

TENDENZE



## Verso un modello tirolese di relazioni industriali partecipative?

Riccardo Maraga\*

### 1. La nascita dell'Istituto promozione lavoratori

Il 12 novembre 1992 il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano approvava la legge provinciale 39 con cui veniva istituito, agli artt. 40-44, l'Istituto di promozione dei lavoratori (*Arbeitsförderungsinstitut*). Prima di entrare nel vivo del testo legislativo pare opportuno approfondire la genesi di quest'iniziativa in particolare perché proprio in Sudtirolo le forze sindacali hanno sentito l'esigenza di dotarsi di uno strumento di ricerca, formazione e consulenza.

La storia dell'Afi-Ipl non inizia con la legge istitutiva del 1992 ma molti anni prima. Già nel 1978, infatti, la Asgb<sup>1</sup>, insieme ad altre sigle sindacali (in particolare la Sgb Cisl), lanciarono l'idea di una proposta di legge per costituire un istituto pubblico che affiancasse i lavoratori e i sindacati nella difesa dei propri diritti, nella ricerca, nella formazione, nell'attività di contrat-

\* Riccardo Maraga è avvocato e dottore di ricerca in Diritto dell'economia.

<sup>1</sup> L'*Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund* (Asgb), ovvero Unione sindacati autonomi altoatesini, è un sindacato che organizza i lavoratori di madrelingua tedesca e ladina nella Provincia autonoma di Bolzano. L'Asgb nasce a Merano l'11 settembre 1964 al fine di dare un'unica organizzazione sindacale al proletariato di lingua tedesca e ladina. Nasce dalla fuoriuscita della componente tedesca dalla Sgb (associata alla Cisl), sindacato democristiano nato nel 1950 dalla scissione dalla Camera del lavoro (aderente alla Cgil), inizialmente l'unica organizzazione sindacale presente in Sudtirolo. Per molti anni l'Asgb non venne riconosciuta dalle sigle sindacali nazionali, che rifiutavano l'idea di un sindacato organizzato su base etno-linguistica. Successivamente l'Asgb strinse un accordo con la Uil, anche grazie all'intercessione del sindacato austriaco Ögb, che gli permise di esercitare le attività sindacali che fino a quel momento, stante la *conventio ad excludendum* dei sindacati nazionali, le erano precluse. La straordinaria crescita di adesioni, soprattutto in seguito all'approvazione dello Statuto dei Lavoratori (legge 300 del 20 maggio 1970), condusse la Uil a sciogliere l'accordo con l'Asgb che poté, finalmente, essere equiparata ai sindacati nazionali nel 1978, grazie a una norma di attuazione dello Statuto della Provincia autonoma di Bolzano (vedi anche [www.asgb.org](http://www.asgb.org)).

tazione. Tale progetto ben presto venne fatto proprio anche da altre sigle sindacali, iniziando a dar vita a un vivace dibattito politico e sindacale.

L'idea di costituire un istituto pubblico di supporto ai lavoratori sudtirolesi traeva origine dall'esperienza della vicina Austria, in particolare dalle *Kammern für Arbeiter und Angestellte* (Uhl, Leiner, 1991), enti di diritto pubblico fondati già a partire dal 1920 in Austria (ma anche in Lussemburgo e nel Saarland) come soggetti alternativi alle Camere di commercio (*Handelkammern*). La fondazione di questi enti di diritto pubblico ha un'origine risalente: istanze volte alla loro istituzione risalgono al periodo rivoluzionario del 1848. Fu solo con la nascita della Repubblica d'Austria, tuttavia, che la *Arbeiterkammergesetz* del 1920 istituì camere di operai e impiegati (*Kammern für Arbeiter und Angestellte*) per ciascuno degli Stati.

Oggi le *Arbeiterkammer* austriache rappresentano oltre 3,2 milioni di lavoratori austriaci. Il ruolo fondamentale delle Camere, che si finanziano soprattutto con un prelievo pari allo 0,5 per cento di tutte le retribuzioni lorde dei membri, è quello di effettuare attività di ricerca, consulenza e formazione a favore dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali, avvalendosi di uno staff di esperti altamente qualificati. Le *Arbeiterkammer* partecipano anche al processo legislativo svolgendo attività di proposta ed emettendo pareri in procedimenti legislativi riguardanti tematiche economiche, sociali e lavoristiche. Dal punto di vista organizzativo, sono guidate da rappresentanti eletti direttamente dai lavoratori. Le *Arbeiterkammer*, insieme alle altre tre parti sociali, ossia la Camera di commercio (*Wirtschaftskammern*, Wko), la Confederazione austriaca dei sindacati (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Ögb) e la Camera dell'agricoltura (*Landwirtschaftskammer Österreich*, Lk), costituiscono la *Sozialpartnerschaft* austriaca (Jesenitschnig, Lehmbuch, 2010; Klose, 1970; Pribyl, 1991; Priddat, 2011; Wimmer, 1979; Weber, 2010), ossia quel sistema di dialogo e cooperazione tra le parti sociali volto a prevenire l'insorgere dei conflitti o la risoluzione degli stessi attraverso l'istituzionalizzazione del dialogo e della concertazione tra le parti sociali. I rappresentanti dei vari interessi sociali contribuiscono in maniera determinante al processo legislativo, indirizzando l'azione dei poteri pubblici e preservando la coesione sociale.

Questo era, dunque, il modello cui si riferivano i sudtirolesi quando pensavano a creare l'Afi-Ipl. Gli ostacoli maggiori che impedivano l'adozione del modello delle *Arbeiterkammer* erano, tuttavia, l'obbligatorietà dell'adesione da parte dei lavoratori e la rappresentanza diretta dei lavoratori stessi.

