



**USB – Unione Sindacale di Base**  
Università degli studi di Trieste

Università degli Studi di Trieste  
Amministrazione Centrale  
Tit./Cl. 1/10  
N. 0017417 Data 05/02/2021  
Ufficio Organizzazione e relaz. sindacali

Trieste, 05 febbraio 2021

Al rettore dell'università di Trieste  
p.le Europa, 1  
34127 – TRIESTE

**RSU - Rappresentanza Sindacale Unitaria eletta nella lista <USB Pubblico Impiego>**

Oggetto: osservazioni in merito alla richiesta di alcuni sindacati per un “Protocollo d’intesa riguardante i contingenti di personale da prevedere in caso di sciopero per garantire i servizi pubblici essenziali e le prestazioni indispensabili”.-

*“Ci siamo illusi che la società potesse vivere senza la fatica e le pene del conflitto, che la coesione sociale e la democrazia potessero essere il frutto della pacifica convivenza fra egoismi. La democrazia desertificata che abbiamo di fronte ci dice che non è così. Il conflitto sociale è la linfa della democrazia e anche il costo che dobbiamo pagare perché essa viva”<sup>1</sup>*

L’incontro fra le delegazioni di parte pubblica e di parte sindacale del giorno 5 febbraio 2021<sup>2</sup> è il seguito di una specifica ed “urgente” richiesta formalmente presentata da alcune organizzazioni sindacali<sup>3</sup> per il recepimento del nuovo accordo nazionale sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e di conciliazione in caso di sciopero nel comparto istruzione e ricerca.

---

<sup>1</sup> Citazione tratta dall’articolo “*Che fine ha fatto il conflitto sociale?*” di Lapo Berti, reperibile “on line” sul sito:

<https://www.deriveapprodi.com/2014/03/che-fine-ha-fatto-il-conflitto-sociale/>

Lapo Berti, nato nel 1940, è stato un intellettuale, umanista ed economista eterodosso dai molteplici interessi, militante critico ed aperto che ha impegnato la sua vita in “una ricerca socialmente orientata”.

<sup>2</sup> Vedi la convocazione firmata digitalmente dalla delegata del rettore per le politiche del personale, relazioni sindacali e welfare, protocollo di ateneo n. 13659 del 1° febbraio 2021.

<sup>3</sup> Si tratta delle “rappresentanze territoriali” di FLC-CGIL, SNALS Confasal e UIL RUA, protocollo di ateneo num. 0010336 del 27/01/2021.

L'accordo al quale è fatto preciso riferimento dai firmatari l'urgente<sup>4</sup> richiesta è quello contenuto nella delibera 17 dicembre 2020 della <commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali>, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8 del 12/01/2021 e nella quale è contenuto l'accordo raggiunto fra l'Aran – l'agenzia che, per conto e in nome del Governo stipula e sottoscrive ogni accordo nel pubblico impiego – e i sindacati FLC CGIL, CISL FSUI, UIL RUA, GILDA UNAMS, SNALS CONFSAL e ANIEF.

L'accordo in questione determina un significativo, ulteriore arretramento nell'esercizio del diritto di sciopero da parte dei singoli lavoratori<sup>5</sup> e, in ultima analisi, una sottrazione non giustificata di libertà per ogni individuo e per la società nel suo complesso.

È emblematica la circostanza che l'iniziativa locale di ateneo sia, soprattutto, il frutto dell'azione di una organizzazione sindacale - alla quale si sono aggregate altre sigle a sottoscrizione dell'urgente richiesta - mentre l'università di Trieste (parte datoriale) asseriva: “ricevuta la nota allegata... si preannuncia che sarà predisposta dalla Parte Pubblica una bozza di Protocollo attuativa dell'Accordo Quadro”<sup>6</sup> e, in seguito, affermava che “Vista la necessità di consultare Uffici e Dipartimenti coinvolti nello svolgimento delle prestazioni indispensabili, non è ipotizzabile addivenire ad una bozza di testo in due-tre giorni. L'impegno che ci assumiamo è di inoltrarvela prima possibile ma non garantiamo la fattibilità”<sup>7</sup>.

