

Cisl Funzione pubblica

Seminario di studi

Partecipazione diretta e organizzativa

Luciano Pero
Studio Meta
Pero@gsom.polimi.it
Milano, 10 dicembre 2025

Indice

- 1. Perché la partecipazione diretta e organizzativa**
- 2. . Alcuni casi nel settore pubblico di partecipazione diretta :**
 - Agenzia Coesione: il project management**
 - Regione marche: gestione per obiettivi nelle Direzioni**
- 3. Cenni ad altri casi sperimentali in Europa (caso Buurtzorg)**
- 4. Elenco di casi nella manifattura in Italia**

Parole chiave dell'innovazione: coinvolgimento e partecipazione

Non solo ideali MA FATTORI STRUTTURALI

Nel contesto attuale la partecipazione serve a

- Aumentare insieme competitività dell'impresa e qualità del lavoro
- in uno schema di contrattazione e di condivisione

Alcune cause strutturali

- a) La complessità tecnologica, che richiede più intelligenza, più responsabilità e apprendimento di gruppo
- b) La "professionalizzazione", un fenomeno in espansione
- c) La produttività e la qualità, che dipendono dalla cooperazione nel gruppo e dalla responsabilizzazione del singolo

coinvolgimento e partecipazione

innovazione incrementale e radicale

COINVOLGIMENTO : partecipazione “debole”

il coinvolgimento avviene con approcci decisi unilateralmente dall’impresa, ma è assente o scarsa la possibilità di influenzare le decisioni aziendali

PARTECIPAZIONE: partecipazione “forte”

le modalità e gli ambiti sono parzialmente concordati e c’è la possibilità di influenzare in modo visibile le decisioni dell’impresa

INCREMENTAL
INNOVATION

SERIE DI PICCOLI
MIGLIORAMENTI DEI
PRODOTTI ESISTENTI

RADICAL
INNOVATION

NUOVI PRODOTTI,
PROCESSI SERVIZI CHE
SOSTITUISCONO quelli
esistenti

DISRUPTIVE
INNOVATION

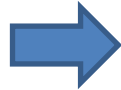
Nuove alternative a
basso costo che
sostituisce prodotti
esistenti e sconvolge
anche altri mercati

Closed innovation

Open innovation

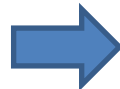
Tipi e finalità della partecipazione in generale

Per condividere o partecipare alle decisioni e soluzioni di problemi



1. **Diretta** nei reparti e luoghi di lavoro
2. **Organizzativa con Commissioni** bilaterali o paritetiche
3. **Strategica** , alle decisioni importanti dell'impresa con rappresentanti negli organi di governo

Per condividere i risultati economici



- a. **Premi di risultato, accessori o di produttività**
- b. **Azionariato diffuso**
- c. **Distribuzione di utili**

In Italia stiamo percorrendo la strada bottom up: partecipazione diretta e premi di risultato, poi organizzativa e poi strategica alle grandi decisioni

Tipi e percorsi alla partecipazione

La tipologia della Fondazione di dublino

indiretta

1. PARTECIPAZIONE STRATEGICA (*alle scelte strategiche nei CdA, es. Mitbestimmung in Germania*)

1. PARTECIPAZIONE ORGANIZZATIVA (*coinvolgimento nella gestione operativa, Es Commissioni congiunte*)

diretta

1. PARTECIPAZIONE OPERATIVA (*coinvolgimento dei lavoratori nella organizzazione del lavoro*)

IERI

Sindacalisti

Commissioni
come
negoziato
continuo

Forme primitive
non negoziate

OGGI

Rappresentanti

Commissioni
per gestire
innovazione

Forme evolute
negoziato

Le forme della partecipazione diretta

Una tipologia empirica



Esempio 1: Dipartimento per le Politiche di Coesione e Agenzia per la coesione territoriale (2013-23)

Il caso del Progetto per un modello di organizzazione basata sul Project Management (2014-15)

Obiettivi

Mettere a punto un modello di Coordinamento tra Dipartimento e Agenzia basato su una organizzazione per progetti
Migliorare qualità, efficienza ed efficacia del servizio

Modalità

3 gruppi di lavoro con operatori dei vari uffici coinvolti direttamente a partire da casi reali in corso
Coprogettazione con il Comitato Guida
Workshop con i dirigenti