Ostacoli, in ogni caso, ovviabili attraverso la creazione di un ente senza adesione obbligatoria e senza rappresentanza diretta dei lavoratori. Su sollecitazione dell'assessore Otto Saurer, le sigle sindacali riuscirono a produrre una proposta unitaria nel novembre del 1988, che venne sottoposta dall'assessore al Consiglio provinciale. Infine, il 12 novembre del 1992 il Consiglio provinciale approvava la legge 39 dà vita all'Istituto di promozione dei lavoratori (*Arbeitsförderungsinstitut*)<sup>2</sup>. L'art. 40 definisce l'istituzione dell'ente e le sue finalità. L'Afi-Ipl si configura come ente di diritto pubblico, dotato di personalità giuridica, sottoposto alla vigilanza della giunta provinciale. L'Istituto ha la finalità di sviluppare attività di interesse professionale ed economico-sociale nel campo del lavoro dipendente. Per quanto attiene agli organi dell'Ipl e al suo funzionamento interno, la legge provinciale rimanda al relativo statuto, la cui approvazione è di competenza della giunta provinciale, sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello provinciale. Le altre norme di legge attengono al personale, al patrimonio e al finanziamento dell'Istituto stesso.

## **2. Dal vecchio al nuovo statuto: il funzionamento dell'Istituto e i suoi organi**

Il funzionamento e gli organi dell'Afi-Ipl sono disciplinati dal relativo statuto che viene approvato dalla giunta provinciale, sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello provinciale. Il primo statuto dell'Istituto è stato approvato il 19 luglio 1993. Di recente l'esecutivo provinciale ha provveduto, con la deliberazione 557 del 15 aprile 2013<sup>3</sup>, a modificare il vecchio statuto per adeguarlo alle mutate circostanze, rendendolo più funzionale e snello. Resta immutata, in ogni caso, la struttura portante dell'Afi-Ipl, ciò che lo rende un unicum nel panorama nazionale e lo avvicina alla tradizione delle vicine *Arbeiterkammer* austriache, ossia il fatto che la direzione «politica» dell'Istituto sia affidata direttamente alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori sudtirolesi. Questa peculiarità consente di dire che l'Istituto, pur essendo strumentale alla Provincia autonoma di Bolzano, sottoposto alla sua vigilanza e da essa finanziato, è in mano ai la-

<sup>2</sup> La legge istitutiva è consultabile in <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

<sup>3</sup> Consultabile in [www.provincia.bz.it/aprov/giunta-provinciale/1876.asp](http://www.provincia.bz.it/aprov/giunta-provinciale/1876.asp).

voratori sudtirolesi per quanto concerne la sua conduzione politica, per orientarne l'attività di ricerca, per stilarne il programma delle attività annuali, e così via.

Venendo alla struttura, il nuovo statuto ribadisce che l'Istituto è una struttura che cura gli interessi di tutti i lavoratori e di tutte le lavoratrici (art. 1, comma 2) e, in particolare, ha il compito di curare gli interessi professionali ed economico-sociali dei lavoratori e delle lavoratrici (art. 2, comma 1). Il nuovo statuto, all'art. 3, conferma che gli organi dell'Istituto sono il Consiglio d'Istituto, la Giunta d'Istituto, il Presidente e il Collegio dei revisori dei conti. L'art. 4 disciplina il Consiglio d'Istituto. Quest'ultimo svolge funzioni di indirizzo per la Giunta d'Istituto nello svolgimento delle attività. Il Consiglio d'Istituto è composto da 20 componenti e permane in carica per la durata della legislatura provinciale: 16 componenti sono designati in modo paritetico dalle confederazioni sindacali più rappresentative a livello provinciale, tre componenti sono proposti dalle associazioni sociali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello provinciale (in sostanza le Acli e il sudtirolese Kvw, le Acli di lingua tedesca), mentre un componente è designato dalla giunta provinciale in rappresentanza della Provincia.

La Giunta d'Istituto (art. 5) è nominata dal Consiglio d'Istituto in seno ai suoi componenti ed è composta da sette membri. Quattro di essi, di cui uno con le funzioni di presidente, sono nominati in rappresentanza delle confederazioni sindacali più rappresentative a livello provinciale, due in rappresentanza delle associazioni sociali dei lavoratori e delle lavoratrici maggiormente rappresentative a livello provinciale e uno in rappresentanza della Provincia. La Giunta d'Istituto provvede alla gestione ordinaria e straordinaria dell'Ipl e a tutto quanto non sia, per legge o per statuto, riservato ad altri organi. Tale attività è svolta nel rispetto delle direttive e degli indirizzi strategici e programmatici stabiliti dal Consiglio d'Istituto.

Il Presidente è il legale rappresentante dell'Ipl ed è nominato, assieme al Vice Presidente, dalla Giunta d'Istituto in seno ai propri componenti; Presidente e Vice Presidente appartengono a gruppi linguistici diversi. Il Vice Presidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento. Il Presidente esercita numerose funzioni: convoca e presiede la Giunta d'Istituto; sovrintende all'attuazione delle delibere della Giunta d'Istituto; convoca e presiede il Consiglio d'Istituto; emana, in accordo con il direttore, le direttive generali per la realizzazione delle finalità e del programma annuale; sti-

pula contratti e convenzioni in nome e per conto dell'Ipl; adotta i provvedimenti urgenti che dovranno, tuttavia, venire ratificati dall'organo competente nella successiva seduta. Il Collegio dei revisori dei conti, infine, svolge funzioni di controllo finanziario sull'attività di amministrazione dell'Ipl.

