diritto, quello di sciopero, che la Costituzione colloca tra le libertà fondamentali dei lavoratori, sia pure bilanciato, come correttamente ricordato dal Collegio, con l'art. 39 Cost. e con la tutela dei diritti della persona di cui gode l'utenza.

Anche il dato del preavviso, valorizzato dal TAR, mi sembra significativo sul piano del bilanciamento: **uno sciopero annunciato con ventuno giorni di anticipo consente all'utenza di organizzarsi**, ed è proprio questa possibilità di programmazione — non l'azzeramento del disagio — la garanzia che il sistema della legge n. 146/1990 offre ai cittadini. Un preavviso ampio, unito al rispetto delle fasce di garanzia e dei servizi minimi, realizza già in sé un equilibrio ragionevole tra i due interessi costituzionali, senza che sia necessario un ulteriore intervento restrittivo dell'autorità di governo.

LE RICADUTE PRATICHE PER CHI OPERA NEL SETTORE

Per chi, come me, assiste organizzazioni sindacali e lavoratori dei trasporti, questa sentenza offre alcuni punti fermi operativi:

- un'ordinanza di precettazione adottata senza previa segnalazione della Commissione di Garanzia deve motivare in modo autonomo ed esplicito i profili di necessità e urgenza, distinti da quelli già valutati dalla Commissione stessa;
- il richiamo a circostanze già note alla Commissione — **e da questa non ritenute sufficienti per la segnalazione** — non può fondare legittimamente l'iniziativa ministeriale;
- la riduzione della durata dello sciopero non può comunque spingersi oltre i limiti previsti dagli accordi e dai codici di autoregolamentazione di settore, salvo che ricorrano essi stessi presupposti autonomi di necessità e urgenza;
- anche quando l'ordinanza abbia ormai esaurito i propri effetti, le organizzazioni sindacali conservano un interesse, tutelabile in giudizio ex art. 34, comma 3, c.p.a., all'accertamento della sua

illegittimità, sia in funzione risarcitoria sia in funzione conformativa per il futuro.

Si tratta di coordinate che, nella mia esperienza di consulenza sindacale, tornano utili ogni volta che un'ordinanza ministeriale interviene a ridurre uno sciopero già scrutinato dalla Commissione: **la sentenza offre argomenti solidi per contestare, in sede di ricorso, ordinanze che si limitino a rimotivare fatti già conosciuti, senza individuare l'elemento di reale novità che sole giustifica l'iniziativa autonoma del Ministro.**

L'IMPEGNO DI FAST CONFISAL: UNO STRUMENTO DI LOTTA DA PRESERVARE, NON DA NEUTRALIZZARE

Come tecnico dell'Ufficio Vertenziale Nazionale di FAST Confisal, non posso commentare questa sentenza senza richiamare l'impegno che la nostra organizzazione porta avanti da tempo, con azioni quotidiane su questo fronte delicato.

Lo sciopero, prima di essere il diritto costituzionalizzato che oggi conosciamo, ha attraversato in Italia un percorso lungo e tormentato: dal Codice Zanardelli del 1889, che lo tollerava senza ancora legittimarlo pienamente, si è passati al Codice Rocco del 1930, che lo qualificava addirittura come reato, espressione di una concezione autoritaria dei rapporti di lavoro incompatibile con qualsiasi libertà collettiva. Solo con la Costituzione repubblicana del 1948, e in particolare con l'articolo 40, lo sciopero è stato elevato al rango di diritto soggettivo, benché da esercitare «nell'ambito delle leggi che lo regolano», una riserva di legge che troverà attuazione compiuta solo quarant'anni dopo, con la legge n. 146 del 1990 e la sua novella del 2000 (legge n. 83/2000), che hanno introdotto la Commissione di Garanzia, le prestazioni indispensabili e le regole di rarefazione per i servizi pubblici essenziali.

È in questo solco storico che si colloca l'impegno di FAST Confisal: cercare, senza sosta con competenze ed equilibrio, un punto di equilibrio tra il diritto alla mobilità dei cittadini e il diritto di sciopero dei lavoratori, senza però mai rinunciare, nella sostanza, all'uso di questo strumento per le finalità per cui è nato: la tutela degli interessi collettivi dei lavoratori e la pressione legittima nella dialettica con la controparte datoriale. **Un sindacato responsabile non è un sindacato che rinuncia allo sciopero, ma un sindacato che lo esercita con rigore, nel rispetto delle regole di rarefazione e di preavviso, proprio per rendere quel diritto sostenibile agli occhi dell'utenza e, con essa, delle istituzioni chiamate a valutarne la legittimità.**

QUALI RICADUTE PER IL FUTURO?

Guardando oltre il caso specifico, credo che questa pronuncia sia destinata a produrre effetti che vanno ben oltre lo sciopero del 17 novembre 2023. Il principio

affermato dal TAR Lazio: che l'iniziativa officiosa del Ministro presuppone elementi di necessità e urgenza autonomi e sopravvenuti rispetto a quelli già vagliati dalla Commissione di Garanzia; costituisce un precedente che le organizzazioni sindacali potranno invocare ogni volta che un'ordinanza di precettazione si limiti a rimotivare circostanze già note, senza indicare il quid novi richiesto dall'art. 8 della legge n. 146/1990.

Mi aspetto che questa sentenza venga "richiamata" in futuri ricorsi contro precettazioni adottate in altri comparti dei servizi pubblici essenziali (penso al trasporto ferroviario, al trasporto aereo, alla sanità) ogni volta che l'autorità di governo tenti di sovrapporre la propria valutazione politica a quella tecnica della Commissione. Non è da escludere, inoltre, che questo orientamento induca la stessa Commissione a una maggiore tempestività e puntualità nelle proprie valutazioni preventive, proprio per ridurre gli spazi in cui il Ministero potrebbe sentirsi legittimato a intervenire d'iniziativa.

Sul piano più generale, la sentenza consolida un'argine giurisprudenziale a tutela dell'autonomia collettiva: ogni precettazione che non rispetti il riparto di competenze tra Commissione e autorità governativa rischia oggi di incontrare, in sede di giudizio amministrativo, una censura analoga a quella qui esaminata, anche quando, come nel caso di specie, l'ordinanza abbia già esaurito i propri effetti prima della decisione del giudice.

CONCLUSIONI

La sentenza n. 1289/2026 del TAR Lazio non mette in discussione la legittimità in sé del potere di precettazione, né sminuisce l'esigenza di tutelare la mobilità dei cittadini quale diritto costituzionalmente rilevante. Al contrario, la rafforza, collocandola nella sua corretta cornice sistemica: un potere che, per non trasformarsi in ingerenza politica sull'esercizio di un diritto costituzionale dei lavoratori, deve restare eccezionale, motivato in modo puntuale e rispettoso del riparto di competenze tra Commissione di Garanzia e autorità governativa. È, a mio parere, un richiamo "salutare" all'equilibrio che la legge n. 146/1990 ha voluto costruire trent'anni fa, e che resta oggi, (seppur con molte difficoltà), attuale ogni volta che il diritto di sciopero nel trasporto pubblico si confronta con il diritto della collettività a muoversi.

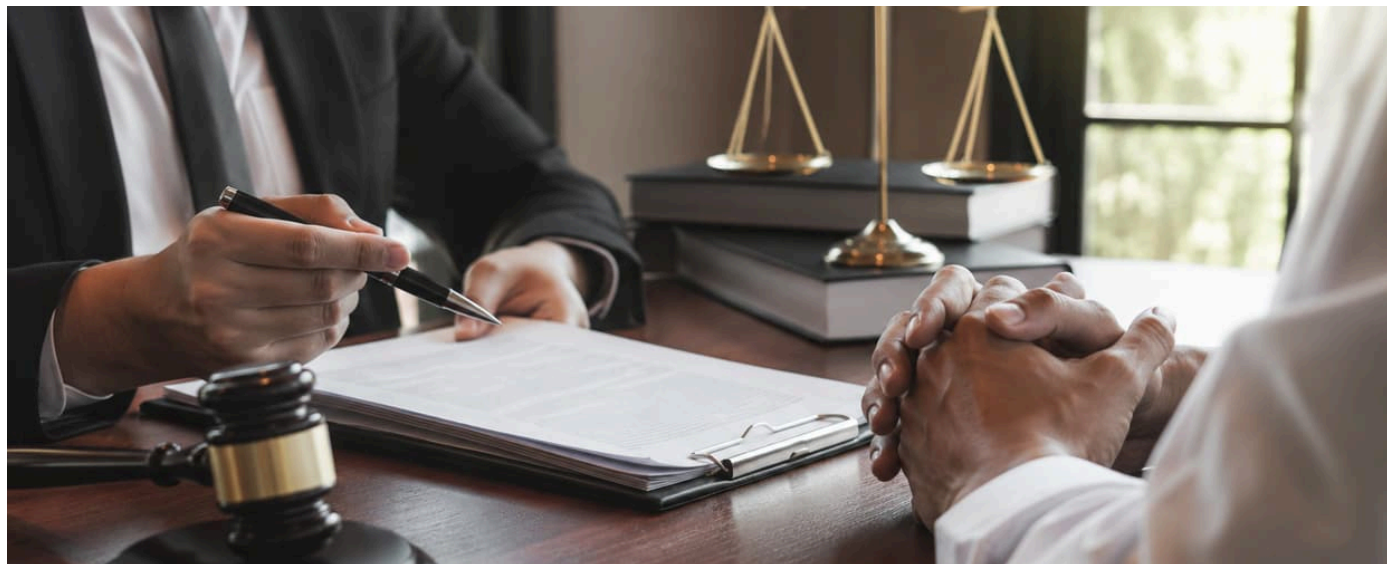
Concludo questo articolo segnalando che, come consulente della segreteria nazionale Fast Confsal, ho preparato un corso di formazione specifico, di alto livello, su questa specifica tematica che potrà essere erogato in futuro dalla nostra organizzazione, per poter aiutare i dirigenti sindacali ad approfondire un tema davvero spinoso e delicato che sarà fortemente presente nell'agenda politica italiana nei prossimi anni.

<https://francescocinelli.it/> ■

La rappresentatività sindacale cambia volto: la Consulta apre, il Tribunale di Civitavecchia disciplina la prova

DIRITTO SINDACALE · ARTICOLO 19 ST. LAV. Dalla sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale al decreto n. 10885 del 27...

DI FRANCESCO CINELLI



DIRITTO SINDACALE · ARTICOLO 19 ST. LAV.

Dalla sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale al decreto n. 10885 del 27 agosto 2026: come cambia l'accesso alla costituzione delle RSA e perché questa evoluzione riguarda, in prospettiva, anche i sindacati minori

Seguo da tempo, anche per la mia attività di tecnico del diritto del lavoro l'evoluzione che sta interessando l'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale. Con il decreto n. 10885 del 27 agosto 2026, il Tribunale di Civitavecchia offre una delle prime applicazioni pratiche di quella pronuncia, ed è un provvedimento che merita attenzione non perché smentisca l'apertura voluta dalla Consulta, ma perché ne definisce con rigore i confini probatori.

IL QUADRO NORMATIVO DI PARTENZA

L'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300 disciplinava originariamente la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali attorno a due criteri: l'affiliazione alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale (lettera a) e la sottoscrizione di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva (lettera b). Il referendum abrogativo del 1995, recepito dal D.P.R. 28 luglio 1995, n. 312, ha cancellato la lettera a) e ha eroso parte della lettera b), lasciando come unico

presupposto la sottoscrizione del contratto collettivo applicato in azienda. Per trent'anni, la sigla del CCNL è stata la chiave d'accesso quasi esclusiva alle tutele del Titolo III dello Statuto.

«Ciò che rende questo decreto particolarmente istruttivo è l'elenco degli elementi che il giudice ha ritenuto mancanti in atti, e che delineano oggi lo standard probatorio richiesto a qualunque sindacato intenda costituire una RSA facendo leva sul nuovo criterio:»

LA SENTENZA N. 156/2025 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La questione è arrivata alla Corte costituzionale grazie al Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, chiamato a decidere su un ricorso ex articolo 28 St. Lav. promosso da ORSA – Settore Autoferrotranvieri TPL contro il diniego opposto da un'azienda di trasporto pubblico alla costituzione di una RSA, in assenza di sottoscrizione del contratto collettivo applicato. Il giudice a quo ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, per contrasto con gli articoli 3 e 39 della Costituzione, ritenendo che il

solo criterio della firma cristallizzasse rapporti di forza sindacale ormai risalenti, comprimendo il pluralismo sindacale.

Con la sentenza n. 156 del 30 ottobre 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, St. Lav. nella parte in cui non prevede che le RSA possano essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori, anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, accanto – e non in sostituzione – del criterio della sottoscrizione del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva.

La Consulta, tuttavia, non ha introdotto un automatismo: la rappresentatività comparata nazionale va provata “in concreto”, con riferimento al settore produttivo dell'unità in cui si intende costituire la RSA. Un richiamo, questo, che riprende l'articolo 8, comma 1, del d.l. n. 76/2025, laddove lega le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale alle loro “rappresentanze sindacali operanti in azienda”.

LE PRIME APPLICAZIONI DI MERITO

Una prima indicazione era già arrivata dal Tribunale di Perugia che, con decreto del 16 gennaio 2026, aveva rigettato il ricorso ex articolo 28 promosso da un sindacato aderente a Confsal, escludendo la condotta anti-sindacale del datore di lavoro proprio perché la maggiore rappresentatività comparata non era stata dimostrata con riguardo al settore specifico in cui operava l'azienda resistente. Un primo segnale, dunque, che la sentenza 156/2025 non equivale a un lasciapassare automatico, ma impone comunque una verifica puntuale, circoscritta al perimetro produttivo rilevante.

IL DECRETO DEL TRIBUNALE DI CIVITAVECCHIA N. 10885/2026

Il caso deciso a Civitavecchia riguarda un ricorso ex articolo 28 St. Lav. proposto contro la società erogatrice dei servizi di sicurezza presso l'aeroporto di Fiumicino, che aveva negato la costituzione di una RSA al sindacato ricorrente. Il Tribunale ha rigettato il ricorso ritenendo non dimostrato il presupposto essenziale richiesto dal nuovo articolo 19: la maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale, verificata nel perimetro settoriale rilevante, ossia quello della sicurezza aeroportuale e del trasporto aereo, e non genericamente predicata come consistenza sindacale complessiva.

Ciò che rende questo decreto particolarmente istruttivo è l'elenco degli elementi che il giudice ha ritenuto mancanti in atti, e che delineano oggi lo standard probatorio richiesto a qualunque sindacato intenda costituire una RSA facendo leva sul nuovo criterio:

- il numero di iscritti nel comparto del trasporto aereo;

- la presenza effettiva nel settore della sicurezza aeroportuale;
- la diffusione territoriale del sindacato in quello specifico comparto;
- il ruolo svolto nella contrattazione collettiva pertinente a quel settore.

Ne emerge una nozione di rappresentatività comparata che definirei “qualificata”: non basta una proiezione nazionale genericamente rivendicata, né il richiamo alla propria storia o alla propria consistenza associativa complessiva; occorre una consistenza effettiva, verificabile e circostanziata proprio nella categoria e nel settore produttivo in cui si intende operare.

UN CRITERIO CHE CAMBIA NATURA: DA PRESUNZIONE A PROVA

Il filo che lega la sentenza 156/2025 e le sue prime applicazioni di merito – Perugia prima, Civitavecchia ora – mi pare evidente: il criterio della rappresentatività sta transitando da una logica presuntiva e formale, ancorata alla sola sottoscrizione del contratto collettivo o all'appartenenza confederale storica, verso una logica sostanziale e probatoria, fondata su elementi concreti e verificabili.

È, a mio avviso, un'evoluzione che apre una finestra più democratica per i sindacati minori e per le sigle non firmatarie del contratto applicato: chi riesce a documentare un radicamento reale in un settore – iscritti, presenza organizzativa, diffusione territoriale, partecipazione alla contrattazione pertinente – può oggi accedere alle tutele del Titolo III dello Statuto anche senza essere parte del tavolo negoziale storico.

È il superamento di un monopolio rappresentativo che per decenni ha escluso realtà sindacali comunque significative sul piano dei consensi.

Questa apertura, però, non equivale a un abbassamento della soglia di accesso: al contrario, sposta l'onere là dove deve stare, cioè sulla capacità del sindacato di dimostrare, con dati e non con affermazioni generiche, la propria effettiva rappresentatività nel perimetro rilevante. È una lettura che, correttamente, la stessa Corte costituzionale aveva lasciato affinare alla giurisprudenza di merito, non avendo essa stessa introdotto una disciplina di dettaglio sui criteri di misurazione, compito che resta anche del legislatore.

RIFERIMENTI NORMATIVI E GIURISPRUDENZIALI

- Art. 19, L. 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori)
- Artt. 3 e 39 della Costituzione
- D.P.R. 28 luglio 1995, n. 312 (recepimento referendum abrogativo)

- Art. 8, comma 1, D.L. n. 76/2025
- Corte Cost., sent. n. 231/2013 (precedente richiamato in motivazione)
- Corte Cost., sent. n. 156/2025, 30 ottobre 2025 (giudice a quo: Trib. Modena, ric. ORSA – Settore Autoferrotranvieri TPL)
- Trib. Perugia, decreto 16 gennaio 2026
- Trib. Civitavecchia, decreto n. 10885 del 27 agosto 2026



Licenziamento illegittimo e NASpI: importante decisione della Cass. n. 24981/2026

Il tema del rapporto tra sentenza dichiarativa dell'illegittimità del licenziamento, ordine di reintegra e persistenza del diritto alla Nuova Assicurazione...

DI FRANCESCO CINELLI



Il tema del rapporto tra sentenza dichiarativa dell'illegittimità del licenziamento, ordine di reintegra e persistenza del diritto alla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) richiede una preliminare ricostruzione del quadro normativo di riferimento, prima di poter analizzare correttamente la portata del nuovo principio affermato dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 24981/2026 del 5/9/2026.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA TUTELA CONTRO LA DISOCCUPAZIONE INVOLONTARIA

La disciplina previdenziale a sostegno del reddito in caso di disoccupazione involontaria ha attraversato, nell'ultimo trentennio, una stratificazione normativa che è opportuno ripercorrere in sintesi, poiché i principi elaborati in relazione ai singoli istituti mantengono rilevanza ermeneutica anche rispetto alla disciplina attuale.

a) La legge n. 223/1991. L'art. 7 della legge 23 luglio 1991, n. 223 ("Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro") ha introdotto l'indennità di mobilità, destinata ai lavoratori coinvolti in licenziamenti collettivi o procedure di riduzione del personale, in un sistema che affiancava tale prestazione all'indennità ordinaria di disoccu-

pazione allora regolata dal R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 e successive modificazioni.

b) La legge n. 92/2012 (c.d. Riforma Fornero). L'art. 2 della legge 28 giugno 2012, n. 92 ha operato un primo riordino organico, istituendo l'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) e la Mini-ASpI in sostituzione dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola, e disponendo, al comma 71, l'abrogazione progressiva dell'indennità di mobilità prevista dalla legge n. 223/1991, abrogazione poi divenuta definitiva a decorrere dal 1° gennaio 2017.

«Il presupposto costante, in tutte le versioni succedutesi nel tempo, resta l'involontarietà dello stato di disoccupazione: è su tale requisito che si è concentrata l'elaborazione giurisprudenziale relativa ai casi di licenziamento dichiarato illegittimo con ordine di reintegra.»

c) Il decreto legislativo n. 22/2015 (Jobs Act). In attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. b), della legge 10 dicembre 2014, n. 183, il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 ("Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei

lavoratori disoccupati”) ha istituito, con l’art. 1, la Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASpI), che sostituisce ASpI e Mini-ASpI per gli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi a decorrere dal 1° maggio 2015. L’art. 14 del medesimo decreto rende applicabili alla NASpI, in quanto compatibili, le disposizioni già dettate in materia di ASpI dalla legge n. 92/2012.

d) Gli interventi successivi. La disciplina è stata oggetto di ulteriori modifiche, tra cui quelle introdotte dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), che ha eliminato il requisito delle trenta giornate di effettivo lavoro nei dodici mesi precedenti la cessazione, e dalla legge di bilancio 2025, che ha inciso sui requisiti di accesso.

Sul piano della legittimità costituzionale, si segnala inoltre la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 4, del D.Lgs. n. 22/2015, nella parte relativa all’obbligo di restituzione dell’anticipazione NASpI, di cui l’INPS ha dato attuazione con circolare n. 36/2025.

Il presupposto costante, in tutte le versioni succedutesi nel tempo, resta l’involontarietà dello stato di disoccupazione: è su tale requisito che si è concentrata l’elaborazione giurisprudenziale relativa ai casi di licenziamento dichiarato illegittimo con ordine di reintegra.

IL PRINCIPIO DI DIRITTO: PERSISTENZA DEL DIRITTO ALLA NASPI FINO ALL’EFFETTIVO RIPRISTINO DEL RAPPORTO

La pronuncia giudiziale di illegittimità del licenziamento e il conseguente ordine di reintegra, ai sensi dell’art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei Lavoratori), come modificato dall’art. 1, comma 42, della legge n. 92/2012, non determinano di per sé la cessazione del diritto alla NASpI.

Il requisito dell’involontarietà dello stato di disoccupazione permane infatti fino al momento in cui il rapporto di lavoro sia effettivamente e concretamente ripristinato, restando irrilevante, a tal fine, un’eventuale inerzia del lavoratore nel dare esecuzione all’ordine giudiziale.

Principio di diritto (Cass. n. 24981/2026): il diritto alla NASpI non decade per il solo effetto della pronuncia giudiziale che dichiara illegittimo il licenziamento e dispone la reintegra, ma permane finché il rapporto di lavoro non venga effettivamente e concretamente ripristinato, anche in ipotesi di inerzia del lavoratore nell’esecuzione della reintegra.

Il caso era quello di due lavoratori licenziati nel 2016 nell’ambito di una procedura collettiva L. 223/91 che poi ottennero dal Tribunale di Milano l’annullamento del licenziamento, la reintegrazione e l’indennità risar-

citoria prevista dall’articolo 18. Entrambi, tuttavia, esercitarono l’opzione per le quindici mensilità sostitutive della reintegrazione, determinando così la cessazione del rapporto.

Nel frattempo avevano percepito la NASpI. L’INPS ne chiese la restituzione per il periodo dicembre 2016-aprile 2018 e ne sospese l’erogazione dal maggio successivo, ritenendo venuto meno lo stato di disoccupazione involontaria. I lavoratori agirono quindi in giudizio per conservare il trattamento, ma persero sia in primo grado sia in appello. Proposto ricorso, hanno ottenuto la cassazione con rinvio della decisione, limitatamente al diritto alla NASpI maturato fino all’esercizio dell’opzione per l’indennità sostitutiva della reintegrazione.

Nella motivazione, la Sezione lavoro ricorda che con le sentenze nn. 23476/2025 e 23876/2025 le Sezioni Unite avevano stabilito che il diritto alla prestazione previdenziale viene meno soltanto con il ripristino di fatto del rapporto, anche sotto il profilo economico, e non per effetto della sola pronuncia giudiziale che ordina la reintegrazione. Nel caso in esame, osserva la Corte, tale ripristino effettivo non era avvenuto.

La risoluzione del rapporto di lavoro – spiega la Cassazione – discende, in tali ipotesi, da una manifestazione di volontà del lavoratore e ha l’effetto di porre lo stesso in una condizione di disoccupazione che non può definirsi involontaria e non è assimilabile alla condizione del lavoratore licenziato”. “Per avere esercitato l’opzione ex art. 18, terzo comma, St. Lav. – continua la sentenza – , il lavoratore non ha più diritto a percepire un trattamento di disoccupazione, perché non versa in uno stato di disoccupazione involontaria”.

In definitiva, conclude la Cassazione “è l’espressione stessa di volontà del lavoratore ad ingenerare la condizione di disoccupazione e tanto esclude che detta condizione, per effetto dell’opzione per l’indennità ex art. 18, terzo comma, St. Lav., in alternativa alla reintegrazione nel posto di lavoro, possa ritenersi involontaria e oggetto delle tutele apprestate dall’ordinamento per la condizione di disoccupazione involontaria”.

La pronuncia si colloca evidentemente in linea di continuità con l’orientamento già espresso da Cass., sez. lav., ord. 18 ottobre 2022, n. 30553, secondo cui l’indennità di disoccupazione spetta al lavoratore anche in assenza di reintegra materiale, e da Cass., sez. lav., sentenza 21 agosto 2025, n. 23476, relativa alla non ripetibilità delle somme erogate a titolo di indennità di mobilità/NASpI in ipotesi analoghe.

Di grande importanza, alla luce di questa decisione, e per ricostruire la storia giurisprudenziale dell’istituto, è ricordare anche il principio della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 23876 del 26

agosto 2025 dove si stabilisce che il lavoratore non deve restituire la NASpI percepita se un suo precedente contratto a termine viene convertito giudizialmente in un contratto a tempo indeterminato

L'INDENNITÀ SOSTITUTIVA DELLA REINTEGRAZIONE: NOZIONE, NATURA GIURIDICA ED EVOLUZIONE STORICA

Il principio enunciato al paragrafo precedente incontra un'eccezione nell'ipotesi in cui il lavoratore eserciti la facoltà di optare per l'**indennità sostitutiva della reintegrazione**. Trattandosi di istituto centrale ai fini della presente analisi, appare opportuno ricostruirne origine, natura giuridica e disciplina attuale.

Origine dell'istituto. L'indennità sostitutiva della reintegrazione è prevista sin dal testo originario dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nell'ambito della c.d. tutela reale del posto di lavoro, applicabile ai datori di lavoro che occupassero più di quindici dipendenti nell'unità produttiva. La disposizione riconosceva al lavoratore, accanto al diritto alla reintegrazione e al risarcimento del danno (non inferiore a cinque mensilità), la facoltà di chiedere, in alternativa al rientro in servizio, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con effetto risolutivo del rapporto di lavoro.

La legge n. 108/1990. La legge 11 maggio 1990, n. 108 ha esteso, all'art. 2, comma 1, la tutela obbligatoria (indennitaria) anche ai datori di lavoro di minori dimensioni, senza tuttavia incidere sulla facoltà di opzione riconosciuta nell'ambito della tutela reale, che è rimasta strutturalmente invariata.