Fase 1: Analisi-diagnosi,

Fase 2: Proposta di un Modello di Coordinamento

Analisi: MAPPA MACROPROCESSO E MACROPRODOTTI FONDI EUROPEI (2014-2020)

- Trattato UE
- Strategia Europa 2020
- Raccomandazioni Consiglio Europeo
- Piano Nazionale Riforme

Accordo di Partenariato 2014-2020 e Schemi Piani Operativi

Programmi Operativi (POR,PON) adottati

- Regolamenti Interni di POR/PON
- Progettazione specifica di Piano Operativo
- Piani di azione per le Condizionalità

- Individuazione beneficiari
- Bandi
- Progetti attuativi
- Rendiconti dei beneficiari e di Autorità di Gestione
- Pagamenti fatture
- Verifiche Performance Framework
- Scadenza N+3

- Certificazione Spese
- Verifiche avanzamento
- Audit di 1° e 2° livello
- Pagamenti periodici della Commissione

- Valutazione
- Rendiconti e Report
- Pagamento a saldo della Commissione

Ipotesi di Regioni e altri Enti

Bozza Intermedia



- Documento di Metodo
- Regolamenti comunitari

7 PROGETT. DEL SISTEMA DI CONTROLLO

Frame work

7 bis MONITORAGGIO AI DIVERSI LIVELLI E VALUTAZIONE CONTROLLI DEGLI ATTUATORI E DI SISTEMA

SIGECO

8 PIANI DI: AZIONE SU CONDIZIONALITA' E RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO.

9 RIPROGRAMMAZIONE – REVISIONE REGOLE EUROPEE

Analisi: Fattori critici di successo: Tempi, azioni correttive, concentrazione, integrazione

1. **Accelerare** la gestione complessiva dei fondi e la verifica della loro efficacia, migliorando le capacità di indirizzo, monitoraggio, previsione e accompagnamento verso le Autorità di gestione.
2. Conseguire una maggiore capacità di **riprogrammazione** e di **manovre correttive** attraverso la rapidità di rilevazione dei fabbisogni e delle criticità, il potenziamento della capacità di interpretazione dei problemi e delle previsioni a finire, di proposta di soluzioni innovative ad alta efficacia.
3. Sollecitare una **concentrazione** delle risorse disponibili su priorità significative in modo da evitare la eccessiva **dispersione** delle misure e delle azioni.
4. Sostenere una maggiore **integrazione** tra le azioni per conseguire una maggiore finalizzazione delle risorse, rispettando il principio di **addizionalità**.

Modello di coordinamento

: Mappa confini e responsabilità nel Ciclo dei fondi europei e nazionali (Fasi 1-4)