L'accordo, a tutt'oggi vigente in materia a livello di ateneo, è quello sottoscritto il 27/01/1993 in esito ad una specifica sessione di negoziazione decentrata e che, fino ad oggi, ha regolato gli interessi nell'ambito dei principi previsti dalla Legge 12.06.1990, n. 146 (recante norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati) senza che siano emersi – da quanto è dato a sapere alla scrivente componente sindacale – segnalazioni (reiterate e significative) formalmente acquisite da parte di alcuno. In altre parole, c'è da chiedere il perché alcune sigle sindacali abbiano presentato la richiesta in argomento e perché l'abbiano presentata con carattere di urgenza.

L'accordo raggiunto fra l'ARAN e alcuni sindacati in data 02/12/2020 continua nel solco del progressivo ampliamento dei poteri della <commissione di garanzia><sup>8</sup> e delle correlate restrizioni al diritto di sciopero.

Sull'argomento vale la pena riportare alcuni stralci di quanto scritto dall'avvocato Carlo Guglielmi<sup>9</sup> nel giugno del 2019 e, a ogni buon conto, allegato alla presente quale ulteriore motivazione al parere contrario dello scrivente sindacato:

---

<sup>4</sup> La qualificazione di “urgente” è degli stessi estensori ed è riportata nell'oggetto della richiesta.

<sup>5</sup> Vale la pena ricordare che secondo l'opinione maggioritaria, “lo sciopero costituisce un diritto a titolarità individuale, ma ad esercizio collettivo, spettando quindi ad ogni lavoratore, cosicché anche una coalizione spontanea o occasionale di lavoratori è legittimata a proclamare uno sciopero. Peraltro, anche chi sostiene invece che lo sciopero costituisca un diritto a titolarità collettiva ad esercizio individuale esclude che soltanto le associazioni sindacali possano proclamarlo, in ragione della previsione della libertà di organizzazione sindacale sancita dall'art. 39, co. 1, Cost.” (in tal senso vedi l'enciclopedia Treccani alla voce “Sciopero 1. Ordinamento italiano” – Diritto on line - 2018).

<sup>6</sup> Vedi E-Mail dell'ufficio organizzazione e relazioni sindacali del 27/01/2021.

<sup>7</sup> Vedi E-mail dell'ufficio organizzazione e relazioni sindacali del 29/01/2021.

<sup>8</sup> Art. 12, 1° comma della Legge 146/90 e successive modifiche ed integrazioni.

<sup>9</sup> Relazione tenuta al convegno “Commissione di Garanzia. Sì, ma Garanzia di chi? Controrelazione sul diritto di sciopero in Italia”, organizzato il 27 giugno 2019 presso la sala della biblioteca della Camera dei Deputati da USB – Unione Sindacale di Base e Forum Diritti Lavoro di cui l'avvocato Guglielmi è fondatore.

“... il dibattito tra i costituenti sullo sciopero fu forse uno dei più travagliati. Da un lato le sinistre ne chiedevano il riconoscimento assoluto e dall'altra si opponeva (almeno inizialmente) la tesi del divieto dello sciopero nei servizi pubblici, avanzata da parte della Democrazia Cristiana e dai rappresentanti del Fronte dell'Uomo Qualunque.

La scelta fu compromissoria recitando alla fine l'art. 40 [della Costituzione n.d.r.] che *“il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano”* con aggiramento del problema tramite il rinvio alla futura attività legislativa delle Camere. Nonostante tale escamotage (invero copiato dal preambolo della Costituzione francese del 1946) la proiezione di tale diritto nel patrimonio giuridico del paese era abbastanza chiaro e ciò non solo in base a quanto comunque c'era (e cioè l'affermazione del diritto di sciopero e della riserva di legge nel disciplinarlo) ma anche in forza di ciò che mancava (ed in particolare il negato riconoscimento del diritto di serrata).