Lo statuto, accanto agli organi che determinano l'indirizzo strategico e politico dell'Istituto, prevede le figure tecniche che devono provvedere alla gestione amministrativa dell'Afi-Ipl e all'attuazione dei programmi decisi dalla Giunta: il direttore dell'Ipl, nominato in base alle disposizioni vigenti in materia di ordinamento del personale provinciale, e il vice direttore, che assume le funzioni del direttore in caso di assenza o impedimento di quest'ultimo.

Per quanto concerne gli aspetti gestionali e contabili, l'Afi-Ipl dispone di due strumenti fondamentali di programmazione annuale: il bilancio di previsione, che deve essere approvato dalla Giunta entro il 31 ottobre dell'anno precedente, e il programma di attività annuale.

L'Istituto dispone di diverse fonti di finanziamento: il contributo provinciale annuale assegnato all'Ipl dalla giunta provinciale per la realizzazione delle attività istituzionali sulla base del programma annuale; contributi di enti pubblici e privati e associazioni; entrate derivanti da donazioni, lasciti e altre elargizioni; assegnazioni straordinarie della Provincia o di altri enti per lo svolgimento di particolari compiti che gli sono stati affidati; proventi per la prestazione di servizi o altre eventuali entrate.

Il nuovo statuto conferma il ruolo di vigilanza della Provincia autonoma di Bolzano sull'Istituto. L'Ipl trasmette annualmente alla Provincia una relazione sulla gestione dell'Istituto e sulla realizzazione degli obiettivi. La Provincia può effettuare appositi controlli per vigilare sull'Ipl, sulla sua struttura e sulle sue attività.

La struttura descritta rende evidente lo stretto legame tra l'attività dell'Istituto e l'indirizzo politico dettato dalle organizzazioni sindacali facenti parte della Giunta e del Consiglio d'Istituto. In questo è innegabile un parallelismo con le *Arbeiterkammer* austriache, i cui organi apicali sono eletti direttamente dalla comunità dei lavoratori e delle lavoratrici. Nel caso dell'Ipl, la rappresentanza dei lavoratori sudtirolesi non è diretta ma indiretta, tramite la presenza, nei predetti organi, delle sigle sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori altoatesini. In ogni caso è evidente la funzionalizzazione dell'attività dell'Istituto alle esigenze del mondo del lavoro rappresentato dalle forze sociali.

### 3. I principali settori di attività dell'Afi-Ipl e gli studi effettuati

L'attività dell'Afi-Ipl si muove in quattro direzioni fondamentali: ricerca, formazione, informazione e consulenza. L'attività di ricerca si sviluppa in cinque principali aree tematiche: retribuzioni e costo della vita; *gender* e conciliazione; qualità del lavoro; relazioni industriali e contrattazione; finanza pubblica e welfare.

Il primo ambito di ricerca, centrato su retribuzioni e costo della vita, ha l'obiettivo di indagare la situazione reddituale dei lavoratori altoatesini. Gli studi effettuati in quest'area, oltre a mostrare uno spaccato della situazione, forniscono anche un valido strumento di lavoro e di analisi alle istituzioni locali in modo da orientare la loro attività.

Il secondo ambito di ricerca dell'Istituto, quello su *gender* e conciliazione, indaga la realtà del mondo del lavoro femminile in Alto Adige, la sua consistenza, i percorsi di carriera professionale delle donne altoatesine, i problemi legati alla conciliazione tra tempi di vita familiare e lavorativa. Gli studi effettuati in tale area, analizzati i dati raccolti, si concludono proponendo misure che possono essere adottate dai pubblici poteri nell'ambito del welfare. Quest'ultimo aspetto rende particolarmente evidente il ruolo «esterno» dell'Istituto come soggetto qualificato in grado di fornire alla Provincia autonoma di Bolzano un valido supporto tecnico-scientifico nell'adozione di provvedimenti, atti normativi e altre iniziative politiche in ambito sociale e lavoristico. In tale ottica risulta importante anche la formulazione di pareri su leggi e provvedimenti provinciali che interessano le materie di cui si occupa l'Istituto, ad esempio le proposte dell'Afi-Ipl per migliorare la nuova legge provinciale sulla famiglia (vedi Newsletter Afi-Ipl, n. 39 del 2013). Le proposte dell'Istituto sono state raccolte, nel dicembre 2012, in un'audizione presso la Quarta Commissione legislativa del Consiglio provinciale.

Il settore di ricerca qualità del lavoro pone l'accento sugli aspetti qualitativi del lavoro: percezioni, opinioni e atteggiamenti dei lavoratori, sviluppo delle carriere e formazione. In tale ambito la ricerca dell'Istituto è volta soprattutto a indagare il clima di soddisfazione e di fiducia dei lavoratori altoatesini nei confronti della propria occupazione, traendo importanti spunti di riflessione e di analisi dalle risultanze delle ricerche (i dati raccolti confluiscono periodicamente nell'*Afi Barometer*, che misura il grado di soddisfazione dei lavoratori e delle lavoratrici sudtirolesi).

Un altro ambito di ricerca concerne la finanza pubblica e il welfare. In tale settore l'Afi-Ipl indaga, sempre dal punto di vista dei soggetti più deboli del tessuto sociale, le questioni legate alla finanza nazionale e locale, alla pressione fiscale e al welfare, all'universo di prestazioni sociali erogate dai poteri pubblici, soprattutto locali, ai soggetti più bisognosi. La materia sarà sicuramente oggetto di ulteriori ricerche nei prossimi tempi, vista la prospettiva di un forte aumento di autonomia della Provincia autonoma di Bolzano sulla materia delle tasse e dei tributi locali<sup>4</sup>.