MACROFASI DEL CICLO	OUTPUT e MACRO PRODOTTI	Responsabilità di Governo (risultato complessivo)	Titolarietà (risultato specifico)	Responsabilità per attività e prodotti	
		DIPARTIMENTO	Governo e Autorità di Gestione	AGENZIA Monitoraggio di Sistema e Continuo	DIPARTIMENTO Analisi e Valutazione Strategica
1. Pianificazione strategica (1)	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Accordo</u> di partenariato • <u>Quadro</u> per condizionalità ex ante • <u>Performance Framework</u> • <u>Piano</u> strategico Fondi nazionali 	DIPARTIMENTO	Governo e Autorità di Gestione	<ul style="list-style-type: none"> • Analisi storica del Portafoglio Progetti di ciascun P.O. • Criticità e aree di miglioramento • Scoperture 	Valutazioni strategiche delle politiche e dei programmi del ciclo precedente ed esigenze di innovazione e miglioramento di sistema
2. Definizione Programmi Operativi	<ul style="list-style-type: none"> • Predisposizione e proposta di <u>POR</u> e <u>PON</u> • Predisposizione e proposta di <u>Piani</u> di Area Tematica, e <u>Piani</u> Stralcio • <u>Accordi</u> per i singoli P.O. • <u>Approvazione</u> Piani di Area e <u>Piani</u> Stralcio 	DIPARTIMENTO	Governo, Autorità di Gestione, Altre Amministrazioni	<ul style="list-style-type: none"> • Lesson Learned e carotaggi per criticità e carenze specifiche • Rilevazioni e analisi fabbisogni per territori o per temi • Analisi contenzioso e indicazioni per condizionalità ex ante • Partecipazione al processo di definizione delle Regole attuative dei Programmi 	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione grandi priorità per territorio o per vista (es. obiettivi tematici) • Quadro di valutazione strategica degli scambi e delle priorità politiche • Lesson Learned di natura generale
3. Adempimenti preliminari e Progettazione	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Regolamenti</u> interni e specifici dei POR e dei PON • <u>Progettazione</u> specifica dei Piani Attuativi e degli <u>interventi</u> complessi • <u>Piani</u> di azione per le condizionalità ex ante 	AGENZIA	Autorità di Gestione e Altre Amministrazioni	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoraggio dei regolamenti interni e dei Piani di dettaglio rispetto a Programmi e fabbisogni • Verifica e monitoraggio piani condizionalità ex ante 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione complessiva sull'andamento dei temi strategici e degli obiettivi (completezza e coerenza) • Gestione della comunicazione e della trasparenza rispetto ai cittadini (Open Coesione)
4. Attuazione e Gestione	<ul style="list-style-type: none"> • Progetti attuativi e Bandi • Regolamenti Attuativi • Rendiconti dei Beneficiari e delle Autorità di Gestione • Verifiche del Performance Framework • Erogazione dei Fondi e Autorizzazioni 	AGENZIA SE UE AGENZIA SE FSC DIPARTIMENTO	Autorità di Gestione e Altre Amministrazioni MEF (IGRUE)	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborano Piani di Monitoraggio dell'Attuazione e individuazione punti e modi di controllo • Monitoraggio periodico avanzamento Piani e progetti (controlli in loco e a distanza) • Monitoraggi e audit mirati su rendicontazione ed erogazione dei fondi • Modelli di previsione a finire • Report di avanzamento periodici e ad hoc 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione avanzamento dei Programmi per temi strategici • Analisi di rischio complessivo e modelli di previsione degli impatti di sistema • Reportistica strategica per il decisore

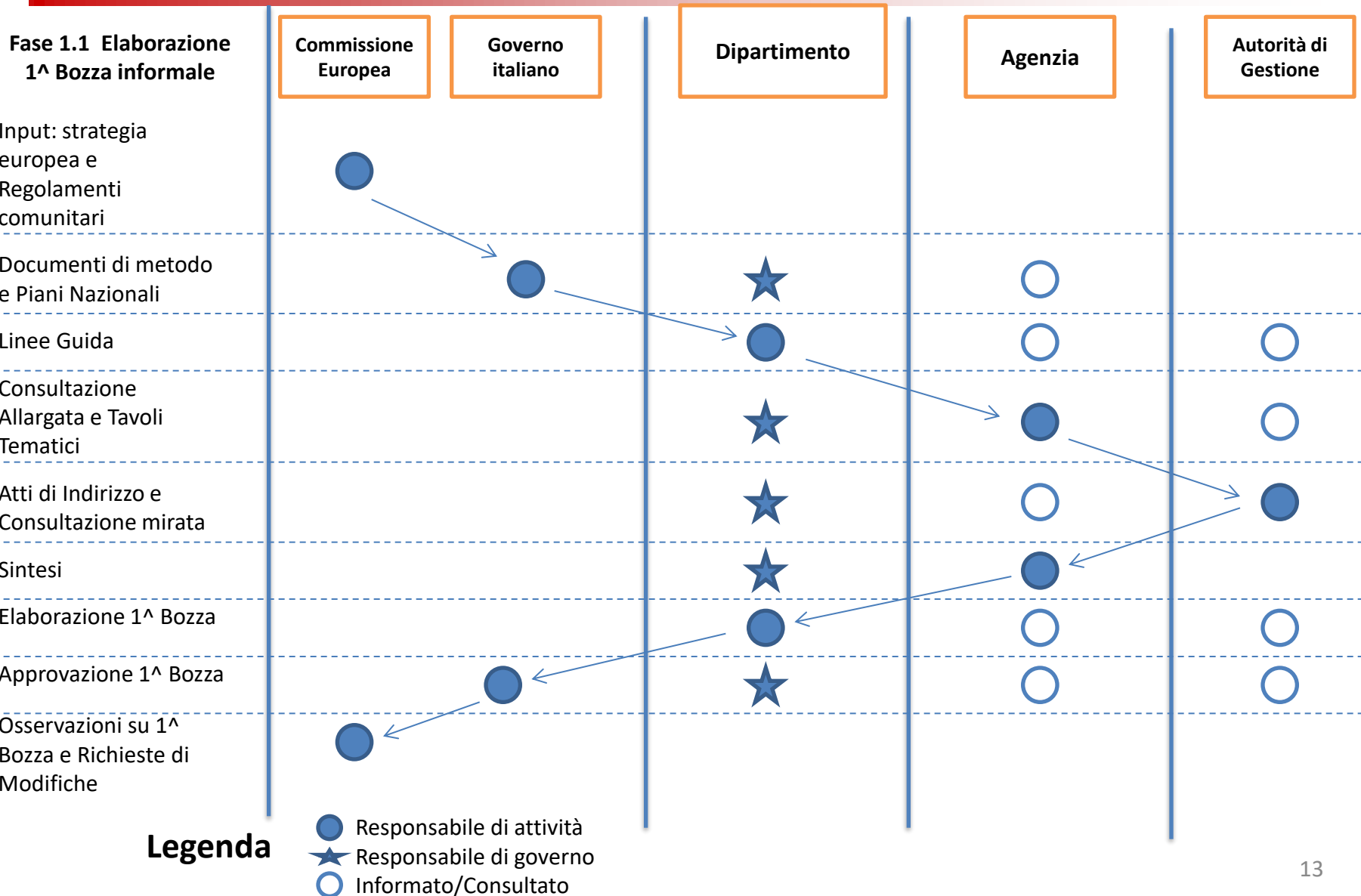
(1): Le attività di Audit non sono incluse in quanto regolate con precisione dall'Accordo di Partenariato e dalle diverse autorità di Audit