La riforma Fornero (L. n. 92/2012). L'art. 1, comma 42, della legge n. 92/2012 ha riscritto integralmente l'art. 18 St. lav., articolando la tutela in quattro regimi differenziati (tutela reale piena, tutela reale attenuata, tutela indennitaria forte e tutela indennitaria debole od obbligatoria), calibrati sulla tipologia di vizio del licenziamento. La facoltà di optare per l'indennità sostitutiva delle quindici mensilità è stata mantenuta, con espressa collocazione nel comma 3 del nuovo testo, e con la precisazione che **tale indennità non è assoggettata a contribuzione previdenziale e deve essere richiesta entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza o, se anteriore, dall'invito del datore di lavoro a riprendere servizio.**

Il Jobs Act e il contratto a tutele crescenti (D.Lgs. n. 23/2015). Per i lavoratori assunti a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015, il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23 ha introdotto un regime distinto (c.d. contratto a tutele crescenti), che limita la reintegrazione ai soli casi di **licenziamento nullo, discriminatorio o intimato in forma orale**, prevedendo per le altre ipotesi di illegitti-

mità un indennizzo economico crescente in base all'anzianità di servizio. Anche in tale regime, tuttavia, l'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 23/2015 riproduce, per i casi in cui sia disposta la reintegrazione, la medesima facoltà di opzione per l'indennità sostitutiva pari a quindici mensilità, sui presupposti e con gli effetti già propri dell'art. 18 St. lav.

Natura giuridica e modalità di esercizio. Sul piano civilistico, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il rapporto tra l'obbligazione di reintegrazione e la facoltà di richiedere l'indennità sostitutiva non è riconducibile allo schema dell'obbligazione alternativa di cui agli artt. 1285 e seguenti del codice civile, bensì a quello dell'obbligazione con facoltà alternativa a favore del creditore (*obligatio cum facultate solutionis*): la prestazione principale resta la reintegrazione, mentre l'indennità sostitutiva costituisce una prestazione facoltativa, azionabile dal lavoratore-creditore entro il termine decadenziale di trenta giorni. L'esercizio dell'opzione, una volta effettuato, produce effetto risolutivo del rapporto di lavoro e non è revocabile (Cass., sez. lav., 19 settembre 2013, n. 21452; Cass., sez. lav., 18 giugno 2018, n. 16024).

È proprio su questa natura di atto unilaterale, dotato di autonomo effetto estintivo del rapporto, che si fonda la conclusione — ripresa da Cass. n. 24981/2026 — secondo cui l'esercizio dell'opzione determina la perdita del diritto alla NASpI dal momento in cui la relativa dichiarazione di volontà viene resa.

"RATIO DECIDENDI" DI CASS. N. 24981/2026: INVOLONTARIETÀ DELLO STATO DI DISOCCUPAZIONE

La ratio della decisione della recentissima sentenza in oggetto va inoltre individuata nella natura stessa della prestazione previdenziale, che l'art. 1 del D.Lgs. n. 22/2015 riconosce esclusivamente in relazione a eventi di **disoccupazione involontaria**. Fino a quando il lavoratore non compie un atto di volontà che pone fine al rapporto, quale l'opzione per l'indennità sostitutiva, lo stato di disoccupazione resta ascrivibile all'iniziativa datoriale (il licenziamento, dichiarato illegittimo) e conserva pertanto il carattere di involontarietà richiesto dalla norma.

Con l'esercizio dell'opzione, invece, la causa efficiente della cessazione del rapporto si sposta dall'atto datoriale alla scelta del lavoratore, facendo venir meno il presupposto normativo della prestazione.

Ne consegue che, dal punto di vista sistematico, l'opzione per l'indennità sostitutiva opera come fatto estintivo autonomo, sovrapponendosi e superando, ai fini previdenziali, la matrice originaria datoriale della cessazione del rapporto.

RILIEVI CONCLUSIVI

Il criterio applicativo desumibile da Cass. n. 24981/2026 è di agevole verifica operativa: rileva non la forma dell'accertamento giudiziale, ma l'effettiva ripresa, o la definitiva cessazione, per scelta del lavoratore del rapporto di lavoro.

Nella prassi consulenziale, la distinzione tra le due ipotesi assume rilievo determinante nella fase di gestione del contenzioso successivo alla sentenza di primo grado o d'appello, in particolare nella valutazione dell'opportunità di esercitare l'opzione per l'indennità sostitutiva, avuto riguardo alle conseguenze immediate di tale scelta sul diritto alla prestazione previdenziale.

Come Tecnico del Diritto del Lavoro, mi capita di assistere lavoratori e organizzazioni sindacali nella gestione del precontenzioso giuslavoristico in materia di licenziamenti, ivi comprese le valutazioni relative all'opzione per l'indennità sostitutiva e alle relative implicazioni previdenziali.

Tale attività richiede un costante percorso di formazione, molto impegnativo, costruito anche dal confronto diretto con avvocati giuslavoristi e con docenti universitari di diritto del lavoro, che nel tempo hanno dimostrato stima nei miei confronti, apprezzando in particolare il mio metodo di analisi adottato e il livello di preparazione tecnica maturato su questi temi.

Concludo quest'articolo con l'affermazione che da sempre "accompagna" il mio lavoro: la conoscenza è l'arma più potente!

"Fatti non foste a viver come bruti, ma per seguir virtute e conoscenza"

<https://francescocinelli.it>

RIFERIMENTI NORMATIVI E GIURISPRUDENZIALI

Normativa

- R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 (disciplina originaria dell'indennità ordinaria di disoccupazione)
- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18 (tutela reale contro i licenziamenti illegittimi; opzione per l'indennità sostitutiva)
- Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 7 (indennità di mobilità)
- Legge 11 maggio 1990, n. 108, art. 2, comma 1 (estensione della tutela obbligatoria)

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 2 (istituzione di ASpI e Mini-ASpI; abrogazione dell'indennità di mobilità dal 1° gennaio 2017)
- Legge 10 dicembre 2014, n. 183, art. 1, comma 2, lett. b) (delega per il riordino degli ammortizzatori sociali)
- D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22, artt. 1 e 14 (istituzione della NASpI; rinvio alla disciplina ASpI)
- D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, art. 2, comma 3 (contratto a tutele crescenti; indennità sostitutiva della reintegrazione)
- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), disposizioni di modifica dei requisiti NASpI
- Legge di bilancio 2025, disposizioni di ulteriore modifica dei requisiti NASpI
- INPS, circolare n. 36/2025 (illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, D.Lgs. n. 22/2015)
- INPS, circolare n. 94/2015 e messaggio n. 2971/2015 (prime indicazioni operative sulla NASpI)

Giurisprudenza

- Cass., sez. lav., sentenza n. 24981/2026 (persistenza del diritto alla NASpI fino all'effettivo ripristino del rapporto; effetto dell'opzione per l'indennità sostitutiva)
- Cass., sez. lav., sentenza n. 23476/2025 (non ripetibilità delle somme erogate a titolo di indennità di mobilità/NASpI in caso di reintegra non eseguita)

Cass. SS. UU. sentenza n. 23876/2025 (restituzione NASpI percepita con contratto a tempo determinato convertito in contratto a tempo indeterminato)

- Cass., sez. lav., ordinanza 18 ottobre 2022, n. 30553 (spettanza della NASpI anche in assenza di reintegra materiale)
- Cass., sez. lav., 19 settembre 2013, n. 21452 (natura dell'opzione per l'indennità sostitutiva come obbligazione con facoltà alternativa ex parte creditoris)
- Cass., sez. lav., 18 giugno 2018, n. 16024 (effetti dell'esercizio dell'opzione per l'indennità sostitutiva)
- Corte Costituzionale, declaratoria di illegittimità dell'art. 8, comma 4, D.Lgs. n. 22/2015 (richiamata da INPS, circ. n. 36/2025)



Contributi figurativi Inps: cosa sono e perché contano per la pensione

Mi capita spesso, parlando con lavoratori del trasporto pubblico e non solo, di sentirmi chiedere: «quei periodi in cui non...»

DI FRANCESCO CINELLI



Mi capita spesso, parlando con lavoratori del trasporto pubblico e non solo, di sentirmi chiedere: «quei periodi in cui non ho lavorato — malattia, maternità, cassa integrazione, servizio militare — mi contano davvero per la pensione?». La risposta è quasi sempre sì, e lo strumento tecnico che rende possibile questo riconoscimento si chiama contribuzione figurativa. Provo a ricostruirne l'istituto in modo semplice, ma con tutti i riferimenti normativi e giurisprudenziali che servono a chi vuole approfondire o far valere questo diritto.

CHE COSA SONO I CONTRIBUTI FIGURATIVI

I contributi figurativi sono un accredito contributivo gratuito che l'Inps riconosce al lavoratore per periodi in cui la prestazione lavorativa è stata sospesa o non resa per cause che la legge ritiene meritevoli di tutela: malattia, infortunio, maternità e paternità, congedo parentale, disoccupazione, cassa integrazione guadagni, servizio militare di leva, assistenza a familiari con handicap grave, cariche pubbliche o sindacali, per citare le ipotesi più ricorrenti nella mia attività di consulenza.

Il tratto che li distingue dai contributi obbligatori è proprio la gratuità: non comportano alcun esborso né per il lavoratore né per il datore di lavoro, perché il relativo onere resta a carico della gestione previdenziale competente. Questo non significa però che valgano

sempre e comunque: la loro funzione è tutelare la posizione assicurativa già esistente, non crearne una fittizia per periodi in cui il soggetto non rivestiva la qualifica di lavoratore.

LE DUE MODALITÀ DI ACCREDITO: D'UFFICIO E A DOMANDA

Nella pratica quotidiana la prima distinzione che spiego ai miei assistiti è quella tra accredito d'ufficio e accredito a domanda.

«La Corte di Cassazione ha più volte ribadito che la contribuzione figurativa presuppone l'esistenza di un rapporto di lavoro effettivo o comunque di una posizione assicurativa già costituita:»

ACCREDITO D'UFFICIO

Sono accreditati automaticamente, senza bisogno di alcuna istanza, i contributi figurativi relativi a periodi che l'Inps già conosce attraverso i flussi contributivi aziendali o le proprie gestioni: cassa integrazione guadagni, indennità di disoccupazione, malattia indennizzata ai sensi della legge n. 88/1989, mobilità, congedo di maternità e parentale in costanza di rapporto di lavoro, permessi e congedi per l'assistenza a persone con handicap grave ai sensi della legge n. 104/1992, riposi

giornalieri per allattamento, periodi di aspettativa per cariche elettive o funzioni sindacali.

ACCREDITO A DOMANDA

Vanno invece richiesti espressamente all'Inps, con onere probatorio a carico dell'interessato, i periodi non tracciati automaticamente: servizio militare di leva obbligatorio, malattia non indennizzata, assenza per donazione di sangue o midollo osseo, maternità al di fuori del rapporto di lavoro nei casi previsti dall'articolo 25, comma 2, del d.lgs. n. 151/2001. In questi casi la domanda va presentata online tramite il servizio Sito Inps, indicando i periodi da accreditare e, dove richiesto, allegando la documentazione probatoria: per il servizio militare, ad esempio, l'estratto contributivo da solo non basta e occorre produrre lo stato di servizio rilasciato dal distretto militare di appartenenza.

Il vincolo del perfezionamento del diritto

- I contributi figurativi partecipano sia al diritto sia alla misura della pensione quando derivano da un rapporto di lavoro subordinato o assimilato realmente esistito.
- Per i lavoratori privi di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 (sistema contributivo puro) e, in generale, per l'accesso alla pensione anticipata, l'articolo 1, comma 20, della legge n. 335/1995 richiede che il diritto si perfezioni con almeno cinque anni di contribuzione effettiva, esclusi quindi i contributi da figurativi per disoccupazione e malattia.
- Per artigiani, commercianti e coltivatori diretti la copertura figurativa è ammessa solo per periodi successivi al 1° gennaio 1993, in applicazione dell'articolo 1, comma 20, della legge n. 335/1995.

IL CALCOLO DEL VALORE RETRIBUTIVO FIGURATIVO

Una volta stabilito che un periodo è accreditabile, si pone il problema di quantificarlo economicamente ai fini della misura della pensione. La regola generale, fissata dall'articolo 8 della legge 23 aprile 1981, n. 155, stabilisce che il valore retributivo da attribuire per ciascuna settimana coperta da contribuzione figurativa va determinato sulla base della retribuzione media settimanale percepita dal lavoratore nell'anno solare in cui si colloca l'evento, con alcune correzioni quando manchi una retribuzione di riferimento adeguata.

L'Inps ha automatizzato questi calcoli con la circolare n. 11 del 24 gennaio 2013, che ha ridefinito i criteri di valorizzazione della retribuzione figurativa risolvendo diverse problematiche applicative dell'articolo 8 citato, soprattutto per le situazioni contributive discontinue o prive di alcuni elementi di calcolo negli estratti conto.

QUANTO INCIDONO DAVVERO SULLA MISURA DELLA PENSIONE

Fin qui ho parlato soprattutto del «diritto», cioè di come i contributi figurativi concorrano a raggiungere l'anzianità contributiva richiesta per andare in pensione. Ma nella mia attività di consulenza mi accorgo che l'aspetto meno conosciuto — e spesso più rilevante in termini economici — è quanto questi contributi pesino sulla «misura», cioè sull'importo mensile dell'assegno. E qui la risposta cambia radicalmente a seconda del sistema di calcolo applicabile.

NEL SISTEMA RETRIBUTIVO (QUOTE DI PENSIONE FINO AL 31 DICEMBRE 1995)

Per chi rientra, anche solo in parte, nel calcolo retributivo, la pensione si fonda sulla media delle retribuzioni percepite negli ultimi anni di lavoro. In questo perimetro i contributi figurativi valgono al 100%: la settimana o il mese coperto figurativamente entra nel calcolo della retribuzione media esattamente come se fosse stato lavorato e retribuito, secondo i criteri di valorizzazione dell'articolo 8 della legge n. 155/1981 di cui ho parlato sopra. Per i lavoratori con anzianità contributiva anteriore al 1996, dunque, un periodo di malattia, maternità o cassa integrazione non penalizza in alcun modo l'importo della pensione, a parità di altre condizioni.

NEL SISTEMA CONTRIBUTIVO (DAL 1° GENNAIO 1996 IN POI)

Per le quote di pensione maturate con il metodo contributivo il meccanismo è completamente diverso e, a mio avviso, merita di essere spiegato con attenzione perché è qui che si gioca la parte più delicata. Ogni anno l'Inps calcola un accantonamento virtuale applicando alla base imponibile annua l'aliquota di computo (33% per i lavoratori dipendenti, 24% per artigiani e commercianti, aliquota variabile per la Gestione separata): la somma di questi accantonamenti, rivalutati ogni anno in base alla variazione media quinquennale del Pil, costituisce il cosiddetto montante contributivo individuale. Al momento del pensionamento il montante viene moltiplicato per il coefficiente di trasformazione, un parametro che cresce con l'età di uscita: pensione annua lorda = montante contributivo × coefficiente di trasformazione.

Anche i periodi figurativi partecipano a questo accantonamento, con la stessa aliquota di computo prevista per la contribuzione da lavoro. Il punto critico è però la base imponibile su cui l'aliquota viene applicata: per molti eventi (penso alla Naspi, ma anche a diverse ipotesi di cassa integrazione) la base di calcolo non è l'ultima retribuzione realmente percepita, bensì una retribuzione di riferimento convenzionale — nel caso della Naspi, quella utilizzata per determinare l'indennità stessa, che già è una media degli anni precedenti e

può essere sensibilmente più bassa dell'ultimo stipendio. Ne consegue che un anno di disoccupazione indennizzata, pur accreditato per intero ai fini del diritto, produce di norma un accantonamento contributivo inferiore rispetto a un anno di lavoro effettivo a parità di inquadramento, con un effetto diretto e permanente sull'importo della pensione futura, perché quella minore rivalutazione si trascina fino al momento del pensionamento.

IL SISTEMA MISTO: DUE LOGICHE CHE CONVIVONO

Chi ha iniziato a lavorare prima del 1996 e continua dopo tale data si trova, nella maggior parte dei casi, in **regime misto**: la quota di pensione riferita ai contributi versati fino al 31 dicembre 1995 segue le regole del retributivo appena descritte (contributi figurativi al 100%), mentre la quota riferita ai contributi successivi segue le regole del contributivo, con gli effetti di possibile riduzione appena illustrati. È quindi frequente, nella pratica, dover valutare l'incidenza di uno stesso periodo figurativo in modo diverso a seconda di quando si colloca nella carriera dell'assicurato.

In sintesi: perché conviene verificare l'estratto conto

- I contributi figurativi valgono sempre ai fini del diritto alla pensione (raggiungimento dell'anzianità minima), qualunque sia il sistema di calcolo applicabile.
- Ai fini della misura, nel retributivo e nella quota retributiva del misto valgono al 100%; nel contributivo dipendono dalla base di calcolo convenzionale dell'evento e possono generare un accantonamento inferiore a quello di un anno di lavoro effettivo.
- Una carriera con più anni di copertura solo figurativa nel periodo post-1996 può quindi tradursi in un montante contributivo, e dunque in una pensione, sensibilmente più bassa rispetto a un'identica anzianità maturata con lavoro effettivo — pur avendo la stessa 'lunghezza' contributiva sulla carta.

RIFERIMENTI NORMATIVI ESSENZIALI

- 8, legge 23 aprile 1981, n. 155 — norma cardine sull'accreditamento e la valorizzazione economica dei contributi figurativi nell'assicurazione generale obbligatoria.
- 1, comma 20, legge 8 agosto 1995, n. 335 — requisito dei cinque anni di contribuzione effettiva per il diritto alla pensione anticipata e per l'accesso alla contribuzione figurativa di artigiani, commercianti e coltivatori diretti dal 1993.
- lgs. 16 settembre 1996, n. 564 e d.lgs. 30 giugno 1998, n. 278 — disciplina attuativa e integrativa dell'accredito figurativo.

- Legge 8 marzo 2000, n. 53 e d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 — congedi parentali, di maternità e paternità, anche fuori dal rapporto di lavoro.
- Legge 5 febbraio 1992, n. 104 — permessi e congedi per l'assistenza a persone con handicap in situazione di gravità, con relativa copertura figurativa.
- lgs. 30 giugno 2002, n. 105 — attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, che ha inciso sulla disciplina del congedo parentale e della relativa indennità.
- Circolare Inps n. 11 del 24 gennaio 2013 — calcolo automatizzato delle retribuzioni figurative da attribuire agli eventi registrati negli estratti conto.
- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, commi 5-10 e Circolare Inps n. 180/1996 — disciplina del sistema contributivo, aliquote di computo e coefficienti di trasformazione applicabili anche agli accrediti figurativi confluiti nel montante individuale.

ALCUNI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA

Sul tema si è formata negli anni una giurisprudenza che, nella mia esperienza professionale, è spesso decisiva per risolvere i casi dubbi che i lavoratori mi sottopongono. Ne richiamo tre linee guida che ritengo particolarmente utili.

La Corte di Cassazione ha più volte ribadito che la contribuzione figurativa presuppone l'esistenza di un rapporto di lavoro effettivo o comunque di una posizione assicurativa già costituita: non può quindi essere invocata per creare ex novo un'anzianità contributiva riferita a periodi in cui l'interessato non rivestiva la qualità di lavoratore subordinato o autonomo iscritto alla gestione di competenza.

In tema di aspettativa sindacale, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che l'accredito figurativo per il periodo di distacco o aspettativa non retribuita presuppone la sussistenza, quantomeno al momento dell'assunzione dell'incarico, di un rapporto di lavoro subordinato in atto: un incarico sindacale antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro non dà quindi diritto alla copertura figurativa per quel periodo.

Sul fronte della maternità fuori dal rapporto di lavoro, la giurisprudenza e la prassi amministrativa convergono nel ritenere che il diritto all'accredito, per chi è iscritto al Fondo pensioni lavoratori dipendenti o a forme sostitutive ed esclusive dell'Ago, richieda comunque il possesso di almeno cinque anni di contribuzione effettiva versata durante attività lavorativa, senza che rilevi a tal fine la contribuzione figurativa già accreditata per altri titoli.

UN CONSIGLIO PRATICO

Chi ha avuto una carriera lavorativa discontinua — cassa integrazione, disoccupazione, maternità, periodi di malattia o di aspettativa — dovrebbe, a mio avviso, richiedere periodicamente l'estratto conto contributivo Inps (compreso quello certificato) e verificare che tutti i periodi figurativi accreditabili d'ufficio risultino effet-

tivamente registrati, e presentare tempestivamente domanda per quelli accreditabili solo su richiesta, come il servizio militare o la malattia non indennizzata. Un controllo di questo tipo, fatto con qualche anno di anticipo rispetto alla maturazione del diritto a pensione, permette di correggere per tempo eventuali lacune ed evita brutte sorprese al momento della domanda di pensione. ■

Come la giurisprudenza fa evolvere il diritto allo sciopero

Sciopero, blocco delle merci e responsabilità: cinque sentenze e i principi che le guidano. Un percorso tra i casi, gli...

DI FRANCESCO CINELLI



Sciopero, blocco delle merci e responsabilità: cinque sentenze e i principi che le guidano

Un percorso tra i casi, gli istituti e le prospettive di riforma

C'è una domanda che, da tecnico del diritto del lavoro, mi sento rivolgere spesso da chi organizza o partecipa a un presidio: "fin dove posso spingermi senza rischiare di pagare io, di tasca mia, i danni all'azienda — o di perdere il posto di lavoro?". Negli ultimi mesi mi hanno colpito in particolare cinque decisioni, di gradi e materie diverse, che insieme offrono una risposta molto concreta a questa domanda: un'ordinanza della Corte di Cassazione, due sentenze di tribunale in funzione di giudice del lavoro, una sentenza di tribunale civile e una sentenza della Corte d'Appello di Milano che riforma integralmente una delle altre quattro.

Ho deciso di raccontarle insieme, senza tecnicismi particolari nella prima parte, perché riguardano da vicino chi, come tanti lavoratori in appalto o nel trasporto merci, si trova a scioperare per rivendicare un diritto essenziale usando lo strumento più antico e più delicato che il sindacato abbia a disposizione: *il picchettaggio*. Nella seconda parte entro invece nel dettaglio degli istituti giuridici che tengono insieme queste vicende, e nella terza provo a mettere sul tavolo qualche proposta

per il futuro, da tecnico che di frequente eroga formazione a delegati, dirigenti, RLS e responsabili aziendali su questi temi.

«ha attribuito la responsabilità al sindacato non in via oggettiva, ma per la partecipazione diretta di propri iscritti e per il ruolo di coordinamento organizzativo svolto dai suoi rappresentanti, che decidevano l'avvio e la prosecuzione dei blocchi.»

PARTE PRIMA — LE SENTENZE RACCONTATE

1. QUANDO È IL DATORE A ESAGERARE: CASSAZIONE, ORDINANZA N. 29740/2025

Comincio da chi, in questa storia, non è mai il lavoratore, ma il datore di lavoro. Autostrade per l'Italia aveva imposto al personale di esazione dei caselli una serie di adempimenti da rispettare prima e durante gli scioperi: procedure di durata variabile da 15 a 60 minuti da eseguire prima di aderire all'astensione, altre da eseguire dopo l'inizio dello sciopero, il tutto sotto la minaccia di sanzioni disciplinari. Sia il Tribunale sia la Corte d'Appello di Firenze avevano già bocciato questa prassi come condotta antisindacale ex art. 28 St. lav.; la Cassazione, con l'ordinanza n. 29740/2025, ha chiuso

definitivamente la partita respingendo il ricorso della società.

Il punto che mi preme sottolineare è che la Suprema Corte non nega affatto al datore di lavoro il potere di organizzarsi per limitare i danni di uno sciopero: gli riconosce anzi il diritto di adottare tutte le misure legali che attenuino gli effetti lesivi dell'agitazione. **Ma pone un paletto netto: quelle misure non possono mai tradursi in un condizionamento della libera scelta del lavoratore di aderire o meno allo sciopero, né in un'attività lavorativa non retribuita imposta dopo l'inizio dell'astensione.**

“...è pur sempre necessario che i mezzi adottati non incidano sull'esercizio del diritto di sciopero...” — dalla motivazione dell'ordinanza n. 29740/2025.

È una sentenza che consiglio di leggere non “contro” le imprese, ma come una “bussola” anche per loro: dà indicazioni precise su cosa un'azienda può fare, legittimamente, per proteggersi dai disagi di uno sciopero senza sconfinare nella condotta antisindacale.

2. IL PICCHETTO DI USMATE VELATE: TRIBUNALE DI MONZA, SENTENZA N. 433/2020

Siamo a Usmate Velate, in Brianza, il 19 giugno 2015. Un gruppo di lavoratori — dipendenti di una cooperativa in appalto presso un grande stabilimento lattiero-caseario — decide di scioperare per rivendicare, dopo dodici anni di lavoro ininterrotto, l'assunzione diretta da parte della committente, che secondo loro era il vero datore di lavoro. Blocco dei cancelli dalle 5 del mattino alle 14, camion fermi, Carabinieri chiamati sul posto, tensione altissima. Cinque anni dopo, il giudice del lavoro condanna una parte dei manifestanti a risarcire circa 12.000 euro di danni, in solido tra loro.

Fin qui, una vicenda che potrebbe sembrare la solita storia a senso unico: sciopero, danno, condanna. E invece, leggendo le motivazioni con attenzione, la sentenza restituisce un quadro più sfumato, che vale la pena condividere con chi vive ogni giorno il sindacato sul campo.

Propaganda sì, blocco no

Il cuore della decisione non è una bocciatura dello sciopero. È una linea di confine, tracciata da decenni di giurisprudenza e qui semplicemente riapplicata: il picchettaggio resta pienamente legittimo finché serve a diffondere le ragioni della protesta — volantini, cori, presidio visibile — mentre diventa illecito quando si traduce nell'impedimento fisico del passaggio di persone, merci e automezzi.

“Il picchettaggio può ritenersi lecito quand'è limitato alla propaganda dei motivi dello sciopero, senza impedimento al libero transito di persone e cose.”

È una distinzione che trovo utile spiegare proprio nei momenti di formazione sindacale che curo: non è la parola “sciopero” — la cui etimologia discende dal latino “exoperare”, “smettere di lavorare” o “uscire dal lavoro” — a proteggere una condotta; **a fare la differenza è cosa concretamente si fa davanti a un cancello.** Un blocco totale, anche se pacifico, anche senza un dito alzato contro nessuno, esce dal perimetro dell'art. 40 della Costituzione.

Ognuno risponde per quello che ha fatto, non per lo sciopero in sé

Un secondo punto che ritengo importante divulgare riguarda la responsabilità individuale. Il giudice ha respinto l'idea che a rispondere dovesse essere solo il sindacato che aveva proclamato lo sciopero, e non i singoli lavoratori. Il ragionamento è semplice: proclamare uno sciopero è un conto, mettere fisicamente la propria auto davanti a un cancello per impedire il passaggio di un camion è un altro. Sono condotte diverse, e rispondono a titoli diversi. Per questo motivo consiglio sempre, nella formazione che tengo ai delegati, di distinguere con chiarezza il ruolo del picchetto informativo da quello del blocco fisico: il primo tutela, il secondo espone personalmente chi lo mette in pratica.