Da ciò discendevano alcuni principi netti:

- a) piena dignità giuridica dello sciopero come corollario necessario dell'aver fondato la Repubblica sul lavoro;
- b) titolarità del diritto in capo all'individuo in quanto persona che svolge un'attività in posizione di subalternità socio-economica ed al contempo - essendone il godimento collettivo - connessione funzionale con la libertà di organizzazione sindacale;
- c) ed infine - stante il mancato accoglimento del diritto di serrata – la negazione di ogni concezione dello Stato come mero spettatore del conflitto sociale e la scelta di campo affianco al lavoro nel suo conflitto con il capitale stante la connessione necessaria tra il diritto di sciopero e l'obbligo della Repubblica, fissato dal secondo comma dell'art. 3, di *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che...impediscono ....l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Detto questo occorre allora chiederci cosa sia successo tra il 1948 e il 1990, data di approvazione della prima (ed unica) legge sullo sciopero.

I cittadini morivano sulla porta dei reparti di pronto soccorso chiusi per agitazione sindacale? No, o comunque non più di quanto sia accaduto dopo il 1990...

...nel tempo, la Corte Costituzionale ha escluso che i servizi pubblici rappresentassero una zona preclusa al conflitto enunciando un generale *favor* per il diritto di sciopero che si è progressivamente esteso allo sciopero di solidarietà e poi a quello politico, lasciando - in assenza della legge – al giudice di merito applicare il criterio della indispensabilità delle prestazioni (che la Corte chiamava *«essenzialità delle funzioni»*).

Ma ciò, come detto sempre dalla Consulta, era ben possibile in quanto *“non difettano, nella disciplina della materia, norme valide a fornire, ai soggetti interessati prima e all'interprete poi, i criteri atti ad individuare, anche sul piano concreto, quali servizi debbano essere ritenuti essenziali e quali esigenze debbano essere in ogni caso salvaguardate dal personale addetto ai pubblici servizi che intenda avvalersi del diritto di sciopero”*, facendo esemplificativamente riferimento alla legge 18 marzo 1968, n. 431 (sent. n. 222/1976).

Insomma ben era possibile che il Legislatore intervenisse tipizzando i settori coinvolti, le procedure da attuare ed i servizi minimi essenziali da garantire, affidando all'Autorità amministrativa il potere eccezionale di intervenire *ex ante* con la precettazione (in caso di gravissimi rischi) e a quello fisiologico della magistratura di sanzionare *ex post* le eventuali violazioni.

Ma non è stata questa la scelta del legislatore del 1990 (ed ancor meno di quello della novella del 2000 quando con la Legge 83/00 sono stati formalizzati i poteri che la Commissione si era già assegnati da sé negli anni), procedendosi invece in direzione di un modello di regolazione che è stato definito “*riflessivo*” e “*neo-istituzionale*”.

“*Riflessivo*” nel senso che ha creato un sistema sindacale costruito dalla maggiore o minore propensione delle organizzazioni sindacali a firmare accordi con la controparte datoriale e poi “*bollinato*” attraverso il successivo giudizio di idoneità della Commissione, costruendo così un meccanismo di cooptazione della parte ragionevole e cooperativa del movimento sindacale e di espulsione della parte irragionevole e conflittuale [ritenuta tale n.d.r.].

Insomma si tratta di quello che N. Luhman definisce sistema auto-referenziale e cioè uno di quei sistemi che «*presuppongono e riproducono sé stessi; costituiscono le loro componenti partendo dalle loro stesse componenti, e tale chiusura “autopoietica” è la loro unità*».

Ed è proprio dal pensiero di Luhman che sono generate le teorie funzionaliste del diritto in base alle quali alla complessità della domanda sociale si risponde con la loro semplificazione coatta selezionando gli elementi funzionali e quelli disfunzionali in una contrapposizione amico-nemico in base alla consonanza o meno con le caratteristiche e le stigma dell’ordine sociale dominante.

E da ciò deriva una legislazione, di cui la legge 146/90 è preclaro esempio, per cui si costruisce un agire razionale rispetto allo scopo “funzionale” assegnato (frenare la domanda sociale) e non già un agire razionale in vista di un valore (garantire i diritti costituzionali).