L'ultimo settore di ricerca dell'Afi-Ipl, ricco di prospettive di spunti interessanti, riguarda le relazioni industriali e la contrattazione. L'analisi, in questo ambito, prende le mosse dalla constatazione che la contrattazione locale e aziendale, a partire dall'Accordo interconfederale sui livelli contrattuali del 1993, acquista un peso sempre maggiore. Particolarmente significative, negli ultimi tempi, sono state due indagini compiute in questo settore, che hanno dato vita a due pubblicazioni. La prima, sul tema *Innovazione e partecipazione in azienda* (Giovannacci, 2012), indaga la natura e la diffusione delle innovazioni organizzative nelle imprese altoatesine, nonché le conseguenze che queste hanno in termini di qualità del lavoro e di relazioni tra management e lavoratori. Nell'indirizzare l'attività di ricerca, ci si è chiesti in quale modo le relazioni industriali di tipo partecipativo possano favorire l'introduzione di tali cambiamenti organizzativi in azienda. La seconda ricerca, *La contrattazione aziendale. Manuale per la contrattazione di secondo livello* (Giovannacci, Magnani, 2011), illustra come l'approccio contrattuale integrativo rappresenti una prospettiva più che mai attuale alla luce dei nuovi modelli partecipativi, nello spirito degli Accordi interconfederali del 1993 e del 2009, dell'Accordo del 28 giugno 2011 e del recente Accordo sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014. Il manuale fornisce un valido strumento di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori impegnati nell'attività di contrattazione a livello aziendale.

In quest'ambito di ricerca opera stabilmente l'Osservatorio permanente sulla contrattazione decentrata: uno sguardo costante ai contratti aziendali e territoriali siglati in Alto Adige, non solo con un obiettivo di raccolta

<sup>4</sup> Nel testo del maxi emendamento alla Legge di stabilità 2013 si prevede di affidare alla Provincia autonoma di Bolzano la competenza primaria sui tributi locali, così come le deleghe sulle agenzie fiscali, sulle funzioni amministrative della giustizia civile, penale e minore, e quelle sul Parco dello Stelvio.

e catalogazione ma, soprattutto, con lo scopo di fornire assistenza e supporto ai sindacati nella contrattazione di secondo livello. L'Osservatorio rappresenta un servizio dell'Afi-Ipl che si occupa di tutte le attività negoziali a livello territoriale e aziendale: fornisce consulenza nelle contrattazioni, raccoglie e analizza tutti gli accordi. L'Osservatorio permanente sulla contrattazione decentrata è una sorta di *back office* per rappresentanti sindacali che operano nel campo della contrattazione integrativa. Per gli addetti ai lavori è possibile trovare in questa banca dati materia per effettuare confronti e punti di riferimento. A prescindere da ciò, gli addetti dell'Osservatorio affiancano i sindacati nella loro attività di contrattazione aziendale.

L'attività di formazione dell'Afi-Ipl parte dal presupposto che per assumere un ruolo attivo nei processi decisionali nell'ambito della contrattazione e dei tavoli della concertazione si deve disporre di conoscenze aggiornate e di capacità negoziali e comunicative. A tal fine l'Istituto promuove iniziative formative rivolte ai funzionari sindacali e a quanti sono impegnati in ambito sociale, sviluppando le loro competenze di base per rendere i loro interventi più incisivi ed efficaci. L'offerta dei corsi viene integrata da un programma di iniziative convegnistiche e seminariali che perseguono l'obiettivo di favorire lo scambio di idee tra gli attori sociali, fornendo, dal punto di vista dei lavoratori e delle lavoratrici, impulsi al dibattito pubblico sul lavoro, sulle opportunità di partecipazione sociale e sul sistema di welfare. L'attività di formazione, rivolta soprattutto ai sindacalisti, allinea l'esperienza dell'Afi-Ipl alla migliore tradizione delle relazioni industriali di Germania e Austria dove, come noto, operano istituti appositi per la formazione, il sostegno e la consulenza nei confronti dei rappresentanti dei lavoratori (*Arbeiterkammer* austriache; Fondazione Böckler in Germania), e rappresenta un unicum in Italia, nonché uno strumento fondamentale per un'evoluzione in senso partecipativo delle relazioni industriali in Alto Adige.

Oltre all'attività di formazione l'Istituto svolge anche attività di informazione, che si attua attraverso quattro canali fondamentali: la pubblicazione periodica *Dimensione lavoro – Dimension Arbeit*; la trasmissione televisiva *PuntoPiù Sociale – PlusPunkt Sozial*; la diffusione di una Newsletter periodica; la messa a disposizione di materiali per lavoratori e sindacati. Infine, l'Istituto svolge attività di consulenza nei confronti dei sindacati.

#### **4. L'Afi-Ipl come strumento per creare un modello altoatesino di relazioni industriali**

Le potenzialità dell'Afi-Ipl possono essere comprese pienamente solo se inquadrare in una corretta analisi di contesto. Il rilancio competitivo dell'Italia e dell'Alto Adige/Südtirol passa anche attraverso una rivoluzione culturale nel sistema di relazioni industriali e un forte incremento della cultura della partecipazione. Di recente si è fatta sempre più strada l'idea che la capacità del sistema produttivo italiano di uscire dalla crisi è fortemente legata al sistema di relazioni industriali e alla diffusione della contrattazione aziendale, che presuppone la partecipazione attiva dei lavoratori ai processi aziendali. La contrattazione di prossimità, infatti, consente di addivenire al migliore bilanciamento degli interessi di parte datoriale e di parte lavoratrice, sviluppando formule organizzative del lavoro che consentono all'impresa di aumentare la produttività e la capacità competitiva e ai lavoratori di ottenere aumenti retributivi, premi di risultato e altri benefici legati alle performance aziendali. Si moltiplicano, infatti, gli studi che evidenziano la correlazione positiva tra incremento della produttività e della redditività di impresa e buone relazioni industriali (Albertini, Leoni, 2009; Pini et al., 2007; Black, Lynch, 2003; Giovannacci, 2012)<sup>5</sup>.