Come si costruisce la prova

C'è un passaggio della sentenza che trovo istruttivo anche sul piano pratico. In giudizio si sono confrontate testimonianze opposte: i dirigenti dell'azienda parlavano di blocco totale, i lavoratori e i sindacalisti di un semplice rallentamento, senza impedimento reale. *A dirimere la contesa non è stata la voce più numerosa, ma la testimonianza dei Carabinieri intervenuti sul posto quella mattina, con tanto di rilievi scritti, porta per porta, di chi si trovava dove. La lezione, per chi organizza un presidio, è semplice quanto scomoda: nei momenti di tensione conviene sempre che qualcuno documenti, con foto, video o annotazioni, la situazione reale sul campo — proprio perché, in un'aula di tribunale, i rilievi di un soggetto terzo e imparziale pesano più di qualunque racconto, anche se sincero, di parte.*

Il risarcimento non è mai automatico

Da ultimo, un elemento che considero positivo per chi si difende in giudizio: il giudice ha respinto quasi 10.000 euro di danni su oltre 22.000 richiesti, proprio perché l'azienda non era riuscita a dimostrare, documento alla mano, il valore economico di una delle voci di danno contestate. Non basta, insomma, allegare un disagio: va provato, euro per euro, il nesso tra quel disagio e il danno effettivamente subito. Un principio di garanzia che vale per tutti, e che in questo caso ha dimezzato, di fatto, l'esposizione economica dei lavoratori coinvolti.

3. UN CASO, DUE ESITI OPPOSTI: TRIBUNALE DI MILANO N. 4452/2023 E CORTE D'APPELLO DI MILANO N. 168/2024

Questa è, a mio avviso, la vicenda più istruttiva delle cinque, perché mostra come lo stesso identico flusso di fatti possa essere letto in modo diametralmente opposto da due giudici diversi, a un anno di distanza l'uno dall'altro. Una cooperativa di logistica agisce contro il Sindacato Intercategoriale COBAS, chiedendo — non un risarcimento, ma il semplice accertamento — che i blocchi organizzati tra agosto e novembre 2021 presso tre piattaforme logistiche fossero dichiarati illeciti.

Il primo grado: il sindacato responsabile

Il Tribunale di Milano, nella sentenza n. 4452/2023, ha accolto la domanda. Sulla base dei verbali della Questura di Milano, di filmati e di testimonianze, ha ritenuto provato che l'attività di protesta si fosse tradotta in blocchi effettivi dei varchi — in alcuni casi con reti di plastica stese sul manto stradale e resistenza passiva alle forze dell'ordine — e **ha attribuito la responsabilità al sindacato non in via oggettiva, ma per la partecipazione diretta di propri iscritti e per il ruolo di coordinamento organizzativo svolto dai suoi rappresentanti, che decidevano l'avvio e la prosecuzione dei blocchi.**

L'appello: la stessa vicenda, letta in modo opposto

La Corte d'Appello di Milano, con la sentenza del 22 maggio 2024, ha ribaltato tutto. Ha innanzitutto corretto un vizio di *ultrapetizione* (il primo giudice aveva esteso l'accertamento a giornate mai allegare in ricorso) e ha ridimensionato il perimetro dei fatti provati. Ma il punto decisivo, quello che mi ha colpito di più, è **il richiamo diretto all'archiviazione penale disposta dal G.I.P. di Milano per lo stesso episodio: nessuna violenza o minaccia era stata riscontrata nei confronti di cose o persone, e un'ostruzione statica dei cancelli, priva di aggressività, resta esercizio legittimo del diritto di sciopero.**

“...la semplice presenza di un picchetto di molte persone finalizzato ad ostacolare gli automezzi in entrata o in uscita... non può integrare da sola una condotta penalmente rilevante, in quanto si tradurrebbe in uno strumento di repressione della libertà sindacale...” — dall'ordinanza di archiviazione del G.I.P. di Milano, richiamata in sentenza.

La Corte ha inoltre osservato che la cooperativa non aveva mai provato un danno alla produttività (nessuna distruzione o inutilizzabilità duratura di impianti), ma solo un danno alla produzione — fisiologico e quindi non ingiusto — e che i blocchi, per come ricostruiti, erano stati temporanee ostruzioni, non un impedimento totale e continuativo del traffico. Ha infine chiarito, ed è un punto che ritengo di sistema, **che la responsabilità organizzativa del sindacato resta comunque di-**

stinta da quella personale dei singoli aderenti per eventuali condotte individuali eccedenti.

Il contrasto tra queste due sentenze mi pare la dimostrazione più chiara di quanto il discrimine tra picchettaggio lecito e blocco illecito sia, nella prassi quotidiana, un accertamento di fatto — che dipende dalla precisione dell'allegazione iniziale e dalla capacità della parte attrice di provare non un generico disagio, ma un pregiudizio irreparabile alla capacità produttiva — più che una regola di diritto scontata in partenza.

4. QUANDO IL BLOCCO COSTA IL POSTO DI LAVORO: TRIBUNALE DI MILANO, SENTENZA DELL'11 NOVEMBRE 2025

L'ultima decisione applica in modo diretto — citandola testualmente — l'ordinanza di Cassazione n. 29740/2025 da cui sono partito, calandola stavolta nel licenziamento disciplinare di un lavoratore. Il ricorrente, RLS aziendale, era stato licenziato per aver partecipato, il 4 novembre 2024, a un blocco totale dei tre cancelli di un magazzino logistico, impedendo l'ingresso dei mezzi di trasporto merci.

Il ricorso conteneva anche una domanda accessoria di forte impatto pratico: l'accertamento di una catena di trasferimenti di ramo d'azienda tra le società succedutesi nell'appalto dal 2016 al 2023, con conseguente rivendicazione di anzianità e inquadramento superiore. Il giudice l'ha respinta, applicando il principio consolidato secondo cui il passaggio di personale in occasione di cambio appalto, se avvenuto in applicazione della clausola sociale del CCNL, non configura di per sé un trasferimento ex art. 2112 c.c., in assenza di prova di un passaggio di beni organizzati di non trascurabile entità.

Sul licenziamento, l'istruttoria — testimonianze, materiale video-fotografico, un post sulla pagina Facebook del sindacato che rivendicava esplicitamente “il blocco dei tre cancelli”, un'intervista radiofonica della sindacalista che ammetteva il blocco fin dalle 6 del mattino — ha confermato la partecipazione attiva e individualizzata del ricorrente.

Il giudice richiama testualmente “Cass. Civ., Sez. L, N. 29740 del 11-11-2025” per qualificare il blocco totale come condotta che “paralizza l'intera attività aziendale”, travalicando i limiti del legittimo esercizio del diritto di sciopero.

Il licenziamento è stato dichiarato legittimo, escludendo sia la natura ritorsiva o discriminatoria — il fatto che siano stati sanzionati solo i quattro lavoratori che materialmente bloccavano i cancelli, e non l'intera platea degli scioperanti, è stato anzi letto come indice di corretta individualizzazione della responsabilità disciplinare — sia la genericità della contestazione. **È la conferma, anche sul terreno più delicato del rapporto di lavoro individuale, che l'appartenenza sindacale e la**

partecipazione allo sciopero non blindano il lavoratore quando la condotta materiale personale travalica il picchettaggio persuasivo.

PARTE SECONDA — I PRINCIPI E GLI ISTITUTI

Metto ora da parte il racconto e provo a ricostruire, in modo più tecnico, l'ossatura giuridica che tiene insieme queste cinque decisioni. Non è un esercizio accademico: sono gli stessi istituti che utilizzo quotidianamente nei pareri e nella formazione, ed è bene che chi vive il sindacato da delegato, da RLS, o da responsabile del personale, li conosca con precisione.

L'ART. 40 COST. E I "LIMITI ESTERNI" DEL DIRITTO DI SCIOPERO

Il diritto di sciopero, attribuito direttamente ai lavoratori dall'art. 40 della Costituzione, non è un diritto illimitato, ma non incontra nemmeno limiti "interni" imposti dal legislatore ordinario (in assenza di legge attuativa). L'unico argine, ripetuto identico in tutte e cinque le decisioni, è quello dei c.d. limiti esterni: l'intangibilità di altri diritti costituzionalmente garantiti, in primis la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore (art. 41 Cost.) e il diritto alla vita e all'incolumità delle persone. È un principio che risale a Cass. SS.UU. n. 711/1980 e che tutte le pronunce esaminate, dalla Cassazione del 2025 alla Corte d'Appello di Milano del 2024, richiamano espressamente, quasi con le stesse parole.

DANNO ALLA PRODUZIONE E DANNO ALLA PRODUTTIVITÀ

È la **distinzione-cardine**, di origine costituzionale (Corte cost. n. 124/1962) e poi consolidata dalle Sezioni Unite nel 1980, che ho ritrovato identica in quattro delle cinque sentenze. Il danno alla produzione è la perdita temporanea di un risultato produttivo: è fisiologico, connaturato alla funzione di autotutela collettiva dello sciopero, e quindi mai risarcibile né sanzionabile in quanto tale. Il danno alla produttività è invece il pregiudizio irreparabile alla capacità dell'impresa di riprendere l'attività una volta cessata l'astensione — *fino alla distruzione o alla duratura inutilizzabilità degli impianti: questo sì eccede la tutela costituzionale.*

Consiglio di tenere a mente questa distinzione ogni volta che si valuta se agire (o difendersi) in giudizio: la domanda da porsi non è "quanto danno economico è stato causato", ma "che tipo di danno è stato causato". È un criterio qualitativo, non quantitativo, ed è proprio l'assenza di prova di un danno alla produttività ad aver fatto perdere la causa, in appello, alla cooperativa di logistica del terzo caso esaminato.

PICCHETTAMENTO PERSUASIVO E PICCHETTAMENTO OSTRUTTIVO

Sul piano operativo, la distinzione precedente si traduce in quella, più concreta, tra picchettaggio persuasivo, il raggruppamento di scioperanti nei pressi dell'ingresso per convincere i colleghi ad aderire, senza impedimento al transito e picchettaggio con blocco delle merci, che si sostanzia in comportamenti positivi (occupazione fisica dei varchi, posizionamento di veicoli o corpi davanti ai cancelli) idonei a impedire, non solo a rallentare, l'accesso. Le pronunce di merito più risalenti richiamate in tutte le sentenze (Tribunale di Cagliari 14.11.1994; Pretura di Treviglio 28.1.1983) e la costante giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 23552/2004; Cass. n. 8401/1987; Cass. n. 6787/2024) collocano il blocco totale, anche se attuato senza violenza né minaccia, fuori dal perimetro dello sciopero costituzionalmente tutelato.

L'ART. 28 ST. LAV. E LA CONDOTTA ANTISINDACALE DEL DATORE DI LAVORO

È lo strumento che, nella prima sentenza esaminata, ha permesso al sindacato di reagire contro le procedure imposte dal datore di lavoro prima e durante lo sciopero. Ricorda un aspetto che considero spesso trascurato: **i limiti del diritto di sciopero operano in entrambe le direzioni.** Il datore può legittimamente organizzarsi per contenere il danno, ma se le misure adottate condizionano la libera adesione del lavoratore o impongono prestazioni non retribuite sotto minaccia disciplinare, la condotta datoriale stessa diventa sindacalmente illecita, con conseguente rimozione degli effetti e possibile responsabilità risarcitoria a carico dell'azienda.

Su questo aspetto, in particolare sul principio di applicazione dell'art. 28 dello L. 300/1970 sto lavorando a un nuovo articolo di commento tecnico a una recentissima sentenza di Cassazione del 10/9/2026 che ne ridefinisce i limiti operativi, pronuncia che trovo davvero importante!

LA RESPONSABILITÀ: SINDACATO, ORGANIZZAZIONE, SINGOLO LAVORATORE (ART. 2055 C.C.)

Le sentenze esaminate distinguono con cura **tre piani di responsabilità**, che è utile tenere separati anche nella consulenza quotidiana: **la responsabilità individuale del singolo lavoratore** per la condotta materiale da lui posta in essere (il blocco fisico di un varco, il licenziamento disciplinare individuale); **la responsabilità solidale tra più lavoratori** che abbiano concorso allo stesso fatto dannoso, ai sensi dell'art. 2055 c.c., con presunzione di uguaglianza delle colpe nel dubbio; e **la responsabilità dell'organizzazione sindacale, che non è mai oggettiva per il solo fatto di aver proclamato lo sciopero**, ma richiede la prova di un contributo organizzativo e decisionale concreto dei suoi rappresentanti, un accertamento, quest'ultimo, che nel caso milanese ha portato a esiti opposti tra primo e secondo grado.

L'ONERE DELLA PROVA (ART. 2697 C.C.) E IL PESO DELLE FONTI TERZE

In tutte le vicende esaminate, il punto di svolta processuale è stato lo stesso: non la quantità delle testimonianze, ma la loro provenienza. I rilievi di soggetti terzi e imparziali: i verbali dei Carabinieri a Monza, le annotazioni della Questura a Milano, la documentazione video-fotografica e persino i contenuti social pubblicati dagli stessi organizzatori della protesta; hanno sempre prevalso sulle ricostruzioni di parte, anche quando queste ultime erano numerose e concordi tra loro. È un insegnamento pratico che vale sia per chi organizza un presidio sia per chi lo subisce: documentare, con mezzi imparziali, è spesso più efficace che testimoniare.

IL RILIEVO PENALE (ART. 610 C.P.) E IL SUO PESO NEL GIUDIZIO CIVILE

La sentenza d'appello milanese mostra con chiarezza come l'esito di un procedimento penale per violenza privata, nel caso di specie, un'archiviazione per assenza di condotte violente o minacciose, possa orientare in modo decisivo anche il giudizio civile sulla liceità della medesima condotta. Non si tratta di un vincolo di giudicato, ma di un elemento di fatto e di qualificazione giuridica che il giudice civile può, e nella prassi tende a, valorizzare pienamente.

IL TRASFERIMENTO D'AZIENDA E LA CLAUSOLA SOCIALE NEI CAMBI DI APPALTO (ART. 2112 C.C.)

Un istituto solo apparentemente estraneo al tema dello sciopero, ma che compare nell'ultima sentenza analizzata: il subentro di un nuovo appaltatore, con riassunzione del personale in forza della clausola sociale del CCNL di settore, non equivale automaticamente a un trasferimento di ramo d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c., mancando l'autonomia funzionale e il passaggio di un complesso organizzato di beni. È un chiarimento importante per tutti i lavoratori in appalto e subappalto — proprio la platea più esposta, nei fatti raccontati, ai conflitti sindacali qui esaminati.

IL PRINCIPIO DELLA "RAGIONE PIÙ LIQUIDA"

Da ultimo, un istituto di ordine squisitamente processuale, forse eccessivamente tecnico nel contesto di questo articolo, ma dall'impatto pratico davvero rilevante: la Corte d'Appello di Milano ha deciso il merito della controversia senza pronunciarsi sulle eccezioni preliminari (interesse ad agire, nullità del ricorso), applicando il principio per cui il giudice può sempre decidere sulla base della questione di più agevole e rapida soluzione, anche se logicamente subordinata. È un principio che consiglio di considerare con attenzione anche nella strategia difensiva: talvolta conviene concentrare le proprie energie argomentative sul

merito, più che su eccezioni pregiudiziali che rischiano di restare assorbite.

PARTE TERZA — PROPOSTE PER IL FUTURO

Non credo che queste sentenze vadano lette come pronunce "contro" lo sciopero. Sono, semmai, la conferma che lo sciopero resta uno strumento fortissimo e pienamente tutelato, a patto di restare fedele alla sua funzione: *far sentire una voce, non bloccare un cancello*. Proprio perché la linea di confine è affidata quasi interamente all'accertamento di fatto, caso per caso, credo che valga la pena mettere sul tavolo alcune proposte concrete, rivolte a sindacati, aziende e legislatore.

1. Un protocollo condiviso di documentazione del presidio

Suggerirei alle organizzazioni sindacali di dotarsi, in accordo con le aziende e le prefetture, di protocolli standard per la documentazione imparziale dei presidi (video a circuito continuo, log orari, presenza di osservatori terzi), proprio perché — come mostrano tutte e cinque le sentenze — è questo tipo di prova, e non le testimonianze di parte, a orientare l'esito dei giudizi.

2. Linee guida bilaterali su picchettaggio persuasivo e blocco

Servirebbe uno strumento pattizio, magari a livello di CCNL o di protocolli territoriali, che traduca in indicazioni operative: orari massimi di sosta davanti ai varchi, corridoi di transito da garantire sempre, modalità di comunicazione preventiva, la distinzione tra propaganda legittima e blocco fisico, oggi affidata solo alla giurisprudenza e quindi non sempre prevedibile ex ante da chi organizza la protesta.

3. Formazione mirata per delegati, RLS e responsabili del personale

Ritengo che la formazione sindacale e aziendale su questi temi sia l'elemento fondamentale, imprescindibile e debba diventare strutturale, non episodica: la distinzione tra responsabilità individuale, solidale e organizzativa, e quella tra danno alla produzione e danno alla produttività, dovrebbero far parte del bagaglio ordinario di chi organizza uno sciopero e di chi lo gestisce sul piano aziendale, per ridurre il rischio di responsabilità economiche e disciplinari evitabili.

4. Maggiore utilizzo delle sedi di conciliazione preventiva

In più di una delle vicende esaminate, l'intervento della Prefettura o della Questura ha di fatto posto fine al blocco prima che la situazione degenerasse: propongo di valorizzare, anche con appositi protocolli, il ruolo di queste sedi come luogo di raffreddamento del conflitto, da attivare non solo a blocco già in corso ma anche in via preventiva, non appena si registri lo stato di agitazione.

5. Una possibile codificazione, anche solo interpretativa, dei limiti esterni

Pur consapevole della delicatezza di ogni intervento normativo sull'art. 40 Cost., ritengo che una codificazione — anche solo a livello di prassi amministrativa condivisa tra Ministero del Lavoro e parti sociali — della distinzione tra danno alla produzione e danno alla produttività, oggi interamente di matrice giurisprudenziale, offrirebbe

maggiore certezza sia ai lavoratori sia alle imprese, senza nulla togliere all'ampiezza della tutela costituzionale dello sciopero.

6. Coordinamento tra sede penale, civile e giuslavoristica

L'esperienza della sentenza milanese soprattutto mostra quanto possa pesare, anche a distanza di mesi, l'esito di un procedimento penale parallelo sugli stessi fatti. Suggerirei alle parti, quando esiste un procedimento penale in corso sulla medesima vicenda, di valutare sempre con attenzione i tempi e gli esiti di quel procedimento nella costruzione della strategia processuale civile o lavoristica, evitando di trattare i due piani come compartimenti stagni.

IN CONCLUSIONE

Sapere, con precisione, dove passa il confine tra propaganda e blocco, tra danno alla produzione e danno alla produttività, tra responsabilità organizzativa e responsabilità individuale, non limita il diritto di sciopero: lo **protegge**, permettendo di esercitarlo fino in fondo senza correre rischi, economici o occupazionali, che si potevano evitare. È questa, in fondo, la ragione per cui continuo a occuparmene, come consulente tecnico e nelle aule di formazione.

Divulgare la conoscenza è forse la mia ossessione, ma toccare concretamente con mano l'acquisizione di nuove e preziose nozioni da parte delle persone che mi si rivolgono è la gratificazione più grande che mi spinge a non fermarmi mai nello studio! ■

Accordi interconfederali: il “contratto sui contratti” da Palazzo Vidoni alla misurazione della rappresentatività datoriale

Natura giuridica, funzioni e cent'anni di storia di uno strumento decisivo, oggi chiamato alla prova del salario giusto dopo l'accordo...

DI FRANCESCO CINELLI



Natura giuridica, funzioni e cent'anni di storia di uno strumento decisivo, oggi chiamato alla prova del salario giusto dopo l'accordo del 10 luglio 2026

1. PERCHÉ TORNO A PARLARE DI ACCORDI INTERCONFEDERALI

Chi, come me, lavora nel contenzioso e nella consulenza di diritto del lavoro sa che la domanda più banale – “quale contratto collettivo si applica?” – è anche la più insidiosa. Con l'introduzione del salario giusto da parte del DL 62/2026, quella domanda smette di essere una questione tecnica per addetti ai lavori e diventa il perno dell'intero sistema retributivo. L'art. 7, comma 2, del decreto aggancia infatti il salario giusto al **trattamento economico complessivo (TEC)** fissato dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni **comparativamente più rappresentative** sul piano nazionale, con riferimento al settore, alla categoria, all'attività prevalente, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro.

Se il salario giusto passa per il contratto leader, il contratto leader passa per la misurazione della rappresentatività. Ed è esattamente qui che si colloca la notizia da cui prendo le mosse: il 10 luglio 2026 le principali confederazioni datoriali hanno sottoscritto un nuovo ac-

cordo interconfederale per definire criteri oggettivi con cui misurare la propria rappresentatività comparata (ne ha dato conto M. Pagano su Eutekne.info il 25 settembre 2026).

Prima di valutarlo, però, credo sia necessario fare un passo indietro. Perché l'accordo interconfederale è uno strumento che quasi tutti citano e pochi sanno davvero collocare: che cos'è, che forza giuridica ha, e perché da cent'anni è il luogo in cui il sistema italiano delle relazioni industriali scrive le proprie regole in assenza di una legge sindacale.

«L'accordo interconfederale è nato, nel 1925, come strumento di chiusura del sistema; è rinato, nel 1943, come strumento di libertà; è diventato, nel dopoguerra, il vero legislatore delle relazioni industriali italiane, supplendo a un art.»

2. CHE COS'È, GIURIDICAMENTE, UN ACCORDO INTERCONFEDERALE

2.1 I SOGGETTI: LE CONFEDERAZIONI

Il nome dice già molto. L'accordo interconfederale è il contratto collettivo stipulato al livello più alto

dell'organizzazione sindacale, quello **intercategoriale**: da un lato le confederazioni dei lavoratori (storicamente CGIL, CISL e UIL, ma anche le confederazioni autonome come la Confsal, l'UGL e altre), dall'altro le confederazioni dei datori di lavoro (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confservizi, le centrali cooperative e così via). Le federazioni di categoria, quelle che firmano i CCNL, aderiscono alle confederazioni e ne sono vincolate sul piano associativo.

Ne deriva che l'accordo interconfederale **non disciplina un settore, ma l'intero sistema** (o l'intero perimetro di una confederazione datoriale): è per definizione trasversale.

2.2 LA NATURA: UN CONTRATTO COLLETTIVO DI DIRITTO COMUNE

Poiché i commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 della Costituzione (registrazione dei sindacati e contratti con efficacia generale) non sono mai stati attuati, anche l'accordo interconfederale, come il CCNL, è un **contratto di diritto comune**, espressione dell'autonomia privata collettiva (artt. 1321 e 1322 c.c.) e della libertà sindacale garantita dal primo comma dello stesso art. 39. Non è una fonte del diritto in senso formale: è un atto negoziale.

Questa premessa ha conseguenze pratiche che chi fa vertenze conosce bene: in linea di principio l'accordo vincola **soltanto le organizzazioni firmatarie e i loro aderenti**. La sua capacità di "fare sistema" discende non dalla legge, ma dalla forza delle parti che lo sottoscrivono, dal rinvio che ad esso fanno i contratti di categoria e, sempre più spesso, dai rinvii legislativi che ne valorizzano i contenuti.

2.3 LE FUNZIONI: LE REGOLE SULLE REGOLE

Nell'analizzarlo distinguo tre funzioni, che nella storia si sono sovrapposte in proporzioni diverse:

- **Funzione ordinamentale o procedurale**: è la più tipica. L'accordo interconfederale stabilisce la **struttura della contrattazione** (quanti livelli, con quali competenze, con quali tempi), le regole sulla **rappresentanza** (RSU, soglie di rappresentatività, criteri di misurazione), le procedure di **raffreddamento dei conflitti** e l'**esigibilità** degli impegni. È, per usare un'espressione ormai classica, il "contratto sui contratti".
- **Funzione normativa**: in alcune stagioni l'accordo interconfederale ha regolato direttamente istituti del rapporto di lavoro, valevoli per tutti i settori: la scala mobile, i licenziamenti individuali e collettivi, le commissioni interne.
- **Funzione obbligatoria**: crea impegni reciproci tra le organizzazioni stipulanti (tregue, obblighi di influenza sugli associati, clausole di pace sindacale)

che non si traducono direttamente in diritti del singolo lavoratore.

2.4 EFFICACIA E RAPPORTO CON I CCNL

Tra accordo interconfederale e CCNL non esiste una gerarchia legale, ma un rapporto di **coordinamento associativo**: le federazioni di categoria sono tenute, in quanto aderenti, a contrattare secondo le regole definite a livello confederale. Se un CCNL se ne discosta, il problema si pone anzitutto nei rapporti interni tra organizzazioni; verso i lavoratori resta applicabile il contratto effettivamente stipulato. È proprio questa "debolezza" strutturale ad aver spinto le parti, dal 2011 in avanti, a inserire meccanismi di esigibilità e sanzioni endoassocie.

2.5 DISTINGUERE PER NON CONFONDERE

Nel linguaggio corrente si tende a chiamare "accordo interconfederale" qualunque grande intesa.

Io ritengo utile distinguere i seguenti aspetti:

- **gli accordi interconfederali in senso proprio**, bilaterali, tra confederazioni sindacali e datoriali;
- **i protocolli triangolari** o di concertazione, sottoscritti anche dal Governo (Protocollo Scotti del 1983, Protocollo del 23 luglio 1993, Patto per l'Italia del 2002), che hanno natura politica e spesso vengono poi tradotti in legge o in accordi bilaterali attuativi;
- **le intese tra sole parti datoriali** o tra sole parti sindacali, come quella del 10 luglio 2026, che chiamiamo interconfederali perché coinvolgono più confederazioni, ma che non sono contratti collettivi in senso tecnico, mancando la controparte.

3. CENT'ANNI DI STORIA

3.1 LE ORIGINI CORPORATIVE (1925-1943)

La storia comincia, paradossalmente, con un accordo che ha negato il pluralismo sindacale. Con il **Patto di Palazzo Vidoni del 2 ottobre 1925** Confindustria e la Confederazione delle corporazioni fasciste si riconobbero reciprocamente come uniche rappresentanti di imprese e lavoratori, e le commissioni interne furono soppresse. Pochi mesi dopo la **legge Rocco n. 563/1926** diede ai contratti corporativi efficacia generale per legge. È il modello che la Costituzione repubblicana ha voluto superare, e ne porta ancora il segno: l'art. 39 nasce proprio come risposta al sindacato unico di diritto pubblico.