Modello di coordinamento .Mappa confini e responsabilità nel Ciclo di gestione dei fondi europei e nazionali (Fasi 5-7)

MACROFASI DEL CICLO	OUTPUT e MACRO PRODOTTI	Responsabilità di Governo (risultato complessivo)	Titolarità (risultato specifico)	Responsabilità per attività e prodotti AGENZIA Monitoraggio di Sistema e Continuo	DIPARTIMENTO Analisi e Valutazione Strategica
5. Riprogrammazione Fondi UE e Fondi Nazionali	<ul style="list-style-type: none"> • FSC: ricognizione risorse da riprogrammare • Azioni correttive e Ipotesi di Piani Stralcio • Ipotesi di Riprogrammazione e di Revisione Regole Fondi UE • Istruttoria e Modifiche Accordo di partenariato e POR/PON con UE • FSC: Aggiornamento Piani Strategici 	DIPARTIMENTO	Governo Autorità di Gestione e Altre Amministrazioni	<ul style="list-style-type: none"> •Analisi degli scostamenti e delle criticità e formulazione di proposte di riprogrammazione per il Dipartimento e le Autorità di Gestione •Analisi sugli effetti delle azioni correttive e sulla loro fattibilità 	Valutazione scostamento complessivo e supporto ai decisori (Autorità politiche, CIPE, UE, ecc.) Valutazione degli effetti della riprogrammazione
6a. Certificazione, Rendicontazione e Audit	<ul style="list-style-type: none"> •Verifiche avanzamento •Audit di 1° e 2° livello •Certificazione spese Fondi UE 	AGENZIA	Autorità di Gestione e Altre Amministrazioni interessate	<ul style="list-style-type: none"> •Monitoraggio e report su andamento rendicontazione e contenzioso •Reporting sugli audit 	<ul style="list-style-type: none"> •Valutazione strategica complessiva su rendicontazione e auditing •Open coesione e trasparenza degli avanzamenti e dei risultati
6b. Certificazione, Rendicontazione	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizzazione e erogazione Fondi FSC 	DIPARTIMENTO			
7a. Chiusura Programmi (Ciclo Attuativo)	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione Programmi Reporting e Rendiconti 	AGENZIA	Autorità di Gestione	<ul style="list-style-type: none"> •Monitoraggio di sintesi dei programmi e valutazione operativa dei programmi 	Valutazione complessiva degli outcome e impatti (politiche)
7b. Chiusura Programmi (Ciclo Politiche)	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione Strategica delle Politiche 	DIPARTIMENTO			

Esempio di dettaglio Fase 1.1

Elaborazione 1^ Bozza Accordo di Partenariato



La proposta del Project management e dei team di progetto

L'idea è che, oltre alle semplici attività ordinarie gestite nei singoli uffici, le attività più complesse e importanti possono essere gestite più efficacemente con sistemi di project management