Ed è un sistema “*neo istituzionale*” nel senso che si è voluto evitare – come detto – il ricorso ad una normativa rigida e particolareggiata che desse alle forze sociali prima ed alla magistratura poi regole chiare per un conflitto “*fair*”, procedendosi invece alla costruzione di un centro istituzionale di regolazione del conflitto dotato di piena discrezionalità nel conseguimento del suo scopo e cioè il contemperamento tra diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionalmente garantiti in potenziale contrasto con essi...

Ma se ciò spiega perché il modello prescelto sia stato definito “*istituzionale*” occorre spiegare in che senso è definibile “*neo*”.

Esso lo è in quanto la Commissione rappresenta un vero e proprio “*quarto potere*” che si differenzia dagli altri tre per l’essere essa mancante del principale requisito valoriale che qualifica ciascuno di essi: del potere amministrativo ha la discrezionalità ma non la responsabilità di ricercare la congruità tra fini e mezzi (che è cristallizzata nella legge ed è indifferente all’agire della Commissione), del potere giudiziario ha l’autonomia ma non la terzietà (essendo la Commissione portatrice di un interesse ed un potere di iniziativa proprio), del potere legislativo ha la potestà creatrice del diritto ma è priva di ogni legittimazione democratica...”.<sup>10</sup>

L’erosione al diritto individuale di sciopero e all’azione sindacale è ben rappresentata da alcuni passaggi contenuti nelle premesse all’accordo in argomento.

Nell’art. 10, comma 5 è previsto che “i dirigenti scolastici siano tenuti ad adottare le misure organizzative utili a garantire l’erogazione del servizio anche in caso di sciopero... disposizione, questa, finalizzata sia a consentire una più agile riprogrammazione del servizio sia a stimolare i dirigenti ad individuare misure organizzative idonee a mitigare l’impatto dell’astensione collettiva... assicurando... la continuità del servizio”.

Se non c’è ancora codificata la sostituzione dei lavoratori in sciopero, siamo molto vicini.

C’è poi il versante relativo all’“ampliamento delle prestazioni indispensabili”, “introduzione di brevi periodi di franchigia” e di “più ampi margini di garanzia”.

---

<sup>10</sup> Per la lettura dell’intera relazione potete andare sul link di “Giuristi democratici” all’indirizzo: [https://www.giuristidemocratici.it/Lavoro/post/20190716211324/#\\_ftn1](https://www.giuristidemocratici.it/Lavoro/post/20190716211324/#_ftn1)

Ed ancora: “... i pregiudizi derivanti dal conflitto si riverberano sui soggetti fruitori dei servizi pubblici, completamente estranei alle dinamiche conflittuali”, e da qui l’esigenza di prevedere “un limite individuale al numero di ore di sciopero che possono essere effettuate dal personale...”.

L’accordo pone altresì le premesse per lo sciopero “virtuale”: lavori, non ti pagano, e il tuo salario è versato ad altri... stupenda e tragica metafora di una società oramai schizofrenica perché dissociata dalla realtà.

Nella pubblica amministrazione il problema sono i tagli fatti da tutti i Governi succedutosi alla guida del Paese, sono i posti letto tagliati negli ospedali, è la medicina territoriale mai avviata, la prevenzione che non è stata fatta, le liste di attesa infinite per una visita o un esame medico, la mancanza di insegnanti di sostegno nelle scuole per i nostri figli disabili, è la mancanza di prospettive serie di lavoro per i nostri giovani (ai quali continuano a proporre la politica del “lavoretto”), sono i conflitti di interesse nelle università (e non solo), le pochissime risorse dedicate alla ricerca scientifica di base alla quale si preferisce la ricerca applicata (perché fa soldi subito, ancorché sempre per gli stessi), è la mancanza di una seria politica abitativa pubblica, è la prescrizione che ha impedito di fare giustizia (vedi i morti arsi vivi a Viareggio), è la possibilità di essere licenziati sempre e comunque... P

Potremmo continuare ma è chiaro quali siano i reali problemi. Rispetto a questi lo sciopero è parte di una possibile soluzione nella misura in cui esso rappresenta una proposta alternativa, esprime un malessere, manifesta e dà voce al disagio economico ed esistenziale delle persone, rompe l’isolamento e consente di passare dall’IO al NOI.