3.2 LA RICOSTRUZIONE E GLI ACCORDI DI SISTEMA (1943-1960)

Il primo atto della rinascita democratica fu, ancora una volta, interconfederale: l'**accordo Buozzi-Mazzini del 2 settembre 1943** ripristinò le commissioni interne

elettive. Nel dopoguerra, con una contrattazione di categoria ancora fragile e fortemente centralizzata, furono gli accordi interconfederali a governare le grandi questioni: la **scala mobile** (1945-1946), la **perequazione salariale** (meccanismo di adeguamento economico usato per ridurre le differenze di stipendio tra i lavoratori che hanno la stessa qualifica o mansione) tra Nord e Sud, le **commissioni interne** (1947 e 1953), i **licenziamenti individuali e collettivi** (1950), il **conglomeramento** delle voci retributive (1954), quest'ultimo firmato senza la CGIL, primo segnale delle divisioni che avrebbero attraversato tutta la storia successiva.

Per superare l'efficacia limitata dei contratti, il legislatore sperimentò la strada della **legge Vigorelli** (L. 741/1959), che delegò il Governo a recepire in decreti i minimi dei contratti e degli accordi collettivi esistenti, estendendoli a tutti. La **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 106/1962**, salvò quella legge solo in quanto transitoria e dichiarò illegittima la sua proroga: la via dell'erga omnes per decreto si chiuse lì.

3.3 STATUTO, SCALA MOBILE E CONFLITTO (1960-1985)

Negli anni Sessanta la contrattazione si articola: nascono i livelli aziendali e il baricentro si sposta verso le categorie. Gli accordi interconfederali del 1965 sui licenziamenti anticipano la **legge 604/1966**; quello del 1966 riscrive la disciplina delle commissioni interne. Lo **Statuto dei lavoratori** (L. 300/1970) fa poi entrare nella legge la nozione di "confederazione maggiormente rappresentativa", a cui l'art. 19 originario agganciava la costituzione delle RSA.

Il **25 gennaio 1975** l'accordo tra Lama e Agnelli introduce il **punto unico di contingenza**, il momento di massima espansione della funzione normativa interconfederale. Da lì comincia il percorso inverso: il **Protocollo Scotti del 22 gennaio 1983** raffredda la scala mobile; l'intesa del **14 febbraio 1984** ("di San Valentino"), non firmata dalla CGIL, porta al decreto sul taglio dei punti di contingenza e al **referendum del 1985**. È la prova che senza unità delle confederazioni l'accordo interconfederale perde la sua capacità di reggere il sistema.

3.4 LA STAGIONE DELLA CONCERTAZIONE (1992-1993)

Il **Protocollo del 31 luglio 1992** chiude definitivamente la scala mobile. Il **Protocollo del 23 luglio 1993** (Ciampi-Giugni) costruisce l'architettura che, con aggiustamenti, regge ancora oggi: due livelli di contrattazione (nazionale e aziendale o territoriale), politica dei redditi, inflazione programmata. Il **20 dicembre 1993** l'accordo interconfederale istituisce le **RSU (rappresentanza sindacale unitaria)**, elette da tutti i lavoratori, con una quota riservata alle organizzazioni firmatarie del contratto. A mio avviso è la stagione in cui la distin-

zione tra protocollo triangolare e accordo interconfederale attuativo diventa più nitida.

3.5 DIVISIONI E RICOMPOSIZIONE (1998-2011)

Il **Patto di Natale del 1998** conferma il metodo; il **Patto per l'Italia del 5 luglio 2002** lo incrina, senza la firma della CGIL. La frattura si ripete con l'**accordo quadro del 22 gennaio 2009** e l'accordo interconfederale attuativo del **15 aprile 2009**, che sostituisce l'inflazione programmata con l'indice **IPCA** (indice dei prezzi al consumo armonizzato) depurato dei prezzi energetici importati.

La vicenda di Pomigliano e l'uscita del gruppo Fiat dal sistema confederale mostrano poi tutta la fragilità di un ordinamento intersindacale privo di regole sulla misurazione del consenso. La risposta arriva con l'**accordo interconfederale unitario del 28 giugno 2011**: prime regole sulla rappresentatività per la contrattazione nazionale e riconoscimento dell'efficacia generale dei contratti aziendali approvati dalla maggioranza delle RSU. Poche settimane dopo il legislatore interviene con l'**art. 8 del DL 138/2011** sulla "contrattazione di prossimità" (che in alcuni casi specifici possono derogare in pejus a disposizioni di legge e ai CCNL), aprendo una tensione tra fonte legale e fonte interconfederale che non si è mai del tutto risolta.

3.6 LA RAPPRESENTATIVITÀ MISURATA (2013-2014)

Dopo la **sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013**, che nel caso Fiom-Fiat ha esteso la tutela dell'art. 19 dello Statuto anche ai sindacati che abbiano partecipato alle trattative pur senza firmare, le parti firmano il **Protocollo del 31 maggio 2013** e poi il **Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014**. È, a mio giudizio, l'accordo interconfederale più importante dell'ultimo trentennio:

- la rappresentatività si misura con un **dato misto**, media tra il dato associativo (deleghe certificate tramite INPS) e il dato elettorale (voti nelle RSU);
- per partecipare alla contrattazione nazionale serve una soglia del 5%;
- il CCNL è efficace ed esigibile se sottoscritto da organizzazioni che rappresentano almeno il **50% + 1**, previa consultazione certificata dei lavoratori;
- sono previste clausole di raffreddamento e di esigibilità, con sanzioni per le organizzazioni inadempienti.

Negli anni successivi il modello è stato replicato, con accordi analoghi, in altri sistemi datoriali (servizi pubblici locali, terziario, cooperazione, artigianato, piccola e media industria). Resta però un limite che ho sempre segnalato: il sistema misura soltanto chi vi aderisce, e la sua piena operatività è rimasta a lungo incompleta.

3.7 IL PATTO DELLA FABBRICA E LA NASCITA DEL TEC (2018)

Con il **Patto della fabbrica del 9 marzo 2018** Confindustria, CGIL, CISL e UIL introducono due concetti destinati a pesare: il **TEM**, trattamento economico minimo, e il **TEC**, trattamento economico complessivo, comprensivo delle voci ulteriori rispetto ai minimi, compreso il welfare contrattuale. Il Patto, inoltre, pone per la prima volta con chiarezza il tema della **misurazione della rappresentatività anche datoriale** e affida al CNEL un ruolo centrale nella mappatura dei contratti. È difficile non vedere la linea diretta che collega quel TEC di fonte negoziale al TEC su cui oggi il DL 62/2026 costruisce il salario giusto.

3.8 DUMPING CONTRATTUALE, CNEL E GIUDICI

Nel frattempo l'archivio del CNEL ha superato il migliaio di CCNL depositati, molti dei quali firmati da organizzazioni di dubbia consistenza: è il fenomeno dei cosiddetti contratti pirata. Il legislatore ha reagito per rinvii: l'**art. 51 del D.Lgs. 81/2015** individua come contratti di riferimento quelli stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative; l'**art. 16-quater del DL 76/2020** ha introdotto il **codice alfanumerico unico CNEL** dei contratti, da indicare nelle denunce retributive.

I giudici, dal canto loro, hanno chiarito che neppure il contratto firmato dalle organizzazioni più rappresentative è al riparo dal controllo di sufficienza ex **art. 36 Cost.**: lo hanno affermato le sentenze della **Cassazione del 2 ottobre 2023 (nn. 27711 e 27769)**, in linea con la **direttiva (UE) 2022/2041** sui salari minimi adeguati. E una più recente giurisprudenza di merito – richiamata nel dibattito sull'accordo di luglio: Trib. Campobasso 10 aprile 2024, Trib. Milano 4 dicembre 2025, Trib. Trani 10 marzo 2026 – ha iniziato a valutare la rappresentatività guardando alla **effettiva diffusione** del contratto tra imprese e lavoratori.

Tavola cronologica essenziale

Anno	Atto	Contenuto essenziale
1925	Patto di Palazzo Vidoni	Riconoscimento reciproco ed esclusivo tra Confindustria e sindacati fascisti; fine delle commissioni interne
1943	Accordo Buoizzi-Mazzini	Rinascono le commissioni interne elettive
1945-1954	Accordi di ricostruzione	Scala mobile, perequazione salariale, commissioni interne, licenziamenti (1950), conglobamento (1954, senza CGIL)

1959-1962	Legge Vigorelli e C. cost. 106/1962	Estensione erga omnes per decreto dei minimi contrattuali; bocciata la proroga
1965-1966	Accordi su licenziamenti e commissioni interne	Anticipano la L. 604/1966
1975	Accordo Lama-Agnelli	Punto unico di contingenza
1983-1985	Protocollo Scotti e San Valentino	Raffreddamento della scala mobile; rottura dell'unità, decreto e referendum
1992-1993	Protocolli 31 luglio 1992 e 23 luglio 1993	Fine della scala mobile; due livelli contrattuali; RSU (accordo 20.12.1993)
1998-2002	Patto di Natale e Patto per l'Italia	Concertazione; nuova divisione sindacale
2009	Accordo quadro e accordo 15 aprile	Riforma degli assetti, indice IPCA; CGIL non firma
2011	Accordo interconfederale 28 giugno	Unità ritrovata; prime regole sulla misurazione; poi art. 8 DL 138/2011
2013-2014	Protocollo 31 maggio 2013 e Testo Unico 10 gennaio 2014	Soglia del 5%, maggioranza 50%+1, esigibilità; estensione ad altri sistemi datoriali
2018	Patto della fabbrica	Nascono TEC e TEM; misurazione anche datoriale; ruolo del CNEL
2026	Accordo interconfederale datoriale 10 luglio	Criteri qualitativi e quantitativo per la rappresentatività comparata delle associazioni datoriali

4. IL NUOVO ACCORDO INTERCONFEDERALE DATORIALE DEL 10 LUGLIO 2026

Scheda di sintesi

Data: 10 luglio 2026, a valle del DL 62/2026 (salario giusto) e del D.Lgs. 96/2026 (trasparenza salariale).

Firmatari: AGCI, ANIA, Casartigiani, CLAAI, CNA, Confapi, Confartigianato, Confcooperative, Confcommercio, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi, Legacoop.

Obiettivo: criteri oggettivi, omogenei e verificabili per misurare la rappresentatività comparata delle organizzazioni datoriali, anche ai fini della partecipazione ai tavoli istituzionali.

Metodo: tre indici qualitativi e un indice quantitativo, con razionalizzazione dei perimetri contrattuali tramite codici ATECO.

Riassumo con parole mie l'impianto, per come emerge dalle ricostruzioni disponibili. Il primo passaggio è selezionare, sulla base di dati certi e comparabili, le organizzazioni legittimate a sedere ai tavoli di confronto con le istituzioni. Per farlo, l'accordo individua tre **criteri qualitativi**:

- la **seniority**, cioè la presenza storica e continuativa dell'organizzazione nel sistema di relazioni industriali, indice che la giurisprudenza ha spesso considerato;
- l'**adesione a organizzazioni europee** riconosciute come parti del dialogo sociale europeo, nell'ambito dei lavori del Comitato economico e sociale europeo (CESE);
- la presenza, nel proprio sistema contrattuale, di **istituti strutturati di welfare contrattuale**, integrativi del welfare pubblico, destinati alla generalità dei dipendenti e dotati di valore economico, anche se attuati tramite il secondo livello.

A questi si aggiunge un **criterio quantitativo**: il numero di dipendenti il cui rapporto è regolato dalla contrattazione del settore rappresentato, pesato secondo la tipologia d'impresa e, quando i temi in discussione sono trasversali, secondo l'ampiezza dei settori coperti dalla confederazione. È il criterio della **diffusione del contratto**, lo stesso valorizzato dal CNEL e dalla giurisprudenza di merito più recente. Completano il quadro la raccolta di dati certi sulla consistenza associativa e la **mappatura dei perimetri contrattuali per codici ATECO**, per evitare che i singoli contratti si allarghino impropriamente a settori non loro.

5. LA MIA LETTURA: LUCI E OMBRE

La **lacuna colmata**. Per trent'anni abbiamo discusso quasi soltanto della rappresentatività sindacale. Eppure il contratto leader è tale se sono rappresentative entrambe le parti: un CCNL firmato da sindacati forti e da un'associazione datoriale evanescente non è meno problematico del suo opposto. Che le confederazioni datoriali si diano regole di auto-misurazione è quindi, a mio giudizio, un fatto positivo e coerente con la traiettoria avviata nel 2018.

La **natura atipica**. Occorre però essere precisi: un'intesa sottoscritta tra sole organizzazioni datoriali non è un contratto collettivo in senso tecnico, perché manca la controparte. Non produce effetti verso terzi e non vincola né il CNEL né il Ministero né i giudici. Il suo peso sarà persuasivo, non normativo: varrà nella misura in cui i criteri proposti verranno recepiti nei decreti attuativi o nelle prassi amministrative e giudiziarie.

Il **rischio di un club chiuso**. Due dei tre criteri qualitativi – la storicità e l'affiliazione europea – premiano per definizione chi è già dentro il sistema. La libertà sindacale dell'art. 39, primo comma, protegge anche l'associazionismo datoriale, e un indice che diventi barriera d'ingresso rischierebbe di cristallizzare gli assetti esistenti a prescindere dal consenso reale. Per questo ri-

tengo che il **criterio quantitativo debba essere prevalente** e che gli indici qualitativi debbano operare come correttivi, non come filtri preliminari.

Il welfare come indice. Valorizzare il welfare contrattuale strutturato è condivisibile, perché misura la qualità del sistema e non solo la sua estensione. Ma va evitato che diventi un indice di "ricchezza" del settore più che di rappresentatività: settori a basso margine possono esprimere organizzazioni pienamente rappresentative con un welfare più essenziale.

I perimetri ATECO. È la parte che, per esperienza diretta nel trasporto pubblico locale, considero più utile. Il CCNL Autoferrotranvieri ha un perimetro storico chiaro, eppure nelle esternalizzazioni e nei subaffidamenti vedo applicare contratti di altri settori con trattamenti sensibilmente inferiori a parità di mansioni. Una mappatura rigorosa per codici di attività, se collegata al codice CNEL indicato nei flussi UNIEMENS (dichiarazione telematica obbligatoria che i datori di lavoro, in veste di sostituti d'imposta, inviano mensilmente all'Inps per comunicare i dati retributivi utili al calcolo dei contributi previdenziali dei dipendenti), può rendere verificabile ciò che oggi si accerta solo in giudizio.

La simmetria necessaria. Infine, la misurazione datoriale ha senso solo se accompagnata da una misurazione sindacale **completa e aperta**, che certifichi il dato associativo ed elettorale di **tutte** le organizzazioni, non soltanto di quelle aderenti a un determinato accordo. Da chi opera in un sindacato autonomo, lo dico con convinzione: la rappresentatività si difende con i numeri, e i numeri devono poter essere contati per tutti con le stesse regole.

6. CONCLUSIONI

L'accordo interconfederale è nato, nel 1925, come strumento di chiusura del sistema; è rinato, nel 1943, come strumento di libertà; è diventato, nel dopoguerra, il vero legislatore delle relazioni industriali italiane, supplendo a un art. 39 rimasto a metà. Oggi è chiamato a una funzione nuova e delicatissima: fornire i criteri con cui lo Stato individuerà il contratto che definisce il **salario giusto**.

L'intesa datoriale del 10 luglio 2026 va in questa direzione e merita attenzione. Ma il suo successo dipenderà da tre condizioni: che i dati siano **certificati da soggetti terzi**, che i criteri siano **aperti** e non escludenti, e che **alla misurazione datoriale corrisponda una misurazione sindacale altrettanto trasparente**. Senza queste condizioni, rischiamo di spostare il problema dei contratti pirata dal piano dei contenuti a quello delle regole d'accesso. Con queste condizioni, potremmo finalmente avere ciò che il Costituente aveva immaginato e che l'autonomia collettiva, da sola, non è mai riuscita a

garantire fino in fondo: un contratto di riferimento riconoscibile per ogni lavoratore.

RIFERIMENTI ESSENZIALI

- 39 Cost.; art. 36 Cost.; artt. 1321-1322 c.c.
- 3 aprile 1926 n. 563; L. 14 luglio 1959 n. 741; Corte cost. n. 106/1962; L. 15 luglio 1966 n. 604; L. 20 maggio 1970 n. 300, art. 19.
- Protocollo 23 luglio 1993; accordo interconfederale 20 dicembre 1993 sulle RSU; accordo interconfederale 28 giugno 2011; art. 8 DL 138/2011.
- Corte cost. n. 231/2013; Protocollo 31 maggio 2013; Testo Unico sulla Rappresentanza 10 gennaio 2014; Patto della fabbrica 9 marzo 2018.
- 51 D.Lgs. 81/2015; art. 16-quater DL 76/2020; direttiva (UE) 2022/2041; Cass. 2 ottobre 2023 nn. 27711 e 27769.
- DL 62/2026, art. 7; D.Lgs. 96/2026; accordo interconfederale datoriale 10 luglio 2026.
- Pagano, “Nuovo accordo interconfederale per individuare i contratti leader”, *Eutekne.info*, 25 settembre 2026.

[Home](#) ■



RUBRICA · 1 ARTICOLO

Scenari

Reti, investimenti e scelte che decidono il futuro dei trasporti.

Alta velocità, ma senza merci: il paradosso dell'AV/AC che continua a costare miliardi

Alta velocità, ma senza merci: il paradosso dell'AV/AC che continua a costare miliardi

Nata per far convivere treni veloci e cargo, dopo quasi vent'anni l'Alta Velocità/Alta Capacità non ha mantenuto la promessa sul...

DI PIETRO SPIRITO



Nata per far convivere treni veloci e cargo, dopo quasi vent'anni l'Alta Velocità/Alta Capacità non ha mantenuto la promessa sul fronte delle merci. Eppure, lo stesso modello viene riproposto per i nuovi quadruplicamenti, dall'Adriatica alla Salerno-Reggio Calabria, con investimenti per decine di miliardi. Tra pedaggi insostenibili per il cargo, capacità ferroviaria «bruciata» dalla convivenza di treni a velocità diverse e costi crescenti, è arrivato il momento di ripensare il modello? Pubblichiamo la prima parte della riflessione sulla lezione ignorata e le possibili alternative

Quando si intraprende una strada completamente in antitesi rispetto alle esperienze maturate nel resto del mondo, bisogna almeno procedere con cautela. Se è possibile che si stia percorrendo un sentiero di innovazione, nulla ci può assicurare che il percorso possa condurre a controindicazioni divergenti rispetto agli obiettivi che si intende raggiungere. Nell'Italia degli anni Novanta viene coniata – per il progetto del quadruplicamento ferroviario – la formula della grande «T» (TO-MI e MI-NA).

Invece di realizzare binari specializzati esclusivamente per i treni passeggeri AV, venne decisa, progettata e poi realizzata, una infrastruttura per un esercizio misto di treni merci e treni ad alta velocità: in particolare sulla TO-MI, a base della progettazione fu posto un programma di esercizio con 400 treni giorno di cui il 40% AV e il 60% merci. Questo sistema, unico al mondo, fu deno-

minato Alta Velocità/Alta Capacità, più noto come AV/AC.

LA LEZIONE IGNORATA

A distanza di 17 anni dall'avvio in esercizio delle prime tratte, nessun treno merci ha utilizzato la nuova infrastruttura, che è costata però circa il 30% in più proprio per consentire il transito, mai verificatosi, dei treni merci. Normalmente un dato eclatante come questo avrebbe meritato un acceso dibattito pubblico, un'analisi critica su quello che era successo, una decisione senza appello per non continuare a percorrere questa strada senza sbocchi. Prevale invece, in un Paese solitamente rumoroso, un silenzio imbarazzato ed imbarazzante. La lezione di ciò che è accaduto dovrebbe essere ovviamente in testa alle specifiche e alle caratteristiche tecniche degli investimenti ferroviari per la realizzazione di nuovi quadruplicamenti.

«la necessità di assicurare giornalmente le manutenzioni alle linee, consente finestre molto limitate per le tracce notturne che potrebbero essere quelle maggiormente appetibili per i collegamenti merci»

Purtroppo, questa soluzione originale, derivante da un errore di pianificazione del passato, continua a

costituire il pilastro per la programmazione in corso. Si può continuare a far finta di nulla e rimandare al successivo giro le eventuali correzioni, determinando un incremento inutile di costi nella realizzazione dei quadruplicamenti? Il Documento Strategico Pluriennale della Mobilità, elaborato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sintetizza la pianificazione degli investimenti ferroviari in corso: **la scelta dell'AV/AC resta confermata per i quadruplicamenti strategici.**

OPERE E CANTIERI TROPPO FRAMMENTATI

Non si vede l'ombra di analisi costi benefici per evitare di allocare risorse finanziarie su investimenti che non sono poi in grado di generare i vantaggi di mobilità ipotizzati in pura descrizione delle opportunità. Una valutazione di possibili alternative sarebbe largamente opportuna, soprattutto per il fatto che **il teorema dell'AV/AC che si è rivelato completamente fallace.** Inoltre, è indispensabile evitare una eccessiva frammentazione delle opere e dei cantieri. Per le sue stesse intrinseche caratteristiche, l'infrastruttura ferroviaria è in grado di assicurare i propri risultati solo a intervento compiutamente terminato, e a modello di esercizio definito nella utilizzazione della nuova capacità messa a disposizione degli investimenti.

Per questa ragione è **particolarmente sconsigliabile finanziare le opere ferroviarie solo per lotti, e non a direttrice intera.** Fino alla fine degli anni Ottanta questo è stato uno dei motivi di arretramento competitivo delle ferrovie italiane. Tornare a quell'approccio sarebbe davvero esiziale. Nel contratto di programma andrebbero inserita esclusivamente la logica del finanziamento ad un'intera direttrice per ogni opera.

IL CONTO SALATO PER LE NUOVE FERROVIE

Appare poi necessario entrare nel merito delle scelte tecniche che vengono assunte per valutarne gli impatti dal punto di vista della corretta allocazione delle risorse e dei servizi erogati al mercato. Spesso solo l'analisi approfondita consente la migliore allocazione delle risorse finanziarie. I due interventi infrastrutturali più rilevanti per il futuro del sistema ferroviario, accanto a quelli dei valichi e dei transiti alpini, riguardano **la direttrice meridionale e la direttrice adriatica.** In entrambi i casi stiamo parlando di quadruplicamenti AV/AC, per i quali, pur prevedendo un programma di esercizio con traffico «*viaggiatori e merci in compresenza*» si continua a progettare ed a realizzare utilizzando come specifiche l'involuppo dei massimi requisiti tecnici. Questo pur consapevoli che fare esercizio con una così eterogenea classe di treni (AV e merci) non fa altro che bruciare preziosa capacità, vista l'eccessiva diffe-

renza di velocità fra le due tipologie di treni (250-300 km/h i primi, 80-100 km/h i secondi).

E siamo comunque in presenza di un esercizio teorico, perché i treni merci non transitano sulle linee AV/AC, innanzitutto per un costo del pedaggio incompatibile con la struttura economica del mercato. Nel caso dell'asse adriatico i costi previsti dal contratto di programma, **per la sola tratta Bologna San Vitale – Rimini, ammontano a 10,8 miliardi di euro**, con risorse disponibili per 5,2 miliardi e fabbisogni ulteriori per 5,6 miliardi su un costo a direttrice intera, stimato già qualche anno fa, e non più attuale, in non meno di 80 miliardi di euro.

I DUBBI SULLA DIRETTRICE ADRIATICA E IL NODO DI BOLOGNA

È assolutamente azzardato pensare di poter realizzare un intervento significativo sulla intera direttrice se il solo quadruplicamento da Bologna a Castelvoglio costa 3,6 miliardi, e solleva tutta una serie di dubbi concettuali molto gravi. La soluzione incrementa la capacità della tratta interessata (Bivio S. Vitale – Castelvoglio), ma sposta il collo di bottiglia nell'ambito molto più delicato e strategico del nodo di Bologna, sia per la parte passeggeri che per quella merci. La nuova linea AV/AC non si dirama dalla rete AV (quindi dalla stazione AV di Bologna), ma dalla stazione di superficie di Bologna Centrale, destinata a servizi metropolitani e regionali, tramite la linea storica BO-Rimini a partire dal Bivio San Vitale (a 4 km da Bologna Centrale); per tale ragione tutto il nuovo traffico AV da Bologna verso la linea adriatica e viceversa impegnerà necessariamente la stazione di superficie.

Viene, secondo questo approccio, contraddetto il paradigma che ha ispirato negli anni '90 la separazione dei servizi su stazioni distinte e che ha guidato la realizzazione della stazione AV di Bologna e del realizzando passante AV di Firenze. **Viene sottratta di conseguenza alla stazione di Bologna Centrale capacità da destinare al potenziamento dei servizi ferroviari regionali e metropolitani**, così come auspicato dalla Regione Emilia-Romagna. Inoltre, per tale nuova linea si adottano standard tecnici per una velocità max di 300 km/h ma per contro, e in evidente contraddizione in termini, si adotta un'alimentazione a 3 kV cc, che, com'è noto ai tecnici, non consente ai convogli AV di superare i 250 km/h.

ANCHE AL SUD IL MODELLO AV/AC È DESTINATO AL FALLIMENTO

Diversa è la criticità che riguarda la direttrice meridionale, nel **collegamento tra Salerno e Reggio Calabria.** Il costo previsto per questa opera è pari a 30,3 miliardi di euro, con 12,1 miliardi di risorse disponibili, ed un fabbisogno pari a 18,2 miliardi. Meno rilevante è il tema

dei servizi locali, mentre la centralità sta nell'assicurare collegamenti passeggeri e merci per accorciare la distanza tra Mezzogiorno ed Europa. Sarebbe anche qui assolutamente opportuno rivedere il modello di AV/AC. I fatti hanno dimostrato che non esistevano le condizioni economiche ed operative per un efficace utilizzo di questo modello.

Il pedaggio di accesso alla nuova infrastruttura non è compatibile con la logica economica del servizio merci: gli attuali 7 euro a treno*km sono totalmente incompatibili con la disponibilità a pagare da parte del mercato. Si è speso tanto per ottenere molto meno. L'obiettivo di sviluppo del traffico ferroviario merci, oltretutto, è completamente fallito. Questo disallineamento è reso ancora più evidente dalla necessità di investire in materiale rotabile dedicato per le caratteristiche tecniche delle nuove linee (TE e ERTMS): l'ammortamento di questi beni avrebbe allontanato ulteriormente ogni possibilità di sostenibilità commerciale del servizio. Infine, **la necessità di assicurare giornalmente le manutenzioni alle linee, consente finestre molto limitate per le tracce notturne che potrebbero essere**

quelle maggiormente appetibili per i collegamenti merci tra le principali città metropolitane del nostro Paese.