Se tali premesse sono vere, appare evidente che la capacità di un sistema economico di rafforzare la propria competitività e di attrarre investimenti

<sup>5</sup> Per citare solo i più recenti, in Italia ricerche sul campo sono state svolte da Riccardo Leoni (2009), docente dell'Università di Bergamo, che ha studiato le innovazioni organizzative e le pratiche di lavoro nelle imprese industriali del Nord Italia, e da Paolo Pini (2007), docente all'Università di Ferrara, autore di numerose indagini su innovazione, relazioni industriali e risultati di impresa nel sistema locale di Reggio Emilia e nella provincia di Ferrara. Negli Stati Uniti, molto interessante è il saggio di Black e Lynch (2003), dove si dimostra che sulla crescita annua della produttività totale hanno inciso, per l'89 per cento, la riorganizzazione degli ambienti di lavoro, le nuove pratiche di relazioni interne e le nuove tecnologie. Il saggio conduce alla conclusione che «l'innovazione organizzativa, specialmente quando avviene in imprese sindacalizzate, è positivamente associata alla produttività del lavoro negli Stati Uniti. Una spiegazione è che i lavoratori possono essere più disponibili a partecipare ai piani aziendali di sviluppo e innovazione se confidano che il sindacato sarà in grado di tutelare la sicurezza del loro lavoro». Verso analoghe conclusioni conduce lo studio effettuato dall'Istituto di promozione dei lavoratori della Provincia autonoma di Bolzano, coordinato da Giovannacci (2012): l'analisi, svolta in maniera empirica attraverso ricerche sul campo e interviste agli attori sociali, porta a concludere che «relazioni sindacali partecipative, improntate al rispetto e al reciproco riconoscimento, rendono le innovazioni organizzative maggiormente accettabili dai lavoratori e, quindi, conseguentemente più efficaci anche in termini di performance aziendali»

dipende anche dalle relazioni industriali che riescono a instaurarsi a livello aziendale e dalla presenza di una cultura della partecipazione che, senza stigmatizzare la possibilità di un conflitto tra le parti, enfatizzi tuttavia il ruolo del dialogo e della partecipazione nella gestione dell'azienda, intesa come comunità di destini e di successi di lavoratori e imprenditori.

Ma cos'è la partecipazione dei lavoratori all'impresa (AA.VV., 2006; A-laimo, 2003; Ardaù, 1984; Arrigo, 2000; Baglioni, 1995, 2003; Bano, Calafà, 2007; Bonel, 1990; Casale, 2004; Cimaglia, 2004; D'Antona, 1990; Davoli, 1990; Dell'Olio, 2006; Ferrante, 2003; Fiorillo, 1996; Leonardi, 1997; Weiss, 2004)? Dal punto di vista giuridico, i diritti di partecipazione rappresentano una tecnica normativa di condizionamento dei processi decisionali dell'impresa. In quest'ambito trovano spazio una pluralità di esperienze: informazione/consultazione, codeterminazione, cogestione. Ciò che li differenzia è la diversa intensità di coinvolgimento, potere e responsabilità che essi comportano sul lato sindacale. Alle tre tipologie classiche di partecipazione esposte andrebbe aggiunta, secondo alcuni, anche la contrattazione collettiva, specialmente quella di livello aziendale, con la quale, in ogni caso, i lavoratori riescono a esercitare un potere di influenza sulle decisioni aziendali, quindi a «partecipare» all'impresa influenzandone il percorso decisionale (Leonardi, 1996). Per completezza espositiva occorre menzionare anche un'ulteriore tipologia di partecipazione dei lavoratori all'impresa rappresentata dalla cosiddetta *partecipazione finanziaria o economica*: tale tipologia comprende tutte le forme di partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa o al capitale della stessa<sup>6</sup>.

Le ragioni che rendono la partecipazione dei lavoratori uno strumento essenziale nella gestione delle società e nella reazione del sistema economico alla crisi in corso sono state esaustivamente riportate, di recente, in un parere, a iniziativa del Comitato economico e sociale europeo, sul tema «Coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori in quanto elementi fondamentali di un buon governo societario e di soluzioni equilibrate per superare la crisi»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Il rapporto tra partecipazione finanziaria dei lavoratori e democrazia industriale non è automatico né scontato. Tale tipologia di partecipazione può sfociare in una vera e propria partecipazione organica alle decisioni aziendali se la proprietà del capitale aziendale da parte dei lavoratori è talmente notevole da far assumere agli stessi diritti di partecipazione agli organismi in cui si esprime la volontà aziendale (consiglio di amministrazione o consiglio di sorveglianza). Vedi Pedrazzoli (1989).

<sup>7</sup> Parere d'iniziativa 2013/C 161/06, relatore: Greif, in <http://eur-lex.europa.eu>.