L'ipotesi è attivare due tipi di team di progetto

A. In **forma debole**, con risorse di solito a tempo parziale all'interno dell' Agenzia - Area Programmi, finalizzati ad iniziative mirate su POR e PON con team allargati agli staff interni. Gli altri specialisti dell'Area progetti e del Dipartimento sono coinvolti occasionalmente su necessità in forma debole. Col team dialogano naturalmente le risorse dell'Autorità di Gestione o di Altre Amministrazioni

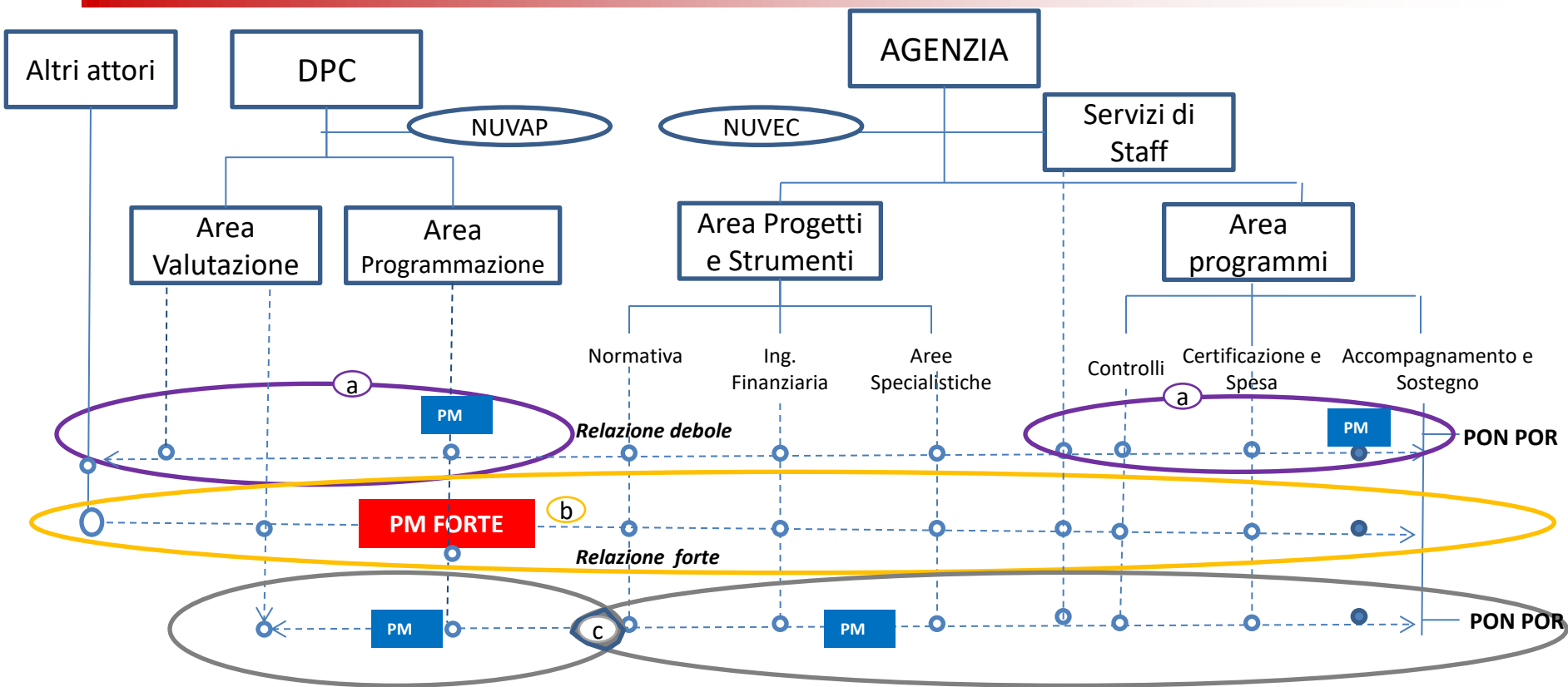
B. In **forma forte**, con risorse più dedicate, con PM con poteri più forti, con un approccio *tiger team*, sui grandi temi o grandi progetti trasversali anche a cavallo di più Regioni e Ministeri e a altre Amministrazioni. Nel caso di PM Forte per le fasi attuative (macro fasi 3, 4, 5a, 6a, 7a) sono possibili **soluzioni diverse** con team più o meno allargati a specialisti di Agenzia e Dipartimento in funzione dei risultati attesi.