L'ERRORE DI UN MODELLO VECCHIO

Per le ragioni che sono state sintetizzate finora, **andrebbe cancellata l'esperienza dell'AV/AC.** Nessun treno cargo – salvo la temporanea e disastrosa esperienza di un treno passeggeri adattato al traffico merci – ha mai utilizzato in 16 anni il sistema di infrastrutture dell'alta velocità.

Confermare pervicacemente le specifiche tecnico-funzionali AV/AC per la realizzazione dei nuovi quadruplicamenti, da utilizzare per realizzare programmi di esercizio misti viaggiatori-merci, appare un **gravissimo errore**, un vero e proprio spreco di denaro pubblico. Con specifiche, rispettose degli standard europei, e meno velleitarie, si potrebbero conseguire utili economie, destinando tali risorse ad altri potenziamenti della rete e dei servizi ferroviari.

Di **Pietro Spirito, Giuseppe Alfonso Cassino** ■



RUBRICA · 1 ARTICOLO

Analisi & Studi

Dati, ricerche e approfondimenti per capire il settore.

La lezione della storia delle ferrovie italiane: dai privati alla nazionalizzazione

La lezione della storia delle ferrovie italiane: dai privati alla nazionalizzazione

“Le strade ferrate, cioè le comunicazioni agevolate, accelerate, moltiplicate, non possono non conferir molto, tutto alla formazione della politica nazionale...”

DI VALERIA MASCOLI



“Le strade ferrate, cioè le comunicazioni agevolate, accelerate, moltiplicate, non possono non conferir molto, tutto alla formazione della politica nazionale, dico la politica di principi e popoli, popolo grande e piccolo insieme, tutta la nazione”

(Cesare Balbo)

A partire dalla realizzazione della prima ferrovia italiana – la Napoli-Portici nel 1839 nell'allora Regno delle Due Sicilie – l'iniziativa di costruire, finanziare e in molti casi di gestire le linee ferroviarie e il trasporto sono affidati all'iniziativa e al capitale privato. L'istituto giuridico utilizzato per affidare i lavori di costruzione delle linee ferroviarie è quello della “concessione” o del “privilegio”, che permette agli Stati di concedere appunto, la progettazione, l'esecuzione e spesso anche la successiva gestione della ferrovia ad imprenditori e società private. Lo sviluppo della rete ferroviaria nella nostra penisola e non solo, infatti, si deve – accanto agli Stati che frequentemente sono afflitti da problemi di equilibrio di bilancio – ai grandi investitori internazionali che non mancano di farsi avanti. A metà degli anni '50 dell'Ottocento, infatti, con un processo di concentrazione senza precedenti in nessun altro comparto economico, le infrastrutture ferroviarie più rilevanti di tutta l'Europa continentale vengono a far capo a due grandi gruppi finanziari che in quanto a capacità economica surclassano i singoli Stati. Si tratta del gruppo

del “Credit Mobilier” creato nel 1852 dai fratelli Pereire, e dalle diverse componenti di casa Rothschild associate nel 1856 in sindacato, “la Reunion Financiere” guidato a Parigi dall'abile James Rothschild.

Il motivo per il quale i capitali privati si interessano all'ingente investimento necessario alla costruzione delle infrastrutture e allo sviluppo del trasporto ferroviario è principalmente di natura commerciale. La nascita e lo sviluppo delle ferrovie, infatti, almeno nella sua fase iniziale è dovuta alla necessità di velocizzare il trasporto delle merci in un'epoca nella quale il trasporto su strada è ancora lento e poco pratico. La prima ferrovia europea la Stockton-Darlington nasce, infatti, nel 1825 su iniziativa dell'imprenditore Edward Peane, interessato ad unire la miniera di carbone di Shildon al porto di Stockton on Tress e a Darlington.

«“rendere organico ciò che si era avviato e in parte realizzato in modo inorganico e frammentario”»

Nella nostra penisola la nascita delle ferrovie avviene in epoca pre-unitaria dove, quindi, l'iniziativa e le scelte fatte dai singoli Stati sono determinanti, ma anche profondamente diverse. La componente territoriale e politica spingono, infatti, gli Stati a fare scelte strategiche utili sia alla coesione territoriale che allo

sviluppo del commercio nell'ambito dei confini dello Stato ma anche a limitare l'ambito di influenza degli Stati confinanti, ove necessario. Il parlamento piemontese ad esempio, decreta che nell'ambito del territorio dello Stato di Sardegna la costruzione e la gestione delle linee considerate strategiche e principali rimangono in capo allo Stato, lasciando all'iniziativa privata le cosiddette linee secondarie.

Fino all'Unità d'Italia nel 1861, lo sviluppo della rete ferroviaria avviene pertanto in maniera disforme e frammentata, affidata tanto nella gestione della rete che del trasporto, a società private con sistemi normativi e tariffari molto diversi tra di loro. Ma soprattutto con una estensione della rete enormemente differenziata a seconda dell'area geografica con il Regno di Sardegna che la fa da padrone, con circa 800 km di rete ferroviaria realizzata e capace di collegare tutti i maggiori centri del proprio territorio.

Durante tutto il processo risorgimentale la strada ferrata viene a rappresentare nell'ideale collettivo l'emblema dell'agognata unità nazionale, e la facilità di circolazione per le merci e i viaggiatori consentita dai binari viene reputata indispensabile nella costruzione dello Stato, che ha urgente bisogno di un contatto reciproco fra le varie regioni. Al periodo post-unitario spetta, quindi, il gravoso compito di *“rendere organico ciò che si era avviato e in parte realizzato in modo inorganico e frammentario”*, più reti sorte autonomamente che devono trasformarsi in una rete unificata nazionale.

La questione ferroviaria rimane assolutamente centrale nella politica economica nazionale tanto da diventare in più occasioni argomento di scontro in Parlamento. Le discussioni parlamentari portano all'istituzione di diverse Commissioni Parlamentari che hanno il compito di indagare la condizione delle ferrovie nazionali fino all'inizio degli anni '80 dell'Ottocento. Alla conclusione dei lavori di una di queste Commissioni si giunge nell'aprile 1885 ad una *“legge sulle convenzioni”*. La novità principale è rappresentata dalla divisione tra la proprietà, che rimane statale poiché il patrimonio ferroviario è ormai così ingente da non consentire ad alcun gruppo privato di riscattarlo, e la gestione che viene affidata a sole tre società – *Società per le strade ferrate del Mediterraneo*, *Società per le strade ferrate meridionali* e *Società per le strade ferrate della Sicilia* – per un periodo massimo di 60 anni, rinnovabile di 20 in 20. Con la legge sulle convenzioni si affronta per la prima volta in maniera organica anche la questione delle tariffe, sin qui ogni società o singola linea applica, infatti, una propria tariffa. Dal 1° luglio 1885 vengono adottate indistintamente dalle tre società due *“tariffe ordinarie nazionali”*, una applicabile per i viaggi con i *“treni omnibus”* e l'altra per i *“treni diretti”*.

L'unificazione delle tariffe e le agevolazioni previste per i viaggi di lunga distanza ottengono l'adesione anche dei parlamentari meridionali che intuiscono le grandi opportunità del nuovo sistema per il trasporto di persone e merci verso i mercati del nord. Con le convenzioni, inoltre, lo Stato si assume anche l'onere di alleviare il notevole disavanzo delle *casse pensionistiche del personale ferroviario* riconoscendo ad esse una percentuale degli aumenti del prodotto lordo dell'esercizio.

Una serie di elementi congiunturali quali la situazione economica generale, un aumento del traffico inferiore alle previsioni e una conseguente minor redditività per le Società mette nuovamente in crisi il sistema. Le Società avanzano pretese sempre più urgenti di rinegoziare le condizioni delle concessioni e nel frattempo introducono tutta una serie di misure tese a risparmiare il più possibile. A questa situazione ed alle lamentele sempre più diffuse da parte dei cittadini e del personale ferroviario, il Parlamento risponde con altre commissioni di inchiesta, la prima che presenta una relazione nel 1898 incentrata soprattutto sulla *annosa questione dei ritardi dei treni*, una seconda commissione presieduta da V. Saporito con il compito di studiare il futuro ordinamento ferroviario e che termina i suoi lavori nel 1903. Tra le considerazioni più incidenti a produrre un giudizio critico verso il sistema vigente la prima riguarda la non ottimale condizione del sistema ferroviario dopo un ventennio o quasi di esercizio privato, e la seconda i rapporti assai tesi tra il personale e le società ferroviarie. Nel frattempo, per mantenere il sistema lo Stato esborsa in continuazione fondi sia per garantire la prosecuzione dell'esercizio che per pagare gli stipendi ai ferrovieri, nonostante questi siano di fatto dipendenti di società private.

Il dibattito sulla statalizzazione delle ferrovie è lungo ed articolato, non vi sono altri esempi in Europa se non per la Svizzera che a seguito di un referendum tra i cittadini del 1898 ha già statalizzato gran parte della sua rete. Per arrivare a compiere tale processo in Italia è fondamentale la volontà del primo ministro Giovanni Giolitti, grande sostenitore della nazionalizzazione delle ferrovie in quanto *“mal tollerava che le società ferroviarie si comportassero con lo Stato come da potenza a potenza”*. Con L.22 aprile 1905 e seguenti, viene istituita l'**Amministrazione Autonoma delle Ferrovie dello Stato**, ente che fa capo al Ministero dei Lavori Pubblici ma dotato di propria autonomia decisionale attraverso il Consiglio di Amministrazione presieduto dal Direttore Generale, Riccardo Bianchi. La nuova Azienda di Stato si dota di un proprio apparato burocratico che si articola in una Direzione Generale e dei Servizi Centrali con sede a Roma e in tanti Compartimenti territoriali secondo i quali viene divisa la rete: Torino,

Milano, Venezia, Genova, Firenze, Ancona, Roma, Napoli, Reggio Calabria, Palermo e dal 1912 anche Bologna e Bari.

Al momento dell'inizio della gestione statale la rete nazionale conta su un'estensione di circa 15.000 km, dei quali soltanto 2.300 a doppio binario e che risulta priva per la quasi totalità del sistema di distanziamento dei treni. ■





RUBRICA · 2 ARTICOLI

Interventi

Le voci di chi lavora nei trasporti e di chi li studia.

Ferrovie, prima l'orario e poi i binari: la lezione di Svizzera e Germania che l'Italia ignora · Costi standard – il viaggio nelle regole del trasporto pubblico continua



Mentre l'Italia continua a progettare nuovi quadruplicamenti per la compresenza di treni veloci e merci con standard da Alta Velocità, Svizzera e Germania seguono un'altra strada: prima definiscono il modello di esercizio e le tracce necessarie, poi costruiscono l'infrastruttura.

Pietro Spirito

Ferrovie, prima l'orario e poi i binari: la lezione di Svizzera e Germania che l'Italia ignora



Seconda parte dell'analisi sul modello AV/AC. Mentre l'Italia continua a progettare nuovi quadruplicamenti per la compresenza di treni veloci e merci con standard da Alta Velocità, Svizzera e Germania seguono un'altra strada: prima definiscono il modello di esercizio e le tracce necessarie, poi costruiscono l'infrastruttura. Un approccio che potrebbe ridurre i costi, aumentare la capacità e garantire più spazio al trasporto ferroviario delle merci

Qualche giorno fa, il 14 settembre, è stato pubblicato sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il “Documento strategico pluriennale della mobilità”, approvato dalle Commissioni parlamentari trasporti di Camera e Senato. Tra l'altro, ad inizio di pagina 73 si legge che “le prospettive prevedono, al di fuori della dorsale AV principale, un utilizzo promiscuo delle nuove infrastrutture per traffici viaggiatori e merci in compresenza, superando il precedente paradigma di separazione temporale”.

Abbiamo visto nel primo [articolo che il quadruplicamento ad alta velocità/alta capacità \(AV/AC\)](#), realizzato in coerenza col paradigma della separazione temporale, non ha mai ospitato nemmeno un treno merci, nonostante riguardasse proprio la dorsale principale del

Paese, dove si concentra la massima quantità di traffico merci.

Errare humanum, perseverare autem diabolicum: la radice di questa espressione deriva dal pensiero classico, mentre questa espressione letterale appartiene a Sant'Agostino di Ippona, fondatore dell'omonimo ordine dal quale proviene Papa Leone XIV. Si tratta di uno di quei tipici insegnamenti che dobbiamo richiamare spesso alla memoria, perché la ricaduta nell'errore sta costantemente dietro l'angolo. Teorizzare “*un utilizzo promiscuo delle nuove infrastrutture per traffici viaggiatori e merci in compresenza*” perseverando nel progettare e realizzare le opere utilizzando l'inviluppo – esclusivamente italiano – dei massimi standard tecnici (AV/AC) per la realizzazione del quadruplicamento delle nuove tratte ferroviarie, appare un gravissimo errore, un vero e proprio spreco di denaro pubblico. I risparmi derivanti dal ridimensionamento degli extra standard permettono di finanziare altri potenziamenti della rete e dei servizi ferroviari (elettrificazioni, raddoppi, velocizzazioni, ecc.).

Lo abbiamo detto nella prima parte di questa nostra riflessione. Costruire quadruplicamenti ad esercizio contestuale passeggeri e merci richiede un responsabile ripensamento degli standard tecnici da utilizzare

affinché si realizzi il giusto trade-off fra costi e benefici.

Va peraltro sottolineato che l'esperienza internazionale sulla progettazione delle nuove linee ferroviarie mostra due possibili soluzioni:

- nel caso di linee a domanda forte, sostanzialmente esclusiva, per il traffico passeggeri di lunga percorrenza, è sufficiente definire standard secondo specifiche tecniche (v. LGV francese, linee AV spagnole), che sono molto meno onerose di quelle AV/AC adottate in Italia. L'esperienza italiana dimostra che, alla luce dell'utilizzo che se n'è fatto, **la Milano – Napoli (Direttissima FI-RM esclusa) e la Torino – Milano potevano essere progettate e realizzate con le sole specifiche per linea AV senza includere quelle, molto onerose, per linea merci**, non perdendo assolutamente nulla in termini di performances di esercizio (si pensi solo a quanto, la necessità di avere ascese limitate per ospitare treni merci pesanti, comporti in termini di maggiore lunghezza di ponti e di gallerie nei tratti orograficamente più impegnativi);
- per linee a domanda passeggeri di lunga percorrenza decisamente meno dominante, con necessità conseguente di assegnare la capacità delle linee esistenti nell'area dei nodi soprattutto alla crescita dei servizi regionali e metropolitani, è del tutto evidente che **occorre spostare sui nuovi quadruplicamenti sia i treni AV sia i treni merci**, ossia i treni più veloci e i treni più lenti, garantendone la “compresenza”. È appunto questa, per esempio, la richiesta della **Regione Emilia-Romagna per la tratta Bologna San Vitale – Castelbolognese**; e in tal caso occorre appunto prevedere un quadruplicamento in grado, per caratteristiche funzionali, di supportare un programma di esercizio che vede, appunto, la “compresenza” di treni veloci (anche con materiale AV) e treni merci. In tale caso, la tecnica dei trasporti dà indicazioni ben precise alle quali i progettisti dovrebbero attenersi rigorosamente:
- per non bruciare capacità **occorre ridurre lo scarto di velocità fra treni lenti (100-120 km/h) e treni veloci (250-300 km/h)** adottando una più idonea Velocità massima (V_{max}) della linea in grado di consentire il massimo utilizzo in termini di capacità della nuova infrastruttura (riducendo dunque il grado di eterotachicità); esasperare la riduzione di percorrenza dei treni veloci è il modo migliore per bruciare capacità;
- adottare un'alimentazione TE a 3 kV cc al fine di non precludere l'accesso a convogli con locomotive/convogli monotensione (3 kV cc);

- **intensificare i Posti di Movimento consentendo di agevolare il “sorpasso” dei treni veloci su quelli lenti**, sia in fase di programmazione dell'orario che in fase di gestione della circolazione, soprattutto se fortemente perturbata.

Questo porterebbe sensibili benefici anche sui costi della manutenzione ordinaria e straordinaria sia delle infrastrutture che del materiale rotabile tanto più intensa e, quindi, più costosa, quanto più è alta la velocità di esercizio. In tal senso bisognerebbe guardare con attenzione alle strategie messe in campo dalle ferrovie svizzere e tedesche le quali, con orizzonti medio-lunghi, realizzano l'infrastruttura proprio sulla base del programma di esercizio (orario) che si intende realizzare, e non viceversa.

Le esperienze dei quadruplicamenti in Svizzera e Germania

La **Svizzera** ha costruito un modello nel quale l'infrastruttura viene progettata a partire dall'orario integrato: il principio è quello di **Rail 2000** e delle successive fasi di ampliamento, con frequenze cadenzate, coincidenze sistematiche nei nodi e progressiva separazione dei traffici laddove la capacità lo richiede. La ferrovia è quindi concepita come una rete coordinata.

La **Germania**, attraverso il *Deutschlandtakt*, si sta muovendo verso una logica analoga, ma partendo da una rete molto più estesa, eterogenea e congestionata. Il quadruplicamento assume spesso una funzione più esplicita di segregazione dei servizi: **due binari per i traffici veloci e/o a lunga percorrenza e due per regionali e merci, oppure combinazioni differenti a seconda del corridoio**.

In Svizzera il quadruplicamento è il risultato di un modello di esercizio integrato; in Germania sta diventando uno degli strumenti attraverso i quali rendere possibile il modello di esercizio del *Deutschlandtakt*.

Il modello svizzero è particolarmente interessante perché la **programmazione degli investimenti parte dalla domanda**. Però l'obiettivo non è semplicemente “far passare più treni”. Il nuovo assetto deve consentire contemporaneamente riduzione dei tempi di percorrenza dei servizi a lunga distanza, maggiore frequenza dei regionali, maggiore regolarità, separazione dei conflitti tra traffici, aumento della capacità complessiva del corridoio. **Il progetto di quadruplicamento è funzionale all'orario**. La documentazione svizzera di utilizzazione della rete mostra infatti una programmazione estremamente dettagliata delle tracce per traffico a lunga distanza, regionale e merci.

La Germania ha sviluppato una filosofia analoga, ma in un contesto molto più complesso. Il *Deutschlandtakt* (*D-Takt*) rovescia progressivamente la tradizionale

metodologia di pianificazione, partendo dalla articolazione dell'orario per individuare i requisiti della infrastruttura giungendo alla progettazione delle linee. Ma la Germania ha un problema diverso. **Possiede una rete molto più vasta e un sistema ferroviario caratterizzato da fortissima concentrazione del traffico nei nodi**, elevata domanda merci, infrastrutture storicamente sotto-dimensionate in diversi corridoi, rete regionale molto articolata, elevata necessità di manutenzione, ritardi accumulati negli investimenti. Per questo il quadruplicamento tedesco ha spesso una funzione di disaccoppiamento dei flussi. Una delle evoluzioni più interessanti del *D-Takt* è la costruzione delle *systemtrassen* (le tracce di sistema). La traccia non viene più considerata come una semplice “finestra disponibile” nella quale collocare un treno. Diventa parte di una struttura ricorrente, con caratteristiche di cadenzamento sistematico. Il *D-Takt* considera esplicitamente le *systemtrassen* per passeggeri e merci come elemento centrale dell'incremento di efficienza della rete. Un elemento rilevante riguarda la priorità che viene assegnata ai treni. Il quadruplicamento assume un significato ancora più importante quando sulla stessa infrastruttura circolano merci e passeggeri, come si dichiara di voler fare in Italia per le nuove linee.

La Svizzera ha formalizzato un principio particolarmente interessante: **il programma di utilizzazione della rete stabilisce preventivamente le tracce destinate ai diversi tipi di traffico**. Per il traffico merci transalpino vengono garantite specifiche capacità sulle principali direttrici: viene stabilito addirittura un numero minimo di tracce per ora e per direzione. **È una scelta di politica industriale, non soltanto ferroviaria**. La capacità merci viene protetta ex ante.

Il confronto fra Svizzera e Germania dimostra che **il quadruplicamento ferroviario è efficace soltanto quando viene concepito come elemento di un modello di esercizio**. Il punto comune è però decisivo: non si investe in quattro binari perché ci sono troppi treni; si costruiscono quattro binari perché si è deciso quale sistema ferroviario si vuole far funzionare. E la conse-

guenza metodologica è ancora più forte: **l'investimento ferroviario dovrebbe essere valutato non in euro per chilometro di binario costruito, ma in capacità, frequenza, affidabilità, velocità commerciale, tracce merci e resilienza ottenute per euro investito**. È questa la vera differenza fra una politica ferroviaria fondata sulle opere e una politica ferroviaria fondata sul modello di esercizio. In poche parole: **“È l'orario che determina le infrastrutture, non il contrario”**.

La lezione per l'Italia

Nella definizione dei programmi di investimento ferroviari a comandare, come dicono le esperienze europee, deve essere il progetto di orario alla base della previsione di traffico. Per le nuove linee, adibite al traffico misto basterebbe rifarsi alle specifiche tecniche TEN-T per merci (treni da 750 m fino a 2000 t, carico per asse di 22,5 t, Vmax di 100 km/h, sagoma P400) e viaggiatori (Vmax 160 km/h, banchine fino a 400 m) oltre al requisito dell'alimentazione TE e del segnalamento ERTMS. **Standard superiori (es. quadruplicamenti con Vmax da 300 km/h) rappresentano inevitabilmente un extracosto che non trova giustificazione alcuna** soprattutto se, come indicato dal “Documento strategico pluriennale della mobilità”, occorre concepire i potenziamenti ferroviari, al di fuori della dorsale AV principale, per un “utilizzo promiscuo per traffici viaggiatori e merci in compresenza”.

Non possiamo permetterci il lusso di persistere **nell'errore di sovradimensionare gli standard tecnici dei nuovi quadruplicamenti**, ottenendo in contropartita nessun beneficio di esercizio – anzi gravi penalizzazioni sulla capacità – ed un costo superiore rispetto allo standard ottimale, soprattutto in assenza di un chiaro programma di esercizio che la struttura della domanda e le convenienze economiche indicano. Non c'è tempo per rinviare le decisioni ad una successiva programmazione. La posta in gioco è troppo alta, sia per la più corretta allocazione della finanza pubblica sia per la competitività del sistema ferroviario italiano.

Di **Pietro Spirito, Giuseppe Alfonso Cassino** ■



“Inoltre nelle more delle determinazioni di competenza di ART, il costo medio ponderato del capitale (WACC), applicato nell’ambito degli affidamenti diretti, può essere determinato in misura inferiore rispetto a quanto stabilito nell’articolo 5, comma 2, del presente decreto....”.

Enrico Sciarra

Costi standard – il viaggio nelle regole del trasporto pubblico continua

Nella prima parte dell’articolo (pubblicata in data 18 luglio) fu trattato il “Perché i costi standard”, nella presente seconda parte si prevedeva che si trattasse “Come si definiscono i costi standard”.

Negli ultimi anni in molti hanno scritto sui e dei costi standard soprattutto per quello che riguarda il mondo dei trasporti e della mobilità.

Ci sono stati eccessi teorici, sottolineature di passaggi e a volte illustrazioni più complicate di quanto non fosse già i documenti preparatori e lo stesso Decreto 157 con gli Allegati.

Quello che si cercherà di fare con la sequenza degli articoli è esattamente uno dei significati del verbo divulgare cercare di “spiegare concetti complessi in modo semplice e comprensibile”, questo perché, a otto anni dal decreto costi standard, il problema non è un arricchimento teorico o delle formule ma difendere il senso e la missione dei costi standard evitando indecisioni e regressioni operative che condannerebbero per molti anni il TPL al non sviluppo e impedirebbero un processo di modernizzazione.

Infatti sui costi standard i segnali di passi indietro senza nemmeno aver fatto il passo in avanti (che avrebbero dovuto rappresentare) sono presenti e motivati da



varie ragioni conservative, per questo vanno sostenute quelle realtà istituzionali che hanno scelto di applicare i costi standard e le misure delle Delibere ART.

Comunque dopo mesi e mesi nei quali il Gruppo di Lavoro attivato con delibera della Conferenza Unificata n.128 del 16 ottobre 2014, fu impegnato in raccolta dati, verifiche della veridicità dei dati trasmessi, simulazioni, applicazione dei calcoli si arrivò al Decreto.

Quel Decreto, come già detto, rappresentava lo spazzalibi fino a quel momento accumulati per impedire e rallentare la modernizzazione e liberalizzazione del sistema del TPL.

Il Decreto riprendeva l’art. 17 comma 1 del Decreto Legislativo 19 novembre 1997, l’articolo 2 del Regolamento 1191/69/CEE, modificato dal Regolamento 1893/91/CEE (obblighi di servizio pubblico) “*prevedendo nei contratti di servizio di cui all’articolo 19 le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti, i servizi stessi, secondo il criterio dei costi standard...*”

Lo strumento per applicare un articolo risalente al 1997 veniva predisposto nel 2018, 21 anni dopo!

21 anni di cammino lento e/o rallentato

Nei 21 anni furono assunti altri provvedimenti che richiamavano, riconfermavano e precisavano gli obiettivi del 1997.

Con il decreto legislativo 26 novembre 2010 n.216 recante **“Disposizioni in materia di Costi Standard e Fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province”** venivano individuati come servizi da valutare e considerare a costi standard la viabilità e i trasporti.

Poi con l'art.1 comma 84 della legge 27 dicembre 2013 n.147 si stabiliva che **“entro il 31 marzo 2014 con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono definiti con criteri di uniformità a livello nazionale, i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, nonchè i criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi.”**

Intanto in considerazione di quanto visto, considerato, tenuto conto e preso atto, la Legge 21 giugno 2017 n.96 stabiliva che a **“decorrere dall'anno 2018, per il riparto del Fondo (Nazionale Trasporti) il criterio di suddivisione tra le Regioni di una quota pari, per il primo anno, al dieci per cento dell'importo del fondo in base a quanto previsto dal Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti di determinazione dei costi standard”**.

Il decreto costi standard era in laboriosa predisposizione ma già gli era stato attribuito un compito fondamentale anche se per una percentuale minima.

Con la stessa Legge 96 si stabiliva all'art.27 comma 8 bis che i costi standard si applicavano ai contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017.