Nel parere si afferma che un governo societario orientato allo sviluppo nel lungo periodo si fonda su un dialogo, basato sulla fiducia e giuridicamente garantito, tra direzione e lavoratori. L'intera impostazione del parere si fonda su un assunto: i paesi che riconoscono forti diritti di partecipazione ai lavoratori e possono contare su buone relazioni tra le parti sociali hanno affrontato l'attuale crisi meglio di altri. Il cambiamento culturale è evidente: il sindacato deve uscire dalla sua impostazione pregiudizialmente conflittuale e rivendicazionista, assumere una parte di responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi aziendali e comprendere fino in fondo che lavoratori e imprenditori sono uniti, in fondo, da un destino e da una sfida comuni. Il datore di lavoro deve rinunciare a una pretesa gestione monista dell'azienda ed essere trasparente nell'indicare ai lavoratori dove vuole andare, con quale progetto e con quali obiettivi.

### **5. L'asimmetria informativa tra management e lavoratori. L'importanza della formazione dei rappresentanti sindacali che contrattano e partecipano**

Esiste una relazione stretta e inscindibile tra qualità delle relazioni industriali, partecipazione dei lavoratori all'impresa e sviluppo organizzativo e competitivo dell'impresa stessa. La sfida dell'innovazione aziendale, tuttavia, può essere vinta solo se in azienda si instaura un modello di relazioni industriali partecipativo e collaborativo, con un costante e trasparente flusso di informazioni tra management e lavoratori, con un dialogo e una reale condivisione delle scelte, dei sacrifici imposti dall'innovazione, ma anche dei risultati positivi della gestione aziendale, sotto forma di premi di risultato. Appare scontato affermare, tuttavia, che tra i management aziendali e i lavoratori esiste, in principio, una forte asimmetria informativa e di competenze.

Il management aziendale ha il pressoché totale monopolio delle informazioni e dei dati riguardanti l'azienda e può avvalersi, nella contrattazione, di esperti e advisor qualificati. I rappresentanti dei lavoratori, al contrario, spesso non dispongono delle competenze e della formazione necessaria a sostenere l'attività negoziale su un piano tendenzialmente paritario con la controparte datoriale, in modo da apportare un contributo proattivo alla contrattazione e difendere efficacemente gli interessi dei lavoratori rappresenta-

ti. Risulta fondamentale, dunque, offrire ai rappresentanti dei lavoratori strumenti nuovi e conoscenze approfondite per interpretare i bisogni dei lavoratori e analizzare l'impresa, la sua situazione economica e finanziaria, la sua struttura organizzativa, il suo rapporto con il mercato, la sua posizione competitiva nel settore, la sostenibilità e la coerenza dei programmi industriali proposti dal management aziendale. Se è vero che i lavoratori devono essere informati e consultati, è altrettanto vero che gli stessi devono avere gli strumenti per comprendere e analizzare le informazioni che vengono loro fornite e sulle quali vengono consultati, altrimenti informazione e consultazione si risolveranno in un mero esercizio formale, in un adempimento di rito privo di qualsiasi reale possibilità di contributo attivo da parte dei lavoratori. Diversi elementi confermano l'importanza della formazione dei rappresentanti dei lavoratori.

La *patria* della partecipazione «forte», ovvero la Germania, ha parzialmente modificato la legge sulla *Betriebsverfassung* con la riforma del 2001 che, tra le altre cose, all'art. 80 prevede che il comitato aziendale può cooperare esperti tra i lavoratori. La ratio della modifica legislativa riconosce l'importanza di mettere al servizio dei comitati aziendali un adeguato bagaglio di competenze e di formazione per poter svolgere al meglio il compito cui sono chiamati. Pare opportuno aggiungere che a sostegno dell'attività dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza in Germania opera la Fondazione Böckler. L'istituto fornisce supporto ai rappresentanti dei lavoratori in seno ai consigli di sorveglianza, mettendo a disposizione il proprio know-how per la risoluzione pratica dei problemi che i rappresentanti dei lavoratori incontrano nella loro attività di monitoraggio e di controllo sul management aziendale. Viene offerta ai rappresentanti dei lavoratori anche assistenza specifica nei singoli casi. Coloro che praticano la co-determinazione vengono «allenati» in tutti gli aspetti relativi ai loro compiti. L'attività scientifica consente di offrire ai rappresentanti dei lavoratori una formazione completa su vari temi: bilanci aziendali, strategia aziendale, politica delle risorse umane, organizzazione del lavoro.

Anche l'esperienza italiana offre spunti in tal senso. Una delle principali esperienze italiane di partecipazione dei lavoratori all'impresa, ovvero quella di Electrolux-Zanussi, non ha avuto successo, a detta degli stessi rappresentanti dei lavoratori, a causa della loro incapacità di sapere affrontare le proposte aziendali in modo proattivo invece che reattivo. Essi ritenevano che ciò dipendesse da una loro mancanza di preparazione tecnica, soprattutto

quando si discuteva di organizzazione del lavoro. Le più interessanti esperienze di partecipazione in azienda che si sono introdotte per via contrattuale in specifici contesti aziendali, inoltre, hanno riservato un ruolo importante alla formazione dei rappresentanti dei lavoratori che operano all'interno delle strutture in cui avviene la partecipazione (commissioni bilaterali). È il caso del contratto integrativo di partecipazione aziendale stipulato, di recente, da Volkswagen Group Italia e sindacati<sup>8</sup>, il quale prevede che «sia la parte aziendale che quella sindacale saranno coinvolte in eventuali corsi di formazione attinenti alle materie di competenza delle Commissioni stesse». Per poter davvero partecipare all'impresa, in modo sostanziale e non solo formale, la parte sindacale deve essere dunque dotata degli strumenti necessari a conoscere le materie di cui deve occuparsi: il bilancio dell'azienda, l'organizzazione del lavoro, le strategie che l'imprenditore vuole adottare. Cosa ne sarebbe dei componenti tedeschi dei consigli di sorveglianza se questi non avessero strumenti per decifrare le decisioni del management aziendale? A cosa servirebbe la loro formale co-determinazione?