Lo sciopero è (anche) essere NOI rispetto all’IO individuale, separato e frammentato.

Notano Commissione e firmatari dell’accordo in argomento: “... è stato osservato che, nella prassi, tali azioni di sciopero... cagionano pregiudizi significativi alle famiglie e agli studenti... a causa dell’inadeguatezza manifestatisi nel tempo di alcune disposizioni della disciplina vigente...”.

Concludono le premesse in direzione della “possibilità di estendere le regole comuni della pre-intesa agli altri comparti nel settore della conoscenza...”.

In una parola, quello che temono alcuni è il conflitto sociale.

Lungi dall’essere considerato il portato inevitabile di una società caratterizzata da un grado elevato di disuguaglianza, anche parte del normale metabolismo sociale, attraverso cui la società nel suo insieme trova di volta in volta i propri equilibri transitori, gli estensori dell’urgente richiesta sono (si dichiarano) preoccupati del suo eventuale emergere e si dedicano – con gran lena – a frapporre ostacoli su ostacoli al suo svolgersi.

Non c’è memoria.

Senza conflitto sociale non avremmo avuto lo Statuto dei diritti dei lavoratori con la Legge 29.05.1970, n. 300 (e la sua assenza o difficoltà ha portato ai tanti interventi di demolizione di quello Statuto), non avremmo avuto la legge 13.05.1978, n. 180 “Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori”, non avremmo avuto la legge 22.05.1978, n. 194 che ha depenalizzato e disciplinato le modalità di accesso all’aborto in favore di tutte le donne, non avremmo conosciuto la Legge 15 dicembre 1972, n. 772 sull’obiezione di coscienza al servizio militare di leva, non avremmo sperimentato la Legge 1° dicembre 1970, n. 898 “Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio” e così via.

Sono molte e significative le conquiste ottenute (anche) grazie al conflitto sociale, nelle sue declinazioni più nobili.

Il conflitto sociale assume forme e declinazioni diverse.

C'è il conflitto armato – e questo Paese ha conosciuto anche il conflitto armato (così come ha conosciuto i servizi segreti deviati, le trattative fatte nell'ombra, la loggia massonica P2 e così via)

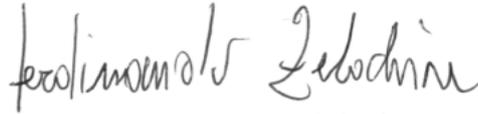
Ma c'è stato – e in parte c'è ancora per quanto si provano a costringerlo al silenzio - un altro conflitto. Un conflitto fatto a mani nude, non armato, pacifico ma intransigente nei contenuti e negli obiettivi. Un conflitto che si è sviluppato negli uffici, nelle fabbriche, nei campi agricoli, negli atenei e nei luoghi deputati alla ricerca, oggi sempre più nella catena della grande distribuzione, nelle corsie degli ospedali e in ogni luogo in cui uomini e donne lavorano e chiedono di diventare partecipi del progresso economico e sociale di questo Paese, chiedono rispetto e dignità.

In una parola, chiedono l'applicazione della Costituzione e che questa Costituzione (la più bella del mondo, anche secondo gli estensori di certi accordi...) entri e viva in tutti i luoghi di lavoro, pubblici e privati.

Con queste – riassuntive e non esaustive – motivazioni la componente < USB Pubblico Impiego > dell'università di Trieste esprime la propria ferma, motivata, argomentata contrarietà ad ogni applicazione dell'accordo al quale hanno fatto riferimento gli estensori dell'urgente richiesta.

Molti saluti.

**Ferdinando ZEBOCHIN**



RSU eletto, componente le delegazione trattante di parte sindacale rappresentante <USB Pubblico Impiego>

**Allegato:** relazione dell'avvocato Carlo Guglielmi al convegno organizzato da USB il 27/06/2019.-