Intanto il Gruppo di Lavoro istituito con delibera della Conferenza Unificata il 29 luglio 2015 aveva concluso il proprio lavoro per la definizione dei costi standard.

Quindi si arrivò al Decreto e a decretare.



Il Decreto definiva e precisava.

“Il costo standard unitario di un servizio pubblico di trasporto di linea per passeggeri, locale regionale è espresso in corsa-km”

“Il costo standard è utilizzato nei rapporti interistituzionale tra Stato, Regioni ai fini del riparto delle risorse statali”

“Il costo standard è calcolato elaborando i dati di natura economica e trasportistica acquisiti dall'Osservatorio nazionale per le politiche del trasporto pubblico locale, isti-

tuito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti”

“I costi standard determinati in applicazione del decreto del Ministero sono utilizzati dagli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta...”

“Inoltre nelle more delle determinazioni di competenza di ART, il costo medio ponderato del capitale (WACC), applicato nell'ambito degli affidamenti diretti, può essere determinato in misura inferiore rispetto a quanto stabilito nell'articolo 5, comma 2, del presente decreto....”

Il decreto rese necessario stabilire la condivisione di definizioni che individuavano passaggi fondamentali e fattori per la determinazione dei costi standard

“Servizio”

Servizio di trasporto pubblico locale e regionale con modalità di trasporto autolinea, filovia, funivia, funicolare, tranvia, metropolitana, ferroviario regionale, marittimo regionale, lagunare, lacuale e fluviale regionale e a chiamata”

“Veicolo”

Materiale utilizzato per il trasporto, quale autobus, filobus, convoglio tranviario, convoglio per metropolitana, convoglio per trasporto ferroviario, altro veicolo per funivia, funicolare, naviglio di diversa costruzione quale battello, aliscafo, traghetto ecc.

“Costo unitario chilometrico”

Costo rapportato all'unità del servizio espressa in corsa-km o in corsa-miglio; per i servizi autolinea e filovia è espressa con l'unità di servizio espressa in bus-km e per servizi con modalità tranviaria, metropolitana e ferroviaria del trasporto ferroviario regionale con l'unità di servizio espressa in treno-km

“Velocità commerciale da programma di esercizio”

E' la condizione operativa che caratterizza lo svolgimento del servizio. Per i servizi tranviari, metropolitani e ferroviari è calcolata quale lunghezza in chilometri delle corse rapportata ai tempi di percorrenza previsti dai programmi di esercizio.

Per i servizi di trasporto con modalità autolinea è calcolata quale lunghezza in chilometri delle corse in servizio al pubblico effettivamente realizzate rapportate alla somma puntuale dei tempi di percorrenza dalla partenza all'arrivo previsti dal programma di esercizio e dei relativi tempi di sosta al capolinea o alla fermata, il tempo di ciascuna soste è pari:

_ tre minuti per ogni corsa in servizio al pubblico urbano o suburbano

_trenta minuti per ogni corsa in servizio al pubblico interurbano il cui tempo di percorrenza tra i capolinea di inizio e fine corsa sia maggiore di 200 minuti

_15% del tempo di percorrenza tra i capolinea di inizio e fine corsa con tempo di percorrenza al più 200 minuti

“Quota annua di ammortamento”

Costo di acquisto del bene strumentale considerato rapportato alla vita economica-tecnica del medesimo

“Vita economica-tecnica del bene strumentale”

Arco temporale riferibile all'utilizzo strumentale o al tempo di funzionamento durante cui il bene è sottoposto a corretta manutenzione accertabile tra due fermate consecutive

“Rapporto di occupazione nella fascia di picco per il servizio ferroviario regionale”.

Quantità di passeggeri a bordo treno rapportata alla quantità di posti a sedere offerti accertabile tra due fermate consecutive nella tratta di massimo carico di un giorno ferialo tra ottobre e maggio.

“Quantità di posti a sedere per convoglio”

Quantità annua di posti a sedere nelle corse rapportata alla quantità delle corse effettuate nell'anno.

“Quantità di posti totali per convoglio”

Quantità dei posti a sedere e in piedi offerti (Tram e Metropolitane) rapportata alla quantità di corse nell'anno (posti in piedi calcolati su 6 persone per metro quadrato).

Concordate le “definizioni” il Decreto inizia a descrivere come si arriva alla determinazione dei costi standard.

La determinazione avviene con il metodo statistico della regressione che porta alla funzione di costo standard unitario.

Per questo si tiene conto della velocità commerciale media espressa in km/h, della quantità del servizio offerta e dell'ammodernamento del materiale rotabile.

Per quei servizi ai quali non è applicabile la regressione i costi standard sono determinati con *“il metodo analitico di calcolo per processi e attività industriali”*.

Il decreto stabilisce che per autolinee e ferrovie si applica la regressione mentre per tram e metropolitane si applica il calcolo dei processi e attività industriali.

La determinazione dei costi standard tiene conto della valutazione dei “Fattori di contesto “ (art.4): aree metropolitane, aree interne, aree a domanda debole, orografia del territorio, potenzialità generativa degli spostamenti, percentuale di appartenenza alla fascia scolastica tra 5 e 24 anni maggiore del 10% o fascia di popo-

lazione di età superiore a 70 anni maggiore del 10%, campo di variazione altimetrica del territorio comunale maggiore di 600 metri, comuni con frazioni più distanti di 1,5 km. Ecc.

Ai fini del calcolo dei costi standard unitari, la soglia minima della velocità commerciale è pari a 12,5 km/h, con variazione altimetrica superiore a 400 metri, per gli altri servizi di autolinea la soglia minima è pari a 14 km/h, nelle aree a domanda debole la soglia massima della velocità per i servizi autolinea è pari a 32 km/h.

Sul fattore velocità commerciale si tornerà più avanti.

Intanto c'è da dire che il Decreto stabiliva e allineava l'ammortamento standard e il periodo di ammortamento standard per le diverse tipologie di servizio di trasporto.

Il Decreto stabiliva anche le modalità di aggiornamento e rideterminazione dei costi standard unitari.

Il Decreto costi standard, nonostante fosse da molto tempo annunciato, piombò nel dibattito sulle sorti del TPL come quell'invitato alla festa che gran parte degli altri invitati non sopporta e sperano che non partecipi, poi, improvvisamente, suonano alla porta si apre ed è proprio lui l'invitato indesiderato dai più.

Le Aziende del TPL dovevano fare i conti con una novità che incideva sulle loro strategie di rinnovo dei contratti di servizio, sulla scelta o meno di procedere a gara sulle azioni per mantenere in house.

Sul ruolo di ART (Autorità Regolazione Trasporti) si scriverà successivamente

Le reazioni del mondo del TPL furono diverse e diversamente motivate.

Ci fu chi aveva pensato di farsi in proprio i costi standard e si ritrovò il Decreto, ci fu chi immaginò il Decreto come un catalogo e cercò di ricavare per la propria realtà i migliori fattori e condizioni previsti dal Decreto.

Poi ci fu chi comprendendo il ruolo fondamentale nel calcolo della velocità commerciale, cercò di intervenire per condizionare quell'elemento a proprio favore come l'ATAC di Roma che intervenne sull'applicazione dell'art.8 DM 157/18 sottolineando il punto B dell'articolo :”14 km/h per i servizi i cui bus-km sono erogati nel territorio di comuni capoluogo caratterizzati da un campo di variazione altimetrica rilevata dal Modello Digitale di Elevazione (DEM) superiore a 400 metri” e rilevando che: “ il Comune di Roma risulta avere una variazione altimetrica pari a 380 metri fonte ISTAT <http://dati.istat.it/it/archivio/156224>”.

Invece di cogliere l'occasione dei costi standard per innovare insieme a quanto stava producendo ART si

cercava di continuare la gestione mitigando gli effetti del nuovo.

L'art.8 del Decreto 157 affrontava il tema fondamentale della velocità commerciale. Il Gruppo di lavoro aveva lungamente affrontato il tema della velocità commerciale per l'importanza che aveva nei risultati dei calcoli e per corrispondere alle specificità del territorio.

L'articolo prevedeva velocità pari a **12,5 km/h** per i servizi bus-km erogati in capoluoghi con campo di variazione altimetrica superiore a 400 metri

Per tutti gli altri servizi la soglia minima era stabilita in **14 km/h**.

Per le aree a domanda debole la soglia massima della velocità commerciale per i servizi autolinea era stabilita a **32 km/h**

Il Decreto stabiliva che a decorrere dal 2019 per i contratti di servizio in essere nel 2017 i cui servizi avevano un velocità commerciale inferiore a **17 km/h** la velocità era pari almeno al valore del 2017 incrementata di **0,5 km/h** all'anno fino al raggiungimento di.

- **15 km/h** per i servizi i cui bus-km sono erogati in territori di città metropolitane o province con densità abitativa superiore a 2000 abitanti per km quadrato

- **14 km/h** per i bus-km erogati nel territorio dei comuni capoluogo con un campo di variazione altimetrica superiore a 400 metri



- **17Km/h** per tutti gli altri servizi

Il Decreto precisava:

“In ogni caso la velocità commerciale utilizzata per il calcolo dei costi standard unitari relativa a ciascun contratto di servizio di trasporto autolinea in essere al 2017 non potrà essere inferiore a quella rilevata nel 2017”

Il Decreto costi standard aveva una serie di allegati che illustravano lo sviluppo delle formule.

Nel prossimo articolo si esamineranno gli allegati, le prospettive di applicazione dei costi standard, il ruolo di ART e i servizi OSP (obbligo di servizio pubblico). ■



RUBRICA · 3 ARTICOLI

Punti di vista

Opinioni a confronto sui temi del mese.

Il valore di una scelta · Il bollo si può abolire, il TPL si deve riformare · Lavorare non può costare: il conto degli spostamenti spetta all'impresa



Fare politica significa scegliere. Significa decidere come utilizzare risorse che, per definizione, non sono infinite. Significa rispondere ai bisogni...

Marco Manna



Il valore di una scelta

Fare politica significa scegliere. Significa decidere come utilizzare risorse che, per definizione, non sono infinite. Significa rispondere ai bisogni immediati delle persone e, nello stesso tempo, provare ad anticipare quelli che stanno cambiando.

È partendo da questo principio che la scelta di eliminare il bollo per una parte consistente di auto e motocicli può diventare l'occasione per una riflessione che vada oltre il giudizio favorevole o contrario sul singolo provvedimento.

Ridurre un costo che grava su milioni di cittadini rappresenta certamente un beneficio immediatamente percepibile. Ma ogni scelta di politica economica racconta anche una direzione e pone una domanda: quale modello di mobilità vogliamo costruire nei prossimi anni?

Secondo le stime relative al provvedimento, la compensazione alle Regioni per il mancato gettito vale circa 2,3 miliardi di euro. Non sono risorse sottratte al trasporto pubblico locale e sarebbe sbagliato rappresentarle in questo modo. Il loro ordine di grandezza consente però un confronto utile.

Il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale vale poco più di 5,3 miliardi e il settore evidenzia da tempo la necessità di maggiori risorse per recuperare l'erosione prodotta dall'inflazione, sostenere l'aumento dei costi e sviluppare quantità e qualità dei servizi.

Se prendiamo come riferimento un fabbisogno di adeguamento nell'ordine degli 800 milioni, i circa 2,3 mi-

liardi collegati all'eliminazione del bollo rappresentano quasi tre volte quella cifra.

Non per sostenere che quelle risorse dovessero necessariamente essere destinate altrove, ma per comprendere quanto le scelte sulla mobilità possano incidere sul modo in cui viviamo le nostre città e i nostri territori.

C'è infatti una questione che rischia di rimanere sullo sfondo: la domanda di mobilità è profondamente cambiata, mentre troppo spesso continuiamo a ragionare con categorie costruite sul passato.

Storicamente il trasporto pubblico è stato organizzato soprattutto intorno a due grandi direttrici: casa-lavoro e casa-scuola. Quelle esigenze continuano ad esistere e restano fondamentali, ma oggi rappresentano soltanto una parte della domanda complessiva di mobilità.

Sono cambiati il lavoro, gli orari, le città e gli stili di vita. Sono aumentati gli spostamenti legati alla cura, alla salute, ai servizi, al commercio, alla cultura, allo sport, alle relazioni sociali e al tempo libero. È cresciuta una mobilità che non si concentra necessariamente nelle tradizionali ore di punta e che attraversa l'intera giornata, la sera e i giorni festivi.

Anche il lavoro stesso non produce più soltanto il pendolarismo tradizionale. Turnazioni, servizi aperti sulle ventiquattro ore, lavoro flessibile e attività distribuite sul territorio generano esigenze molto diverse da quelle sulle quali sono state costruite molte reti di trasporto.

La domanda, quindi, non è soltanto aumentata: si è trasformata.

E se cambia la domanda deve cambiare anche il modo in cui pensiamo l'offerta.

Non possiamo immaginare un trasporto pubblico moderno semplicemente aggiungendo qualche corsa nelle ore di punta. Dobbiamo ragionare sulla frequenza, sull'ampiezza degli orari di servizio, sulle connessioni tra reti diverse, sulla mobilità serale e festiva, sulle periferie, sulle aree interne e sulla possibilità di spostarsi senza essere necessariamente costretti a passare sempre attraverso i grandi centri.

È qui che il rapporto tra automobile e trasporto pubblico assume un significato diverso.

Per moltissime persone l'automobile non è una preferenza ideologica: è la risposta più semplice, e spesso l'unica disponibile, a una domanda di mobilità alla quale il sistema pubblico non riesce ancora a rispondere.

A questo si aggiunge il tema del costo dei carburanti.

Ed emerge un paradosso sul quale vale la pena riflettere: possiamo ridurre il costo legato al possesso dell'automobile mentre aumenta quello necessario per utilizzarla. Il rischio è avere un mezzo fiscalmente meno costoso da possedere ma economicamente sempre più impegnativo da muovere.

Per questo la vera questione non dovrebbe essere mettere l'automobile contro il trasporto pubblico.

Dovrebbe essere aumentare le possibilità di scelta delle persone.

La libertà di movimento non consiste soltanto nel poter possedere un'automobile. Consiste anche nel poter decidere, quando è conveniente, di lasciarla a casa.

Ma questa possibilità esiste soltanto se fuori da casa c'è un'alternativa credibile.

Un autobus che non bisogna aspettare quaranta minuti. Un treno regionale affidabile. Collegamenti coordinati. Servizi disponibili anche la sera e nei giorni festivi. Una rete capace di accompagnare non soltanto il viaggio verso il lavoro o la scuola, ma la complessità della vita quotidiana.

Tutto questo richiede investimenti. Mezzi, infrastrutture, manutenzione, tecnologia e soprattutto persone: conducenti, macchinisti, capitreno, manutentori, personale delle stazioni e tutti i lavoratori che rendono possibile il trasporto collettivo.

Ecco perché confrontare l'ordine di grandezza delle risorse destinate a politiche diverse della mobilità non significa necessariamente stabilire quale sia giusta e quale sbagliata.

Significa porre una domanda sulle priorità e, soprattutto, sulla prospettiva.

Forse dovremmo smettere di pensare al trasporto pubblico semplicemente come alla risposta al pendolarismo e iniziare a considerarlo per quello che può diventare: una infrastruttura sociale che accompagna la vita delle persone durante tutta la giornata e consente loro di vivere il territorio senza dipendere necessariamente dal possesso e dall'utilizzo dell'automobile.

La transizione verso una mobilità più sostenibile non si costruisce contro le persone e nemmeno chiedendo loro semplicemente di cambiare abitudini.

Si costruisce rendendo possibile cambiarle.

Ogni euro pubblico può rispondere a un bisogno di oggi oppure contribuire a costruire una risposta ai bisogni di domani. Le due cose non devono necessariamente essere in contraddizione. Ma devono essere parte della stessa visione.

Ed è proprio qui, forse, che si misura il valore di una scelta. ■



L'abolizione del bollo per un'automobile di piccola o media potenza è una scelta giusta. Riduce il peso fiscale su milioni...

Aniello Carpenito



Il bollo si può abolire, il TPL si deve riformare

L'abolizione del bollo per un'automobile di piccola o media potenza è una scelta giusta. Riduce il peso fiscale su milioni di famiglie e interviene soprattutto sulle utilitarie, non sulle vetture di lusso. Per chi vive nelle periferie, nei piccoli comuni o nelle aree interne, l'automobile non rappresenta uno stile di vita da colpevolizzare: molto spesso è l'unico mezzo per raggiungere il lavoro, una scuola, un ospedale o un servizio pubblico.

Contrapporre questa misura al finanziamento del trasporto pubblico locale significa però costruire un falso dilemma.

Il bollo è un tributo regionale che confluisce nel bilancio generale delle Regioni. Il Fondo nazionale per il TPL è invece uno stanziamento autonomo dello Stato, regolato da proprie norme e da specifici criteri di ripartizione. Non esiste quindi un automatismo per cui ogni euro risparmiato dagli automobilisti venga sottratto ad autobus, tram e treni regionali. Tanto più che il provvedimento prevede la compensazione del mancato gettito alle Regioni.

Si può certamente discutere delle priorità della spesa pubblica. Ma non si può far credere che ridurre una tassa sul possesso delle utilitarie equivalga a tagliare il trasporto pubblico.

Anche l'argomento ambientale va affrontato senza semplificazioni. Le automobili elettriche già beneficiano di esenzioni e forti riduzioni del bollo, mentre altre agevolazioni per veicoli ibridi, a metano o a GPL variano da Regione a Regione. La nuova misura ha un'altra finalità: alleggerire il costo sostenuto da chi possiede un

veicolo di potenza contenuta, indipendentemente dai chilometri percorsi. È una scelta sociale e fiscale, non un incentivo alla mobilità inquinante.

Questo, però, non significa che il trasporto pubblico possa continuare a essere finanziato e organizzato come oggi. Al contrario, proprio mentre si riconosce che milioni di persone non possono ancora rinunciare all'automobile, bisogna avere il coraggio di domandarsi perché non dispongano di un'alternativa credibile.

Il nostro TPL è ancora in larga parte costruito intorno alla società industriale del Novecento: la fabbrica che apre al mattino e chiude nel pomeriggio, gli uffici con orari uniformi, gli studenti che entrano ed escono tutti alla stessa ora, il pendolarismo concentrato lungo poche direttrici tra periferia e centro.

Quella società non esiste più.

Oggi si lavora su turni, negli aeroporti, negli ospedali, nella logistica, nei servizi, nel commercio e nelle attività aperte ventiquattro ore. Si viaggia per assistere un familiare, sottoporsi a una visita, fare formazione, praticare sport o partecipare alla vita sociale. Gli spostamenti sono distribuiti durante tutta la giornata, la sera e nei giorni festivi. Le grandi città si sono allargate, mentre periferie e aree interne sono rimaste spesso prive di collegamenti adeguati.

Non basta quindi aggiungere qualche autobus nelle ore di punta. Serve una riforma profonda.

Il Fondo nazionale TPL, che nel 2026 vale circa 5,3 miliardi, deve essere aumentato stabilmente per recuperare l'inflazione, sostenere i costi crescenti e migliorare

i servizi. Ma devono essere rivisti anche i criteri con cui quelle risorse vengono distribuite. Non possiamo continuare ad affidarci prevalentemente a percentuali storiche, incapaci di leggere come sono cambiati i territori e la domanda di mobilità.

I finanziamenti dovrebbero tenere conto delle ore effettive di servizio, della popolazione realmente servita, della dispersione territoriale, delle periferie, delle aree interne, dei collegamenti serali e festivi, dell'integrazione tra autobus e ferrovia, della puntualità e della qualità offerta agli utenti. Occorre inoltre riconoscere i maggiori costi del lavoro e garantire risorse sufficienti per assumere conducenti, macchinisti, manutentori e personale delle stazioni.

Senza lavoratori non esiste alcuna transizione ecologica. E senza servizi frequenti, affidabili e accessibili non

si può chiedere alle persone di lasciare l'automobile a casa.

Il vero obiettivo non deve essere rendere più costoso possedere un'auto per costringere i cittadini a utilizzare un trasporto pubblico insufficiente. Deve essere costruire un sistema così efficiente da rendere conveniente scegliere il mezzo collettivo.

Eliminare il bollo sulle utilitarie e finanziare meglio il TPL non sono politiche incompatibili. La prima risponde a un bisogno immediato di milioni di famiglie. La seconda deve costruire una risposta nuova ai bisogni di una società profondamente cambiata.

La vera sfida non è mettere l'automobile contro il trasporto pubblico. È passare da un sistema pensato per il Novecento a una mobilità capace di accompagnare la vita reale delle persone nel XXI secolo. ■



Il tema arriva negli studi professionali: il CCNL del 16 febbraio 2024, all'articolo 99, prevede per le missioni con mezzo proprio la liquidazione mensile dei chilometri secondo i valori ACI.

Aniello Carpenito

Lavorare non può costare: il conto degli spostamenti spetta all'impresa

Il tetto annunciato da Eni riporta l'attenzione sul costo della mobilità. Da RFI ad ANAS, fino agli studi professionali, resta una domanda: chi paga quando le spese richieste dal lavoro superano i rimborsi?

Il telefono squilla. C'è un guasto, bisogna partire. Il lavoratore prende le chiavi, accende il motore, raggiunge il punto di ritrovo. L'azienda conta sulla sua presenza. Ma chi fa il conto del viaggio? Chi paga i chilometri che consumano un'automobile comprata con lo stipendio?

L'iniziativa di Eni riporta la questione sotto i riflettori. Dal 28 settembre, per trenta giorni iniziali, il gruppo ha annunciato un tetto ai prezzi dei carburanti commercializzati da Enilive: 1,99 euro al litro per la benzina, 2,19 per il gasolio. La misura è collegata alle agevolazioni sulle accise in vigore; l'eventuale proroga dipenderà dal mercato e dagli approvvigionamenti.

È un segnale positivo. Eni, società quotata a controllo pubblico di fatto attraverso MEF e Cassa Depositi e Prestiti, riconosce il peso dei rincari e interviene per contenerlo. Si può leggere questa scelta come un esercizio di responsabilità verso il Paese. Ma il sollievo alla pompa non esaurisce il problema di chi si sposta per esigenze di servizio.

La domanda attraversa ferrovie, strade, uffici e cantieri. Riguarda chi viene mandato in trasferta e chi, chiamato in reperibilità, utilizza il proprio mezzo. Situazioni diverse, con regole diverse, unite da un principio da difendere: le spese necessarie a far funzionare l'impre-



sa devono trovare copertura nell'organizzazione dell'impresa.

Prendiamo RFI. Il CCNL della Mobilità, area Attività Ferroviarie, del 22 maggio 2025 offre riferimenti precisi. L'articolo 77, per le trasferte con mezzo proprio autorizzato, richiama i costi ACI in vigore al primo gennaio di ciascun anno. L'articolo 79, punto 7, riprende quel criterio per raggiungere il punto di raccolta o il luogo dell'intervento in reperibilità e disponibilità, prevedendo anche una polizza kasko aziendale e la copertura delle franchigie.

Il riconoscimento esiste. La questione è se il riferimento annuale sia sufficiente quando i prezzi cambiano rapidamente. Il distributore presenta il conto di oggi. Un rimborso ancorato a gennaio può fotografare un'altra realtà. Chi copre la differenza?

ACI dichiara che il servizio dei costi chilometrici aggiorna settimanalmente la componente legata ai carburanti. Le tabelle fiscali annuali per le auto aziendali in uso promiscuo hanno un'altra funzione. L'aggiornamento dei dati, però, non modifica automaticamente il criterio contrattuale: proprio questo possibile scarto merita attenzione e confronto.

E l'auto non consuma soltanto carburante. Consuma pneumatici, richiede manutenzione, perde valore. Assicurazione e ammortamento fanno parte del costo. Il pieno è soltanto la spesa che vediamo subito. Le altre arrivano dopo, ma arrivano.

ANAS consente di allargare lo sguardo. L'articolo 50 del CCNL 2025-2027 disciplina i rimborsi delle trasferte, richiede l'autorizzazione preventiva per l'uso del mezzo proprio e riconosce un anticipo fino all'80% delle spese vive presunte. Affronta così anche un'altra questione: chi parte per servizio può dover anticipare denaro nell'interesse dell'azienda. Il bilancio familiare non dovrebbe diventare la sua cassa di emergenza.



Il tema arriva negli studi professionali: il CCNL del 16 febbraio 2024, all'articolo 99, prevede per le missioni

con mezzo proprio la liquidazione mensile dei chilometri secondo i valori ACI. Cambiano le mansioni, resta la necessità di separare il salario dalle spese sostenute per svolgere un incarico.

Parliamo degli spostamenti richiesti dal servizio, distinti dal normale tragitto casa-lavoro. Di spese necessarie, autorizzate e verificabili. Servono rimborsi adeguati, revisioni capaci di reagire ai rincari, anticipi accessibili e pagamenti tempestivi. Servono mezzi aziendali dove è possibile impiegarli.

L'iniziativa di Eni può alleggerire il conto. Ogni datore di lavoro deve però affrontare il proprio. Perché quando una spesa di servizio resta sulle spalle del dipendente, il risparmio aziendale diventa una perdita familiare.

Il lavoratore mette a disposizione competenza, tempo, responsabilità. Non deve metterci anche lo stipendio per finanziare il viaggio che l'impresa gli chiede di fare.





RUBRICA · 3 ARTICOLI

Pensieri & Parole

Riflessioni e parole oltre la cronaca.

Abracadabra: tra cervello, emozioni e desiderio, il mistero di ciò che accade quando dare un nome alle cose cambia il modo in cui le viviamo · Dalle Eumenidi al Gender Pay Gap: potere, riproduzione sociale e lavoro invisibile · Il paradosso della sicurezza: più proteggiamo, meno sappiamo valutare il rischio



“Io creo come parlo” non deve essere letto necessariamente come una spiegazione dell’origine della parola.

Antonella Multari



Abracadabra: tra cervello, emozioni e desiderio, il mistero di ciò che accade quando dare un nome alle cose cambia il modo in cui le viviamo

Ci sono parole che pronunciamo senza accorgerci di quanto siano già dentro di noi. Le diciamo distrattamente, come si attraversa una stanza che conosciamo a memoria. Eppure alcune restano. Si depositano. Tornano nei momenti inattesi.

Una parola può aprire una porta sulla memoria, riportare alla pelle un'estate lontana, farci sentire ancora una voce, un odore, una carezza. Può persino cambiare, per qualche istante, la temperatura con cui guardiamo il mondo.

È per questo che, da sempre, attribuiamo alle parole qualcosa di misterioso. Le abbiamo usate per pregare, benedire, promettere, sedurre, consolare. Abbiamo affidato loro le nostre paure e i nostri desideri, come se sapessimo, molto prima di comprenderne il funzionamento, che nominare fosse un gesto influente.