## **6. Le potenzialità dell'Afi-Ipl per creare in Alto Adige un nuovo modello di relazioni industriali fondato sulla competenza e l'innovazione**

Se la formazione di chi deve attuare la partecipazione in azienda è la premessa per sperare in un sistema di relazioni industriali che consenta al sistema di attivare quello shock d'innovazione da cui dipende il nostro rilancio competitivo, emerge il potenziale dell'Afi-Ipl che, tra le sue attività, sostiene i rappresentanti dei lavoratori nella contrattazione aziendale, organizza iniziative di formazione e offre ai lavoratori gli strumenti che possono renderli apostrofo parti contrattuali competenti, formate e all'altezza della situazione.

Ciò che appare interessante è che in Alto Adige/Südtirol è lo stesso potere pubblico (la Provincia autonoma di Bolzano, di cui l'Istituto è ente strumentale) ad avere assunto su di sé il compito di promuovere la partecipazione e la contrattazione aziendale considerandoli obiettivi di interesse pubblico, in quanto presupposti di un rilancio economico e competitivo del terri-

<sup>8</sup> Vedi l'articolo *Volkswagen Group Italia, siglato il nuovo contratto integrativo di partecipazione aziendale*, in [www.fisascat.it](http://www.fisascat.it).

torio altoatesino e delle sue aziende. Lo stimolo a usare la leva della contrattazione aziendale e a introdurre pratiche partecipative, supportate dalla formazione e dalla ricerca di Afi-Ipl, potrebbe rendere l'Alto Adige/Südtirol sia il terreno ideale per l'innovazione in azienda, il dialogo sociale e il rilancio competitivo ed economico, sia un laboratorio interessante per un nuovo modello di relazioni industriali.

Alcuni accorgimenti potrebbero rilanciare ulteriormente il ruolo dell'Afi-Ipl, rendendolo del tutto funzionale alle esigenze del «sistema Alto Adige»:

- rafforzamento finanziario e della dotazione organica dell'Istituto;
- stimolo alla contrattazione di prossimità da parte dello Stato e della Provincia autonoma di Bolzano che potrebbe, sulla falsariga di quanto fatto dal Veneto con la legge regionale 5 del 2010<sup>9</sup>, sostenere la contrattazione di secondo livello e la diffusione di modelli partecipativi di relazioni industriali utilizzando la leva della premialità fiscale ed economica. I lavoratori altoatesini avrebbero, in tale eventualità, il supporto tecnico-scientifico dell'Afi-Ipl;
- previsione di un coinvolgimento obbligatorio dell'Afi-Ipl (come avviene con le *Arbeiterkammer* austriache) in relazione a provvedimenti della Provincia autonoma di Bolzano che intervengono in materie lavoristiche e sociali (obbligo di audizione, emissione di pareri vincolanti ecc.);
- rafforzamento del legame con altre strutture di formazione e ricerca operanti in Alto Adige (Libera Università di Bolzano, Eurac ecc.);
- diffusione di una cultura locale della partecipazione nelle scelte e della *Sozialpartnerschaft* che faccia comprendere in pieno le potenzialità e le opportunità rappresentate dalla presenza di un istituto come l'Afi-Ipl.

Giunto ormai a 20 anni dalla sua istituzione l'Afi-Ipl rappresenta un Istituto unico nel suo genere nel panorama nazionale, vicino ad analoghe esperienze del mondo austro-tedesco, e può contribuire a rendere l'Alto Adige-Südtirol il laboratorio di un nuovo modello di relazioni industriali che persegua l'obiettivo del rilancio economico e sociale attraverso nuovi modelli relazionali tra lavoratori, imprenditori e poteri pubblici, fondati sul dialogo sociale, l'informazione, il coinvolgimento e la partecipazione.

<sup>9</sup> Legge regionale 5 del 22 gennaio 2010, recante «Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa». Con tale legge la Regione Veneto «promuove e sostiene la partecipazione dei lavoratori dipendenti alla proprietà, alla determinazione degli obiettivi e alla gestione delle imprese venete». La legge prevede aiuti economici ai lavoratori e alle imprese che attuino le diverse forme di partecipazione economica dei lavoratori all'impresa. La legge è consultabile in <http://bur.regione.veneto.it>.

## Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2006), *Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro organizzate dall'A.I.D.LA.S.S. Lecce, 27-28 maggio 2005, Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Milano, Giuffrè.
- Alaimo A. (2003), *Gli effetti della partecipazione azionaria dei lavoratori sul governo dell'impresa: il caso italiano*, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 4.
- Albertini S., Leoni R. (a cura di) (2009), *Innovazioni organizzative e pratiche di lavoro nelle imprese industriali del Nord*, Milano, Franco Angeli.
- Ardaù G. (1984), *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, in *Novissimo Digesto*, Torino, Utet.
- Arrigo G. (2000), *La partecipazione dei lavoratori nel diritto comunitario tra armonizzazione normativa e competizione di modelli*, in *Il Diritto del Lavoro*, 1.
- Baglioni G. (2003), *La nozione di partecipazione dei lavoratori nella direttiva sulla società europea*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2.
- Baglioni G. (1995), *Democrazia impossibile? Il cammino e i problemi della partecipazione nell'impresa*, Bologna, Il Mulino.
- Bano F., Calafà L. (2007), *L'approvazione delle direttive comunitarie sulla partecipazione dei lavoratori. Le disposizioni di attuazione di obblighi comunitari e internazionali e le nuove regole per la professione di consulente del lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, III.
- Black S.E., Lynch L.M. (2003), *What's Driving the New Economy? The Benefits of Workplace Innovation*, Frbsf working paper 2003-2023, in [www.frbsf.org](http://www.frbsf.org).
- Bonel M.J. (1990), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, Roma, Enciclopedia Giuridica Treccani.
- Casale G. (2004), *Riflessioni sulla posizione dell'Oil in materia di partecipazione dei lavoratori*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1.
- Cimaglia M.C. (2004), *La partecipazione finanziaria dei lavoratori nel dibattito comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, III.
- D'Antona M. (1990), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, Roma, Enciclopedia Giuridica Treccani.
- Davoli G. (1990), *Problemi attuativi dell'articolo 46 della Costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Dell'Olio M. (2006), *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro organizzate dall'A.I.D.LA.S.S., Lecce, 27-28 maggio 2005, Milano, Giuffrè.
- Ferrante V. (2003), *Tradizione e novità nella disciplina della partecipazione dei lavoratori: Francia e Italia a confronto*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, I.

- Fiorillo L. (1996), *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: informazione, consultazione, partecipazione*, in *Lavoro e Diritto*, 3.
- Giovannacci M.V. (2012), *Innovazione e partecipazione in azienda. Cambiamenti organizzativi e relazioni industriali in Alto Adige*, Bolzano, Afi-Ipl, dicembre.
- Giovannacci M.V., Magnani D. (2011), *La contrattazione aziendale. Manuale per la negoziazione di secondo livello*, Bolzano, Afi-Ipl, dicembre.
- Giovannacci M.V. (2003), *La nozione di partecipazione dei lavoratori nella direttiva sulla società europea*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*.
- Jesenitschnig C., Lehmruch G. (2010), *Wissenschaftler und Werk. Eine kritische Würdigung*, Marburgo, Tectum.
- Klose A. (1970), *Ein Weg zur Sozialpartnerschaft. Das österreichische Modell*, Vienna, Verlag für Geschichte und Politik.
- Leonardi S. (1997), *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i consigli di gestione*, in *Lavoro e Diritto*, 3.
- Leonardi S. (1996), *Partecipazione e comando nell'impresa fordista e in quella post-fordista*, in *Rivista Critica di Diritto Privato*, I.
- Pedrazzoli M. (1989), *Democrazia industriale*, in *Digesto Commerciale*, IV, pp. 245-ss.
- Pini P., Antonioli D., Delsoldato L., Mazzanti M. (2007), *Dinamiche innovative, relazioni industriali, performance nelle imprese manifatturiere. Seconda indagine sul sistema locale di Reggio Emilia*, Milano, Franco Angeli.
- Pribyl H. (1991), *Sozialpartnerschaft in Österreich*, Vienna, Schendl.
- Priddat B.P. (2011), *Leistungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. Mitbestimmung und Kooperation*, Marburgo, Metropolis.
- Uhl H., Leiner U. (1991), *Geschichte der steirischen Kammer für Arbeiter und Angestellte in der Ersten Republik*, Vienna-Zurigo, Europaverlag.
- Weber P. (2010), *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918-1933/39)*, Monaco di Baviera, Oldenbourg.
- Weiss M. (2004), *La partecipazione dei lavoratori nella comunità europea*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*.
- Wimmer E. (1979), *Sozialpartnerschaft aus marxistischer Sicht. KPÖ*, Vienna, Globus Verlag.

ABSTRACT

*L'elaborato analizza la storia e il ruolo svolto dall'Istituto di promozione dei lavoratori della Provincia autonoma di Bolzano. Ci si sofferma, in particolare, sul legame tra l'Istituto altoatesino e le Arbeiterkammer austriache, dalle quali l'Istituto trae ispirazione. Viene analizzata la struttura dell'Istituto a partire dalla legge istitutiva e dallo Statuto che ne disciplina gli organi e il funzionamento. Vengono quindi illustrate le materie di cui si occupa l'Istituto e le attività svolte, che sono principalmente la formazione, la ricerca e la consulenza. L'analisi della realtà dell'Istituto di promozione dei lavoratori conduce a un ragionamento più generale sull'importanza di un buon sistema di relazioni industriali, basato sulla partecipazione, per poter coniugare le esigenze delle imprese che chiedono maggiore produttività e innovazione e le esigenze dei lavoratori che, attraverso la contrattazione decentrata, possono ottenere benefit economici legati all'andamento della produzione. Si analizzano, infine, punti di forza e di debolezza dell'Istituto per rendere l'Alto Adige un nuovo modello di relazioni industriali partecipative.*

TOWARDS A SOUTH TYROLEAN MODEL OF PARTICIPATIVE INDUSTRIAL RELATIONS?

*The paper analyzes the history and the role played by the Institute for the Promotion of Workers of the Autonomous Province of Bolzano. In particular, the focus is on the link between the South Tyrolean institute and the Austrian Arbeiterkammer from which the institution draws its inspiration. The paper analyzes the structure of the Institute starting from the founding law and the statute which governs the organs and the operation. The article is concerned, then, the activities of the institution and of the subjects of study, research, training and consulting. The analysis of the reality of the Institute for the Promotion of Workers leads to a more general argument about the importance of good industrial relations system based on participation in order to combine the needs of the firms seeking greater productivity and innovation and the needs of workers who through decentralized bargaining, they can get economic benefits related to business productivity. Are then analyzed the strengths and weaknesses of the institution to make the Alto Adige a new model of partecipative industrial relations.*