Paolo Borzacchiello ha costruito una parte importante della sua riflessione proprio intorno a questa intuizione. Nei suoi libri il linguaggio viene presentato come uno strumento attraverso il quale intervenire sul modo in cui pensiamo, sentiamo e ci relazioniamo agli altri. E una parola, più delle altre, sembra condensare questa filosofia: *Abracadabra*.

Nella sua interpretazione, *abracadabra* diventa *“io creo come parlo”*. Non soltanto una formula magica, dunque, ma una dichiarazione di responsabilità: ciò che diciamo a noi stessi e agli altri può contribuire a costruire la realtà nella quale viviamo.

È un'affermazione forte, ma proprio per questo merita di essere attraversata con cautela.

La riflessione di Borzacchiello utilizza infatti il moderno vocabolario delle neuroscienze e della chimica corporea... cervello, neurotrasmettitori, ormoni, dopamina, ossitocina, cortisolo. Ma l'operazione che propongo in queste pagine è diversa. Non intendo verificare o confutare l'intero impianto teorico di Borzacchiello, né trasformare la sua metafora in una teoria neuroscientifica. Mi interessa piuttosto prendere sul serio la domanda che quella metafora apre e metterla in dialogo con ciò che oggi sappiamo sul linguaggio, sulle emozioni e sul cervello.

Che cosa accade, dunque, quando una parola entra nella nostra mente?

Già nell'antica Grecia, Gorgia da Lentini, nell'*Encomio di Elena*, attribuiva al *lógos* una forza capace di agire sull'animo umano. Il discorso, sostiene Gorgia, può produrre nell'anima effetti paragonabili a quelli dei farmaci sul corpo: può alleviare o ferire, suscitare piacere o dolore, paura o fiducia. La parola come *phármakon*, come sostanza capace di agire.

Gorgia non possedeva, naturalmente, il linguaggio della neurobiologia. Non parlava di cortisolo, dopamina o ossitocina e non conosceva i circuiti cerebrali attraverso cui oggi studiamo cognizione ed emozione. Ma aveva colto una questione che continua a riguardarci...

il linguaggio non attraversa necessariamente l'essere umano senza lasciare traccia.

La parola può assicurare. Può ferire. Può aprire una possibilità oppure chiuderla. Ma ciò non significa che esista una relazione semplice e automatica fra una parola e una determinata risposta biologica. Non esiste un dizionario neurochimico nel quale alla parola “amore” corrisponda l'ossitocina, alla parola “paura” il cortisolo e alla parola “felicità” la dopamina. Il cervello non è una macchina nella quale una parola, premuta come un pulsante, attiva sempre la stessa sostanza.

Tra ciò che viene detto e ciò che accade nel corpo esiste una distanza complessa, abitata da memoria, contesto, aspettative, attenzione, esperienza, interpretazione e stato corporeo. Ed è proprio questa complessità a rendere il linguaggio così interessante.

Quando ascoltiamo o leggiamo una parola come “mare”, il cervello non recupera semplicemente una definizione. Il significato linguistico è distribuito attraverso una rete ampia di aree cerebrali e si intreccia con conoscenze, immagini, esperienze e categorie semantiche. Uno studio pubblicato su *Nature* da **Huth e colleghi** ha mostrato, attraverso la risonanza magnetica funzionale, che i concetti evocati dal linguaggio sono rappresentati in molteplici regioni della corteccia, formando una sorta di articolata mappa semantica (Huth et al., 2016).

Per qualcuno, dunque, “mare” significa libertà... per qualcun altro, perdita... per qualcun altro ancora, infanzia. La parola è la stessa. La realtà che evoca, no.

Questo è uno dei punti in cui la mia lettura si discosta dalla formula più immediata del “io creo come parlo”. Non credo che le parole creino arbitrariamente la realtà esterna. Credo piuttosto che contribuiscano a organizzare la realtà così come viene esperita... ciò che riconosciamo, ciò a cui prestiamo attenzione, ciò che ricordiamo, ciò che anticipiamo. La differenza non è soltanto semantica. È esistenziale.

Una parola non è necessariamente una causa diretta di una risposta biologica, ma può diventare parte del processo attraverso cui il cervello attribuisce significato a ciò che ci accade.

La ricerca contemporanea sul rapporto fra linguaggio ed emozione sta proprio indagando questa zona di confine. Una meta-analisi neuroimaging di **Brooks e colleghi**, basata su 386 studi, ha mostrato che la presenza di parole riferite specificamente alle emozioni è associata a una maggiore attivazione di regioni coinvolte nell'elaborazione semantica, mentre in assenza di tali parole risultano più frequenti attivazioni dell'amigdala e del giro paraippocampale (Brooks et al., 2017). Questo non dimostra che una parola “produca” un'emozione... di-

mostra che il linguaggio può partecipare al modo in cui un'esperienza emotiva viene riconosciuta, organizzata e interpretata.

È una differenza fondamentale. Pensiamo alla parola “paura”. Non basta pronunciarla per avere paura. Ma possedere la categoria concettuale attraverso cui riconoscere ciò che sta accadendo dentro di noi può modificare il modo in cui interpretiamo quelle sensazioni. È qui che nominare diventa qualcosa di più di un atto descrittivo. Quando diciamo “sto male”, consegniamo all'esperienza una forma ancora indistinta. Quando riusciamo a dire “sono triste”, “sono spaventato”, “sono arrabbiato”, “sono deluso”, “sono innamorato”, non abbiamo necessariamente eliminato ciò che proviamo. Lo abbiamo *distinto*. E distinguere può essere già una forma di trasformazione.

Uno studio ormai classico di **Lieberman e colleghi**, dedicato al fenomeno dell'*affect labeling*, ha mostrato che mettere in parole uno stato emotivo può ridurre la risposta dell'amigdala e di altre regioni limbiche a stimoli emotivi negativi, accompagnandosi a una maggiore attività della corteccia prefrontale ventrolaterale destra (Lieberman et al., 2007).

Più recentemente, la ricerca ha continuato a esplorare questo rapporto, mostrando come i processi semantici legati al linguaggio siano strettamente intrecciati con quelli coinvolti nell'esperienza emotiva e possano contribuire alla costruzione e alla regolazione delle emozioni (Satpute & Lindquist, 2021).

Quando diciamo che una parola può cambiare il nostro modo di vivere qualcosa... non significa che la parola possieda una magia biologica. Ma significa che **dare un nome può cambiare la forma dell'esperienza**. Questa intuizione trova un altro interlocutore importante in **Baruch Spinoza**.

Nell'*Etica*, Spinoza rifiuta una separazione rigida fra mente e corpo... mente e corpo non sono due realtà indipendenti, ma due modi attraverso cui comprendere una medesima esistenza. Gli affetti non sono fantasmi che abitano una mente separata dal corpo; appartengono alla vita stessa dell'individuo.

Spinoza, naturalmente, non parla di “riprogrammare il cervello”. Sarebbe anacronistico trasformare la sua filosofia in una neuroscienza ante litteram. Ma il suo pensiero ci offre una prospettiva ancora attuale... *non siamo una mente che osserva dall'esterno un corpo che le appartiene. Pensare, sentire e vivere sono dimensioni intrecciate della nostra esistenza*.

Se è così, allora anche le parole con cui raccontiamo ciò che ci accade possono diventare parte del modo in cui quell'esperienza viene organizzata. Ed è qui che il

linguaggio smette di essere soltanto comunicazione e diventa anche una forma di orientamento.

Nel Novecento, con **Edward Sapir** e **Benjamin Lee Whorf**, questa intuizione entra nel dibattito sulla cosiddetta *relatività linguistica*. La versione forte dell'ipotesi — secondo cui la lingua determinerebbe completamente ciò che possiamo pensare — non trova sostegno nella ricerca contemporanea. Più interessante è la versione debole: le strutture linguistiche possono influenzare alcuni processi di attenzione, categorizzazione e memoria.

La questione, ancora oggi studiata, non è dunque se la lingua ci imprigioni dentro ciò che possiamo pensare, ma *quanto il modo in cui nominiamo le cose orienti il modo in cui le distinguiamo e le osserviamo*.

Pensiamo alle emozioni... se possediamo soltanto la parola "male", una parte enorme della nostra esperienza interiore rimane indistinta. Se impariamo a distinguere tristezza, nostalgia, vergogna, malinconia, frustrazione, paura, solitudine e desiderio, non abbiamo necessariamente creato nuove emozioni. Abbiamo acquisito *nuove mappe per attraversarle*.

Questa diviene certamente una delle forme più concrete attraverso cui il linguaggio può cambiare la nostra realtà. Non modifica necessariamente il mondo esterno... modifica lo sguardo con cui lo incontriamo. E lo sguardo cambia ciò che notiamo, ciò a cui attribuiamo significato, ciò che ricordiamo e ciò che ci aspettiamo.

La stessa parola può persino cambiare significato nel corso della nostra vita... "Partenza", a vent'anni, può significare libertà. A cinquanta, separazione. "Silenzio" può essere pace oppure abbandono. "Desiderio" può essere promessa oppure ferita. Il corpo non reagisce semplicemente alla parola. Reagisce anche *a ciò che quella parola significa per noi*.

È a questo punto che *Abracadabra* torna ad avere un valore particolare. L'etimologia della parola, infatti, è incerta. Nel corso dei secoli sono state proposte diverse interpretazioni, alcune legate a formule ebraiche e aramaiche. L'interpretazione "io creo come parlo" è suggestiva, ma non può essere presentata come un'etimologia storicamente definitivamente accertata. E proprio qui è importante distinguere il dato filologico dall'uso simbolico che ne fa Borzacchiello. *"Io creo come parlo" non deve essere letto necessariamente come una spiegazione dell'origine della parola. È una reinterpretazione contemporanea, una metafora*.

Ed è come metafora che, a mio avviso, acquista la sua forza. La formula magica diventa una forma di responsabilità linguistica. Non significa che possiamo ordinare alla realtà di obbedirci. Significa che ogni volta che

nominiamo qualcosa, scegliamo anche... almeno in parte... come guardarla.

C'è una differenza enorme tra dire: *Sono un fallimento...* e dire: *Ho vissuto un fallimento*. Tra: *Sono incapace di amare*. e: *fino a questo momento ho fatto fatica ad amare*. Tra: *È troppo tardi* e: *Non so ancora cosa sia possibile*.

Nella prima frase il destino sembra già scritto... nella seconda rimane uno spazio... uno spiraglio... una possibilità.

La parola non ha cancellato il dolore. Non ha trasformato una sconfitta in una vittoria. Non ha prodotto magicamente un futuro diverso. Ha fatto qualcosa di più piccolo e, forse proprio per questo, di più realistico... **ha impedito che un'esperienza diventasse automaticamente una definizione permanente di noi**. Non siamo onnipotenti. Le parole non possono farci guarire da sole. Non possono obbligare qualcuno ad amarci. Non possono cancellare una perdita, modificare il passato o garantire il futuro... ma possono partecipare alla costruzione della narrazione attraverso cui abitiamo ciò che ci è accaduto.

E una narrazione diversa può aprire un comportamento diverso... un comportamento diverso può modificare una scelta... una scelta diversa può modificare una relazione. E una relazione diversa può, a sua volta, modificare una parte della nostra vita. La parola, allora, non crea il mondo dal nulla. *Può però diventare l'inizio di una catena di trasformazioni*.

È questo il punto in cui Gorgia e la contemporaneità si incontrano senza confondersi. Per Gorgia il *lógos* è un *phármakon*... può curare, ma può anche avvelenare. La sua forza è ambivalente. La ricerca contemporanea ci permette di osservare alcuni dei processi cognitivi ed emotivi attraverso cui il linguaggio può effettivamente incidere sull'esperienza. Ma nessuna delle due prospettive autorizza a considerare la parola una bacchetta magica.

La parola è potente proprio perché non è onnipotente e questa è la responsabilità che dovremmo recuperare. Perché le parole che diciamo agli altri, prima o poi, possono diventare anche la voce con cui parliamo a noi stessi. Dovremmo allora ascoltarci... ascoltare quelle frasi che ripetiamo da anni, quelle che sembrano innocue, quelle che abbiamo ereditato.

Quelle che qualcuno ci ha detto quando eravamo troppo piccoli per difenderci... quando eravamo troppo grandi per giustificarci... quelle parole che a forza di ascoltarle, possiamo dimenticare che erano parole di qualcun altro e cominciare a chiamarle *noi*...

Noi inconcludenti, noi immaturi, noi inaffidabili... noi senza speranza di miglioramento!

Cambiare il linguaggio non significa sostituire una bugia dolorosa con una bugia positiva... significa cercare parole più vere... più nostre. Parole che non ci assolvano da ciò che siamo chiamati a cambiare, ma che non ci condannino neppure per sempre a ciò che siamo stati... o che gli altri hanno creduto che fossimo.

Crescere significa anche questo... imparare nuove parole per raccontare la stessa vita... E scoprire che, qualche volta, non era la vita a essere diventata diversa... eravamo noi ad aver trovato finalmente il modo di guardarla.

La realtà non è una formula magica... il cervello non è una bacchetta... un ormone non obbedisce a un incantesimo. Eppure, dentro l'essere umano esiste qualcosa di straordinario... la capacità di dare significato a ciò che vive, di trasformare un'esperienza in memoria, una memoria in racconto, un racconto in scelta.

È qui che la parola diventa davvero potente... non quando pretende di comandare il mondo... ma quando ci permette di scegliere come stare nel mondo.

E allora possiamo tornare ad *Abracadabra*... non come a una formula capace di piegare la realtà ai nostri desideri... ma come a un piccolo promemoria inciso sul basamento dell'intera umanità... **attenzione alle parole con cui chiami le cose**. Perché alcune parole passano... altre rimangono... alcune ci feriscono... altre ci salvano. Alcune diventano una gabbia... altre aprono una porta.

La vera magia non consiste nel convincere la realtà a diventare ciò che desideriamo... consiste nel trovare parole abbastanza vere da poterla attraversare senza smarrirci noi stessi. Perché alla fine non siamo soltanto ciò che ci è accaduto... siamo anche le parole con cui abbiamo imparato a raccontarlo. E qualche volta cambiare una parola non cambia ciò che è stato... cambia il modo in cui possiamo tornare a guardarlo. E da quello sguardo diverso può cominciare davvero qualcosa...

Abracadabra.

RIFERIMENTI

Brooks, J. A., Shablack, H., Gendron, M., Satpute, A. B., Parrish, M. H., & Lindquist, K. A. (2017). The role of language in the experience and perception of emotion: A neuroimaging meta-analysis. *Social Cognitive and Affective Neuroscience*, 12(2), 169–183.

Huth, A. G., de Heer, W. A., Griffiths, T. L., Theunissen, F. E., & Gallant, J. L. (2016). Natural speech reveals the semantic maps that tile human cerebral cortex. *Nature*, 532, 453–458.

Lieberman, M. D., Eisenberger, N. I., Crockett, M. J., Tom, S. M., Pfeifer, J. H., & Way, B. M. (2007). Putting feelings into words: Affect labeling disrupts amygdala activity in response to affective stimuli. *Psychological Science*, 18(5), 421–428.

Satpute, A. B., & Lindquist, K. A. (2021). At the neural intersection between language and emotion. *Affective Science*, 2(2), 207–220. ■



La separazione fra oikos e polis contiene già, in forma embrionale, una separazione fra lavoro necessario e valore pubblico: ciò che mantiene in vita la comunità viene naturalizzato; ciò che decide sulla comunità viene politicizzato.

Antonella Multari

Dalle Eumenidi al Gender Pay Gap: potere, riproduzione sociale e lavoro invisibile

Il 18 settembre, Giornata internazionale della parità retributiva, possiede una caratteristica apparentemente paradossale... ricorda un principio che, nelle democrazie contemporanee, dovrebbe essere ormai acquisito. La parità di remunerazione per lavoro di uguale valore è infatti un principio formalmente consolidato nel diritto internazionale del lavoro, sancito dalla *Convenzione n. 100 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1951*. E tuttavia necessita ancora di una giornata internazionale che ne rinnovi annualmente la memoria.

Il paradosso è precisamente questo... la conquista della parità giuridica non coincide con la realizzazione della parità sostanziale. Il diritto può proibire la discriminazione diretta e, nondimeno, lasciare intatte quelle strutture sociali attraverso cui il valore viene prodotto, distribuito e riconosciuto in modo asimmetrico. La questione salariale, pertanto, non può essere ridotta alla presenza di una differenza arbitraria nella busta paga. Essa interroga la stessa architettura attraverso cui una società stabilisce che cosa debba essere considerato lavoro, quale lavoro meriti remunerazione e quale, invece, possa essere assorbito nella sfera della normalità domestica.

È qui che la celebre proposizione di *Simone de Beauvoir* «non si nasce donne, si diventa donne» assume una rilevanza propriamente economica oltre che antropologica. Il genere non designa soltanto un'identità: è anche un processo sociale di assegnazione di ruoli, aspettative, competenze e responsabilità. La lavoratrice non



nasce 'di serie B'... viene resa tale da una concatenazione di istituzioni, norme culturali, organizzazioni del lavoro e distribuzioni asimmetriche della cura. La differenza salariale costituisce dunque uno degli esiti terminali di una costruzione molto più profonda.

Il *Gender Pay Gap* appare, in questa prospettiva, non come una semplice inefficienza temporanea del mercato, ma come la manifestazione quantitativa di una gerarchia qualitativa... quella che storicamente ha contrapposto il lavoro produttivo, pubblico e remunerato al lavoro riproduttivo, privato e 'invisibilizzato'.

Una narrazione del lavoro invisibile può essere costruita anche attraverso la storia delle forme simboliche con cui l'Occidente ha pensato il rapporto fra maternità, autorità e ordine politico. Il riferimento a *Johann Jakob Bachofen* è inevitabile, purché se ne riconosca lo statuto teorico. Nel *Das Mutterrecht (Il matriarcato, 1861)*, Bachofen formulò l'ipotesi di una successione storica da forme di organizzazione fondate sul diritto materno a forme dominate dal principio patriarcale. La storiografia successiva ha fortemente problematizzato l'idea di un originario 'matriarcato' universale... ciò non rende però irrilevante la sua costruzione teorica, perché essa permette di osservare come la cultura europea abbia narrato il passaggio da un ordine genealogico centrato sulla maternità a uno fondato sull'autorità paterna.

La tragedia greca offre una delle rappresentazioni più potenti di questa trasformazione. Nell'*Oresteia* di Eschilo, e soprattutto nelle *Eumenidi*, il conflitto non è soltanto fra personaggi mitologici, ma fra differenti

concezioni della giustizia. Le Erinni incarnano la legge arcaica del vincolo di sangue e, in particolare, il diritto della madre violata dall'assassinio del figlio. Apollo sostiene invece un principio nel quale la maternità viene subordinata alla paternità... il matricidio di Oreste può essere assolto perché, nella logica della nuova giustizia, il padre assume una posizione determinante nella definizione della discendenza. Atena sancisce infine l'esito politico del conflitto attraverso l'istituzione del tribunale dell'Areopago.

La trasformazione delle Erinni in Eumenidi costituisce, sul piano simbolico, un passaggio decisivo... la potenza arcaica non viene semplicemente distrutta, ma incorporata e domesticata dentro il nuovo ordine politico. Le divinità della vendetta vengono trasformate in protettrici della città, ma la loro collocazione cambia: vengono ricondotte sotto terra, in uno spazio sotterraneo che può essere letto, con cautela, come metafora della rimozione di una dimensione del potere femminile dalla visibilità della polis.

La lettura economico-politica di tale passaggio diventa ancora più significativa quando si considera **Aristotele**. Nella *Politica*, l'*oikos* e la polis costituiscono due ordini distinti della vita sociale... la casa è il luogo della riproduzione materiale, mentre la polis è lo spazio della deliberazione e dell'azione politica. La donna appartiene all'*oikos* e, pur possedendo capacità deliberativa, secondo Aristotele non la possiede nella stessa forma dell'uomo... il suo rapporto con l'autorità politica è dunque strutturalmente subordinato.

La celebre formula del *mas occasionatus*, 'maschio mancato' o 'maschio incompleto', appartiene propriamente alla riflessione aristotelica sulla generazione, soprattutto nel *De generatione animalium*, e non va trasferita senza distinzione nella *Politica*. Ma proprio questa cautela rende più evidente la continuità concettuale... il femminile viene pensato come una forma subordinata rispetto a un universale umano implicitamente modellato sul maschile. L'*oikos* diviene così il luogo di ciò che è necessario alla vita, mentre la polis è il luogo nel quale quella vita viene politicamente qualificata.

La separazione fra oikos e polis contiene già, in forma embrionale, una separazione fra lavoro necessario e valore pubblico: ciò che mantiene in vita la comunità viene naturalizzato; ciò che decide sulla comunità viene politicizzato.

La modernità capitalistica non inaugura questa distinzione, ma la riorganizza su basi economiche nuove. In *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato* (1884), **Friedrich Engels** interpreta la subordinazione delle donne attraverso la trasformazione dei rapporti di produzione, l'emergere della proprietà privata e la ne-

cessità di assicurare la trasmissione ereditaria della ricchezza. La formula engelsiana della 'sconfitta storica mondiale del sesso femminile' identifica nella trasformazione delle strutture economiche un passaggio decisivo della subordinazione patriarcale.

La tesi di Engels non può essere assunta oggi come una ricostruzione empiricamente esaustiva della preistoria della famiglia... rimane tuttavia fondamentale come ipotesi materialista... la posizione sociale delle donne non è separabile dall'organizzazione della produzione e della riproduzione.

È precisamente questo rapporto che **Silvia Federici** radicalizza in *Calibano e la strega*. La caccia alle streghe, la disciplinizzazione dei corpi femminili, la costruzione della divisione sessuale del lavoro e l'affermazione del capitalismo vengono interpretate come processi storicamente interconnessi. Il lavoro domestico costituisce, in questa prospettiva, una delle condizioni nascoste dell'accumulazione: riproduce quotidianamente la forza-lavoro senza essere riconosciuto come lavoro economicamente equivalente.

Da qui la rilevanza politica della campagna '*Salario al lavoro domestico*', alla quale Federici partecipò negli anni Settanta. La richiesta non va interpretata semplicemente come domanda di remunerazione individuale. Essa aveva una funzione teorica: rendere visibile che ciò che il capitalismo presenta come 'amore', 'vocazione' o 'naturale disposizione femminile' costituisce invece lavoro necessario alla riproduzione della società.

Il cosiddetto 'lavoro d'amore' diventa allora un dispositivo ideologico quando trasforma una prestazione socialmente indispensabile in una qualità naturale della donna. La gratuità non dimostra l'assenza di valore... spesso ne costituisce precisamente la condizione.

Nancy Fraser, nel suo *Capitalismo cannibale*, porta questa analisi verso una teoria della riproduzione sociale. Il capitalismo dipende da attività che non produce direttamente merci ma rende possibile la produzione delle merci: cura dei bambini, assistenza agli anziani, manutenzione quotidiana dei corpi, formazione delle capacità lavorative, sostegno affettivo. Il sistema economico tende tuttavia a trattare queste risorse come se fossero inesauribili.

Il capitalismo, in questa lettura, cannibalizza le condizioni della propria stessa esistenza. La riproduzione sociale viene continuamente consumata senza essere adeguatamente reintegrata.

La contraddizione assume una forma globale attraverso la cosiddetta catena della cura: famiglie relativamente privilegiate trasferiscono parte del lavoro domestico e assistenziale a lavoratrici, spesso migranti, collocate in condizioni economiche più vulnerabili. La cura non

scompare: cambia soggetto. Il privilegio di alcune donne può così poggiare sul lavoro sottopagato di altre.

Da qui la critica di *Fraser* al 'femminismo dell'1%': l'accesso delle donne ai vertici delle istituzioni economiche non coincide necessariamente con l'emancipazione femminile nel suo complesso. Se la liberazione di alcune passa attraverso l'esternalizzazione della riproduzione sociale verso altre donne, la gerarchia di genere non viene abolita; viene redistribuita lungo linee di classe, razza, cittadinanza e status migratorio.

La teoria acquista consistenza quando viene confrontata con i dati. Secondo l'ILO, a livello globale le donne guadagnano mediamente circa il 20% meno degli uomini. L'organizzazione sottolinea inoltre che la maternità può produrre una penalità salariale persistente lungo l'intero arco della vita lavorativa.

Il dato europeo richiede però una precisazione metodologica fondamentale. Il *Gender Pay Gap* non coincide con una singola misura universale della disuguaglianza. L'indicatore Eurostat più utilizzato è il divario non corretto nelle retribuzioni lorde orarie medie. Nel 2022 esso era pari al 12,7% nell'Unione europea, mentre in Italia risultava appena del 4,3%.

Questa apparente eccellenza italiana è però fuorviante se interpretata come prova dell'uguaglianza economica. Il basso divario orario convive infatti con una partecipazione femminile al mercato del lavoro molto più bassa. Nel 2024 l'Italia registrava il più elevato *gender employment gap* dell'Unione europea: 19,4 punti percentuali.

Il problema, dunque, non è soltanto quanto venga pagata un'ora di lavoro femminile, ma quante ore vengono lavorate, in quali occupazioni, con quale continuità, attraverso quale contratto e dopo quali interruzioni.

Tre fenomeni sono particolarmente rilevanti.

Il primo è la **maternity penalty**. La maternità produce effetti occupazionali e salariali asimmetrici perché la responsabilità della cura continua a essere distribuita in maniera diseguale. I dati europei mostrano che nel 2024, anche fra adulti altamente istruiti, la presenza di figli continuava ad ampliare il divario occupazionale fra uomini e donne.

Il secondo è il **part-time**, che può funzionare come una forma contemporanea di confinamento parziale nell'oikos. Nel 2023, nell'UE, il 27,9% delle lavoratrici era occupato a tempo parziale contro circa l'8% degli uomini; fra le donne con figli il ricorso al part-time saliva al 31,8%, mentre per gli uomini con figli era soltanto del 5%.

Non tutto il part-time è involontario e sarebbe metodologicamente scorretto assimilarlo automaticamente a

una discriminazione. Tuttavia, quando la riduzione dell'orario è prodotta dall'insufficienza dei servizi di cura, dalla distribuzione asimmetrica del lavoro domestico o dalla scarsità di alternative occupazionali, essa diviene un meccanismo di penalizzazione cumulativa: meno reddito oggi, minore progressione professionale, minori contributi e minore autonomia economica nel lungo periodo.

Il terzo fenomeno è la **segregazione orizzontale**. Le donne continuano a essere sovrarappresentate nei settori associati alla cura, all'educazione, all'assistenza e ai servizi, occupazioni socialmente indispensabili ma spesso economicamente svalutate. È qui che assume pieno significato il principio ILO della "parità di remunerazione per lavoro di uguale valore": l'uguaglianza non può limitarsi a impedire che due persone siano pagate diversamente per lo stesso incarico... deve interrogare anche il modo in cui lavori differenti vengono gerarchizzati e valorizzati.

Il paradosso italiano è quindi più profondo di una semplice percentuale salariale: un divario orario relativamente contenuto può coesistere con una disuguaglianza molto maggiore nell'accesso al lavoro, nella durata della carriera, nell'orario, nella segregazione occupazionale e nella continuità contributiva. Non si tratta, pertanto, di scegliere quale indicatore sia 'quello vero', ma di comprendere che ciascun indicatore illumina una parte diversa della struttura della disuguaglianza.

La genealogia conduce infine al presente. Il pregiudizio non è scomparso... si è trasformato. Non opera necessariamente attraverso l'esclusione esplicita delle donne dalla polis, ma attraverso meccanismi più sofisticati di segmentazione del mercato, attribuzione differenziale del rischio, valutazione delle competenze, organizzazione degli orari e distribuzione privata della cura.

Il problema contemporaneo è dunque quello di una disuguaglianza che può sopravvivere perfettamente dentro istituzioni formalmente egualitarie.

È in questa prospettiva che acquista rilievo il progetto del 'femminismo per il 99%' elaborato da **Fraser, Cinzia Arruzza e Tithi Bhattacharya**: un femminismo che non identifichi l'emancipazione con la semplice promozione di alcune donne nelle élite, ma la colleghi alla trasformazione delle condizioni materiali della maggioranza. Ciò implica concepire il welfare non come compensazione marginale delle inefficienze del mercato, bensì come infrastruttura della riproduzione sociale; implica inoltre una diversa organizzazione del tempo, attraverso la riduzione dell'orario di lavoro e una redistribuzione effettiva del lavoro necessario alla vita.

La trasparenza salariale costituisce, in questo quadro, un intervento istituzionale di particolare rilievo. La

Direttiva (UE) 2023/970 introduce nuovi obblighi e diritti destinati a rendere più conoscibili i criteri retributivi, rafforzare il principio della parità per lavoro di pari valore e contrastare l'opacità che rende difficile individuare la discriminazione. Gli Stati membri erano tenuti a recepirla entro il 7 giugno 2026.

Il segreto salariale non è infatti neutrale. Quando i lavoratori non dispongono di informazioni sufficienti sulle strutture retributive, la disuguaglianza può rimanere individualizzata... una differenza appare come esito di merito, negoziazione o performance personale, anziché come possibile effetto di una struttura. La trasparenza non elimina automaticamente la discriminazione, ma ne aumenta la contestabilità.

La questione decisiva rimane tuttavia più radicale. Finché la cura verrà considerata una qualità naturale del femminile anziché una funzione sociale ed economica indispensabile, ogni politica salariale interverrà soltanto sull'ultimo anello della catena. La parità retributiva richiede invece di risalire lungo quella catena fino alla sua origine: alla distinzione fra produzione e riproduzione, fra lavoro riconosciuto e lavoro invisibile, fra tempo economico e tempo della vita.

Dalle Erinni alle moderne lavoratrici della cura, la questione non è dunque semplicemente cambiata di forma... si è trasformata di linguaggio. Ciò che un tempo veniva confinato nell'*oikos* oggi può essere incorporato nell'economia senza essere pienamente valorizzato. La subordinazione non necessita più di dichiarare l'inferiorità ontologica della donna... può funzionare attraverso istituzioni apparentemente neutrali che continuano a distribuire diversamente tempo, reddito, autorità e riconoscimento.

Il punto conclusivo è allora anche il suo punto politico... **la parità retributiva non sarà pienamente realizzata quando le donne avranno semplicemente accesso allo stesso mercato degli uomini, ma quando il lavoro necessario alla riproduzione della vita cesserà di essere considerato un dovere biologico gratuito e verrà riconosciuto per ciò che è... una delle infrastrutture fondamentali dell'economia e della società.**

La posta in gioco non è soltanto la quantità di denaro contenuta in una busta paga. È la definizione stessa di ciò che una società considera produttivo, degno di remunerazione e degno di riconoscimento. In questo senso, il *Gender Pay Gap* non costituisce la periferia dell'economica... ne rivela una delle architetture fondamentali. ■



*The Involuntary Journey
(Inciampare nella paura) di
Chiharu Shiota sembra raccontare
l'impossibilità di attraversare uno
spazio senza fare i conti...*

Antonella Multari



Il paradosso della sicurezza: più proteggiamo, meno sappiamo valutare il rischio

The *Involuntary Journey* (Inciampare nella paura) di Chiharu Shiota sembra raccontare l'impossibilità di attraversare uno spazio senza fare i conti con ciò che lo abita. Fili, nodi, intrecci... una trama quasi invisibile che diventa ostacolo soltanto quando il corpo vi entra dentro. È la metafora più precisa per parlare di sicurezza... non tutto ciò che può farci male è immediatamente visibile.

Ci sono pericoli che riconosciamo perché hanno il volto evidente della minaccia; altri diventano pericolosi proprio perché, con il tempo, impariamo a non vederli più. È una questione lavorativa, certamente. Ma prima ancora è un nodo educativo.

Perché continuiamo a trattare la sicurezza sul lavoro come se iniziasse il primo giorno in cui un ragazzo entra in un'azienda, in un cantiere o in un ospedale? Come se bastasse consegnargli un casco, spiegargli una procedura, fargli firmare un modulo o mostrare un cartello d'avvertimento?

La sicurezza comincia molto prima. Comincia quando si insegna a un bambino che non tutto ciò che può essere fatto dev'essere fatto. Quando gli si permette di arrampicarsi insegnandogli a guardare dove mette i piedi; quando gli si lascia sperimentare una difficoltà senza abbandonarlo nel pericolo. Quando gli si dice *prova*, ma anche *fermati*. Quando gli si insegna che la prudenza non è codardia e che la paura, a volte, è una forma intelligente di conoscenza.

Dovremmo tornare a insegnare la **soglia**. Una parola bellissima: non è ancora il dentro, non è più il fuori. È il punto esatto in cui possiamo scegliere se avanzare o fermarci; il luogo in cui il rischio può essere riconosciuto prima di farsi danno. Eppure, abbiamo smesso di educare a questo margine.

Da una parte proteggiamo i bambini da ogni rischio; dall'altra li cresciamo senza una reale esperienza del limite. Li sorvegliamo, li accompagniamo, togliamo gli ostacoli. Ma un bambino che non ha mai valutato un rischio come potrà, domani, riconoscerlo?

Non si tratta di invocare un'infanzia più pericolosa: nessuna pedagogia seria confonde l'esposizione al pericolo con l'educazione al rischio. Semplicemente, non dobbiamo insegnare ai ragazzi a non avere paura, ma ad ascoltarla senza esserne governati.

Joseph LeDoux ha mostrato il ruolo dell'amigdala nei circuiti della minaccia: di fronte a un potenziale pericolo il cervello attiva una risposta difensiva ancor prima che la coscienza analizzi la situazione. Il corpo si irrigidisce, il cuore accelera, l'attenzione si fissa, mentre la mente sta ancora cercando di capire se quell'ombra sia una minaccia o un inganno. È il corpo che anticipa la mente e dice: *attenzione*. Poi arriva la comprensione, il bilancio tra la corda e il serpente, l'accertamento del falso allarme. È qui che la paura rivela la sua natura: non è infallibile, ma è un segnale.

Antonio Damasio, con la teoria del marcatore somatico, ha evidenziato quanto la dimensione corporea guidi

le scelte... **Daniel Kahneman** ha mostrato la tensione costante tra l'intuito rapido e la valutazione riflessiva.

La nostra prima difesa è *percepire*... la seconda è *comprendere*... la terza è *imparare*. È su questo terzo livello che agisce l'educazione. Il cervello apprende cosa considerare degno di attenzione: un bambino può imparare che il fuoco brucia, ma anche che la strada richiede prudenza, che l'altezza altera l'equilibrio, che la velocità riduce i riflessi, che la stanchezza stacca la spina e che un oggetto innocuo, in certe condizioni, diventa letale. Questa è alfabetizzazione del pericolo, ed è ciò che stiamo smarrendo.

Lo si nota chiaramente nella nuova dimensione del rischio mediato dai social network. Ci sono adolescenti che si filmano in azioni estreme, trasformando la minaccia in spettacolo e l'azzardo in prova pubblica. Non tutte le *social challenge* sono pericolose, ma alcune comportano lesioni gravissime, fino a conseguenze neurologiche, respiratorie o mortali.

Il punto centrale non è solo la pericolosità dell'atto, ma la sua messa in scena. Il ragazzo non corre soltanto un rischio: lo riprende, lo pubblica, ne attende la fruizione. Il pericolo cambia natura: si fa racconto, identità, ricerca di attenzione. *L'Istituto Superiore di Sanità* ha evidenziato come le sfide digitali siano collegate a dinamiche di imitazione e costruzione dell'identità online, dove l'esposizione ripetuta rende il rischio familiare e apparentemente innocuo. Una ricerca *ISS* rileva che più di uno studente italiano su sei (tra gli 11 e i 17 anni) presenta comportamenti a rischio legati a social media, gaming o azzardo. Non significa che tutti compiano atti fisicamente estremi, ma conferma la complessità del rapporto tra adolescenza e ambiente digitale.

Ed è qui che occorre fermarsi. Il problema non è l'assenza di paura nei ragazzi, ma la nostra incapacità di insegnare loro cosa farsene. La paura può essere negata, esibita, spettacolarizzata, persino monetizzata. Oppure può diventare conoscenza.

Il ragazzo che sale su un tetto per un video non cerca necessariamente la morte: cerca appartenenza, visibilità, una conferma di sé. È qui che la responsabilità educativa si fa enorme. Non basta dire *non farlo*. Occorre forgiare la capacità di chiedersi: *Perché lo sto facendo? Cosa sto rischiando? Cosa accade se qualcosa va storto? Quanto controllo ho davvero?*

Sono le stesse domande che quel ragazzo dovrà porsi da adulto davanti a un macchinario industriale, a un'impalcatura, a una sostanza chimica o a un turno di lavoro affrontato senza riposo. Il mondo del lavoro non accoglie persone d'un tratto dotate di coscienza del rischio: accoglie gli individui che la società ha educato.

I dati lo ricordano con durezza. *L'INAIL* ha registrato 413.517 denunce di infortunio sul lavoro. I decessi sono stati 1.189 (886 in occasione di lavoro e 303 in *itinere*); complessivamente, il 42,3% dei decessi si è verificato fuori dall'azienda o tramite mezzo di trasporto.

Numeri imponenti che rischiano l'astrazione. Ma 1.189 non è una statistica... è una porta rimasta chiusa, una telefonata, una famiglia interrotta, qualcuno che stava semplicemente tornando a casa. Non basta chiedersi quante norme possediamo: dobbiamo chiederoci quanta cultura del limite abbiamo costruito.

Ulrich Beck, analizzando la *società del rischio*, ci ha mostrato come le minacce moderne non siano solo naturali, ma incorporate nelle tecnologie, nelle infrastrutture e nei sistemi produttivi. **Mary Douglas** ci ha ricordato che anche la percezione del pericolo è culturalmente organizzata: ciò che riteniamo accettabile o intollerabile non è mai un fatto unicamente individuale.

Esiste un momento terribile in cui il pericolo si fa normalità e il rischio diventa invisibile. **Guido Sarchielli**, riflettendo sul fattore umano, ci invita a superare l'idea del lavoratore come soggetto astrattamente responsabile: fatica, stress, vincoli ambientali e ritmi condizionano la capacità reale di cogliere il pericolo. E la cultura della sicurezza, come evidenziato da **Nick Pidgeon**, non si riduce all'imparare le procedure, ma risiede nella capacità dell'organizzazione di ascoltare *i segnali deboli*, quelli che precedono l'incidente.

La sicurezza non è solo sapere cosa fare quando accade l'imprevisto; è riconoscere ciò che potrebbe accadere prima che si verifichi.

La scuola dovrebbe coltivare questa competenza non attraverso lezioni moralistiche o liste di divieti, ma con una vera **pedagogia del rischio**. Lasciare che un bambino affronti una difficoltà adeguata alla sua età, permettergli di cadere senza drammatizzare, insegnargli a misurare altezze, velocità e superfici. La pedagogia del rischio — il *risky play* — non educa all'incoscienza: insegna la negoziazione con il limite.

Il contrario della sicurezza non è solo il pericolo. È l'incosapevolezza, l'abitudine, la fretta, il bisogno di dimostrare di non aver paura. La persona davvero sicura non è quella che non teme nulla, ma quella che sa ascoltare ciò che la paura le sta dicendo.

Non possiamo pretendere che un giovane adulto riconosca il rischio se gli abbiamo insegnato soltanto ad evitarlo o a sfidarlo. Non possiamo educare alla sola protezione, né all'onnipotenza. Dobbiamo educare alla **soglia**. Alla possibilità di dire: *qui mi fermo*. Alla libertà di dire: *non lo faccio*. Alla competenza di dire... *questo non mi convince*. Alla responsabilità di dire... *fermiamo tutto*.

Così un giorno un lavoratore vedrà un cavo, una superficie, un'impalcatura. Sentirà un dettaglio impercettibile: un rumore, una vibrazione, un'anomalia. E prima ancora della ragione, il corpo gli dirà: *attenzione*.

Sarà un istante minuscolo. Ma dentro quel secondo ci sarà tutta la distanza tra un rischio riconosciuto e una

tragedia. La sicurezza non è una questione esclusiva di caschi, guanti, procedure e controlli... è un fatto di memoria, educazione, corpo e cultura. La cosa più urgente che dobbiamo insegnare non è come essere invulnerabili, ma ad ascoltare la trama del filo prima di inciampare. ■



RUBRICA · 1 ARTICOLO

Diario Sindacale

Vertenze, accordi e iniziative del sindacato, giorno per giorno.

Vertenza GTS Rail — la trattativa si chiude senza accordo

Vertenza GTS Rail — la trattativa si chiude senza accordo

Un accordo che non aggiunge tutele ai lavoratori non è sottoscrivibile Il 15 settembre 2026 FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI, UGL Ferrovieri...

DI MATTIA STELLA



UN ACCORDO CHE NON AGGIUNGE TUTELE AI LAVORATORI NON È SOTTOSCRIVIBILE

Il 15 settembre 2026 FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI, UGL Ferrovieri e FAST CONFASAL hanno scritto insieme all'Ispettorato del Lavoro di Ancona: la proposta che GTS Rail ha messo sul tavolo il 20 luglio non supera nessuna delle criticità denunciate un anno fa. Dietro il linguaggio tecnico dei singoli articoli, la proposta chiede ai macchinisti una cosa molto concreta: cedere il controllo sul proprio tempo di vita, a esclusivo vantaggio dell'organizzazione aziendale.

La denuncia sindacale risale al 27 ottobre 2025, dettagliata in una memoria del 4 febbraio 2026. La proposta aziendale del 20 luglio 2026 avrebbe, idealmente, dovuto superare quelle criticità. Le sigle scrivono che ciò non è successo, ritengono esaurita la possibilità di un testo condiviso, e chiedono che l'Ispettorato proceda con l'accertamento già richiesto.

Perché questo accordo non è sottoscrivibile

Restano irrisolti, dice la lettera, tutti i punti oggetto della denuncia: la programmazione dei turni che l'azienda può modificare dopo averla comunicata, i riposi fuori residenza multipli e ridotti, i limiti di servizio superabili unilateralmente e senza vincoli, il trasferimento fuori servizio non riconosciuto come lavoro.

La proposta, nei fatti, mantiene lo stesso impianto già oggetto della denuncia sindacale: applicando il contratto ferroviario, molte di quelle pratiche non potrebbero essere imposte. Sottoscrivere questo accordo significherebbe dare, con la firma del sindacato, copertura contrattuale a pratiche oggi nel mirino dell'Ispettorato. Non un passo avanti: la messa in sicurezza dello sfruttamento attuale.

Un contratto scelto per le sue flessibilità, non per tutelare o pagare meglio

GTS, infatti, applica ai macchinisti il CCNL della Logistica, il contratto dell'autotrasporto, e non quello ferroviario. Perché mai scegliere un contratto che non conosce l'organizzazione del lavoro tipica delle ferrovie, frutto di anni di trattative e battaglie tra sindacati e aziende del settore? Non è una svista: è una scelta che consente maggiore potere direttivo e meno vincoli. Sappiamo bene che anche il contratto ferroviario è perfettibile e non risponde sempre pienamente alle istanze dei lavoratori. Resta tuttavia, di fatto, lo standard di riferimento del settore: è il contratto più largamente applicato, che meglio analizza e risponde alle esigenze specifiche delle mansioni ferroviarie, ognuna con le sue peculiarità.

Il contratto della logistica non conosce gli istituti che limitano lo sfruttamento del personale di condotta. A titolo esemplificativo, ma non esaustivo: non contiene i limiti previsti per i turni notturni, non disciplina il

riposo fuori residenza, non fissa tetti alla condotta effettiva.

La proposta aziendale lo sa bene che quello è il contratto a cui dovrebbe riferirsi e infatti ne prende in prestito il lessico, ma lascia fuori la sostanza. L'inquadramento utilizza parole ferroviarie, ma colloca i lavoratori nella scala dei conducenti di autocarri, senza la progressione automatica che il contratto ferroviario riconosce dopo quattro e otto anni di anzianità. Il risultato è un limbo potenzialmente infinito.

Ogni limite si supera pagando, senza alcun tetto mensile o annuo: quindici euro ogni mezz'ora oltre l'orario massimo, venticinque euro per ogni riposo fuori residenza consecutivo, nessun limite al numero di turni notturni dove il contratto di settore ne ammette al massimo tre tra due riposi e dodici al mese. Nel contratto ferroviario, andare oltre l'ordinario richiede l'accordo del lavoratore e, per alcuni istituti, un accordo sindacale specifico. Esiste quindi la possibilità concreta di dire no. Qui basta una firma, valida per sempre.

Oltre a minare il normale rapporto vita lavoro, questo accordo non soddisfa nemmeno il portafoglio dei lavoratori. Anche nello scenario più favorevole alla proposta, un mese di lavoro pienamente conforme alla normativa di settore, senza nessuna delle condizioni più gravose, la differenza retributiva rispetto al contratto ferroviario resta attorno al 30%. Non è il prezzo di condizioni peggiori: è una penalizzazione strutturale che ha come unico beneficiario l'azienda.

L'articolo 36 della Costituzione stabilisce che la retribuzione dev'essere proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e, in ogni caso, sufficiente a un'esistenza libera e dignitosa. È su questo piano che va misurata anzitutto la scelta di applicare ai macchinisti il contratto della logistica invece di quello ferroviario: non un dettaglio di inquadramento, ma una delle ragioni per cui la retribuzione resta strutturalmente sotto il parametro di settore. Una retribuzione che non tiene il passo con la quantità e la qualità del lavoro reso, a partire dalle ore di condotta effettiva che il contratto ferroviario paga e la proposta GTS no, è esattamente lo squilibrio che la nostra Carta Fondamentale vuole impedire.

Il vero prezzo: l'equilibrio vita-lavoro

L'accordo proposto, letto punto per punto non lascia scampo ad equivoci. Il disegno che emerge è quello di un'organizzazione del lavoro costruita attorno a un lavoratore che non può programmare la propria vita e che recupera meno di quanto consuma. Una risorsa da spremere fino all'ultima goccia, non una persona da tutelare.

Meno sonno, meno recupero. Tredici ore di riposo dopo un servizio diurno, quindici dopo una notte: il contratto ferroviario ne garantisce sedici e diciotto e fino a ventidue dopo due notturni consecutivi. Il recupero dal lavoro notturno richiede più tempo. Tre ore in meno ogni volta, in un mestiere dove la vigilanza è condizione di sicurezza. Se si considera inoltre che l'accordo non prevede alcun limite al numero di notturni consecutivi, al lavoratore non resta che affidarsi al riposo settimanale per recuperare.

Un giorno di riposo, non due. Ventiquattro ore di riposo settimanale contro le già striminzite quarantotto del contratto ferroviario: un valore persino inferiore alle trentacinque ore previste dal settore come minimo eccezionale, utilizzabile solo otto volte l'anno e che qui diventerebbe, di fatto, la regola. Il riposo cade al settimo giorno, il più tardi possibile, e l'azienda può spostarlo per generiche esigenze organizzative riprogrammandone almeno due in quattordici giorni. L'unico argine rimasto consente in astratto però dodici giornate di lavoro consecutive.

Metà mese fuori casa. Fino a quattordici riposi fuori residenza al mese contro i sette del contratto ferroviario, il doppio, con la possibilità di concatenarne quattro senza mai rientrare a casa, e nessun limite alla durata complessiva dell'assenza, che il contratto di settore limita a ventiquattro ore, estendibili a trenta in caso di flessibilità. Nessuna distinzione tra riposo fuori residenza diurno e notturno. Se parliamo di riposo, sette ore di sonno alle dieci del mattino non sono sette ore di sonno come a mezzanotte.

Niente da programmare. I turni arrivano per e-mail il giovedì per la settimana successiva: niente visite mediche, impegni familiari, weekend programmabili. Il contratto ferroviario nel settore merci prevede una visibilità dei riposi con sei mesi di anticipo. Per di più, i sette giorni in più promessi dalla proposta sono legati alla fine dei lavori PNRR «e ad esso collegati» — un evento senza data né perimetro, che può non arrivare mai.

Il riposo che non è riposo. Durante il riposo fuori residenza bisogna restare disponibili a controllare la mail aziendale per eventuali cambi di orario. La reperibilità non attivata viene considerata riposo, pur imponendo di restare raggiungibili e di poter rientrare entro un'ora, un vincolo che la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte di Cassazione, in diverse pronunce, hanno considerato orario di lavoro, in quanto si limita in modo significativo la libertà del lavoratore di gestire il proprio tempo. Per il personale di macchina, peraltro, il contratto ferroviario non prevede nemmeno la reperibilità: prevede la riserva, definita espressamente come lavoro in ogni caso.

Ammalarsi costa. L'incentivo di presenza esclude dall'equiparazione la malattia comune, i permessi legge 104, i congedi parentali. Chi si ammala, chi assiste un familiare disabile, chi resta a casa con un figlio perde una voce di reddito, creando così un disincentivo economico all'esercizio di diritti garantiti dalla legge, in un mestiere dove presentarsi in servizio non al meglio non è un problema solo personale ma di sicurezza.

Anche il tema del riposo domenicale va letto alla luce dell'articolo 36 della Costituzione e, più in generale, della tutela della salute e della vita familiare. Il riposo settimanale non viene formalmente eliminato, ma la proposta consente di spostarlo dalla domenica a un altro giorno, «su base volontaria», in cambio di un compenso aggiuntivo. Con un minimo tabellare basso e un reddito legato agli incentivi, quella volontarietà rischia di essere solo formale: chi ha bisogno di arrivare a fine mese si sente in dovere di cedere la domenica, e la retribuzione insufficiente diventa la vera ragione della scelta, non la libertà di farla. Gli articoli 31 e 32 tutelano la famiglia e la salute, anche nella sua dimen-

sione di recupero psicofisico. Un impianto che dimezza il riposo, moltiplica le notti fuori casa, rende imprevedibile il tempo libero e mette in vendita la domenica va misurato anche su questo metro, non solo su quello contrattuale.

Nel mercato libero accettare un accordo del genere non riguarda solo GTS

Il trasporto ferroviario merci è un mercato aperto a più operatori, che competono anche, soprattutto, sul costo del lavoro. Un'impresa che riesce a far firmare un accordo che abbassa le tutele di settore non ottiene solo un vantaggio per sé: crea un precedente che altri possono essere tentati di replicare. È il motivo per cui una vertenza nata in una singola azienda finisce per riguardare l'intera categoria e la ragione per cui le dimissioni verso altre imprese ferroviarie e verso altri lavori, segnalato dalle organizzazioni sindacali tra i macchinisti GTS, pone inoltre un interrogativo sulla sostenibilità di questo modello organizzativo. Quando un'organizzazione del lavoro diventa insostenibile, la capacità di trattare i lavoratori ne risente. ■

«Un contratto scelto per le sue flessibilità, non per tutelare o pagare meglio»

Sostieni La Voce

lavocetrasportiediritti.it non è un blog, ma un sito di informazione complesso e articolato: per assicurare la qualità dei contenuti servono un impegno continuo e una vera struttura redazionale.

Il progetto è reso possibile dalla FAST-Confsal, che se ne fa carico, e dal contributo volontario di redattori e collaboratori. Per garantire una voce libera e continua nel tempo, senza rinunciare alla nostra indipendenza, serve anche il sostegno dei lettori.

ABBONAMENTO ANNUALE

25,00 €

SOSTENITORE

50,00 €

Bonifico intestato a FAST Confsal (Federazione Sindacati Autonomi dei Trasporti)

IBAN IT18X0335901600100000102184



L'EDITORE

FAST-Confisal

lavocetrasportiediritti.it è una testata specializzata nei temi delle ferrovie, del trasporto pubblico locale, della logistica, degli appalti, delle infrastrutture di comunicazione, del diritto del lavoro, delle relazioni industriali e della previdenza. Il giornale è lo sviluppo della rivista storica cartacea che ricevevano tutti gli iscritti al sindacato SMA (Sindacato Macchinisti Autonomo), diventato, a seguito di alcune ristrutturazioni, FAST-Confisal.

In Italia è difficile, per il sindacalismo autonomo, avere eco sui mezzi di stampa e di comunicazione tradizionali. Il nostro giornale ha l'obiettivo di raccontare i grandi cambiamenti che il comparto di pertinenza della FAST-Confisal sta attraversando, nonché le evoluzioni delle relazioni industriali e del mondo del lavoro.



FONDAZIONE SMA · STUDI MOBILITÀ E AMBIENTE

Sostieni la Fondazione SMA

IL TUO 5×1000

Destina il tuo 5×1000 alla Fondazione SMA: non comporta alcun costo aggiuntivo, lo Stato destina già quella quota delle imposte. Indica il nostro codice fiscale nella dichiarazione dei redditi.

CODICE FISCALE

97663130587

Puoi anche sostenerci con una donazione su fondazionesma.it/dona o con un bonifico:

Intesa Sanpaolo S.p.A.

IBAN IT58S0306909606100000125044

LA VOCE

TRASPORTI & DIRITTI

SETTEMBRE 2026 · N. 9 · IL MESE DELLA VOCE

lavocetrasportiediritti.it