NB: queste diverse soluzioni sono esemplificative e **devono essere dettagliate in fase di progettazione di dettaglio**. Anche nuovi servizi di **Project Office** dovranno essere progettati.

Funzionamento a matrice per le macro fasi 1, 2, 5, 6b, 7b

(pianificazione strategica, definizione programmi operativi, riprogrammazione, val. delle politiche)

Ipotesi di Massima



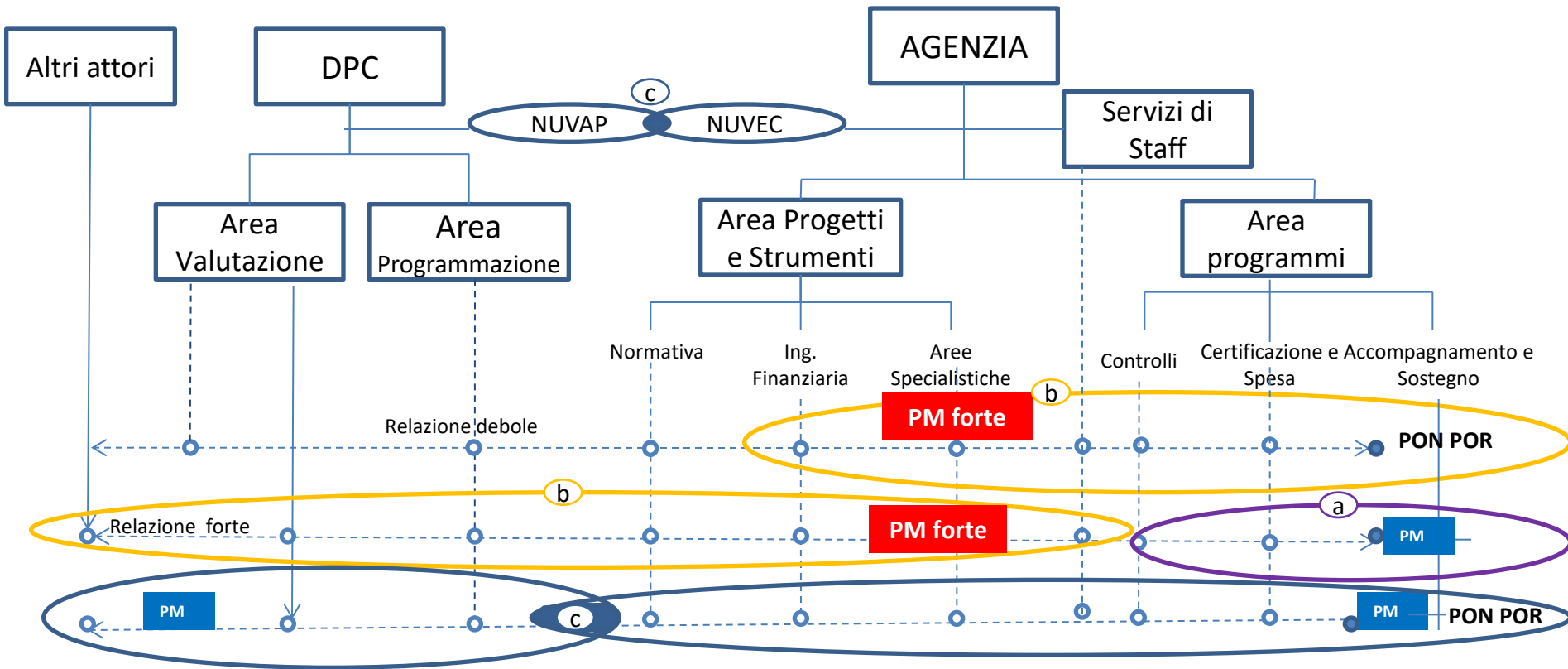
3 Idealtipi di Team

- a) Solo interno a DPC e/o Agenzia con PM debole
- b) Trasversale a DPC e Agenzia con PM forte
- c) Team diversi con parziale sovrapposizione con PM debole

Funzionamento a matrice per le macro fasi 3, 4, 6a, 7a

(adempimenti preliminari, attuazione, consuntivazione, chiusura ciclo)

Ipotesi di Massima



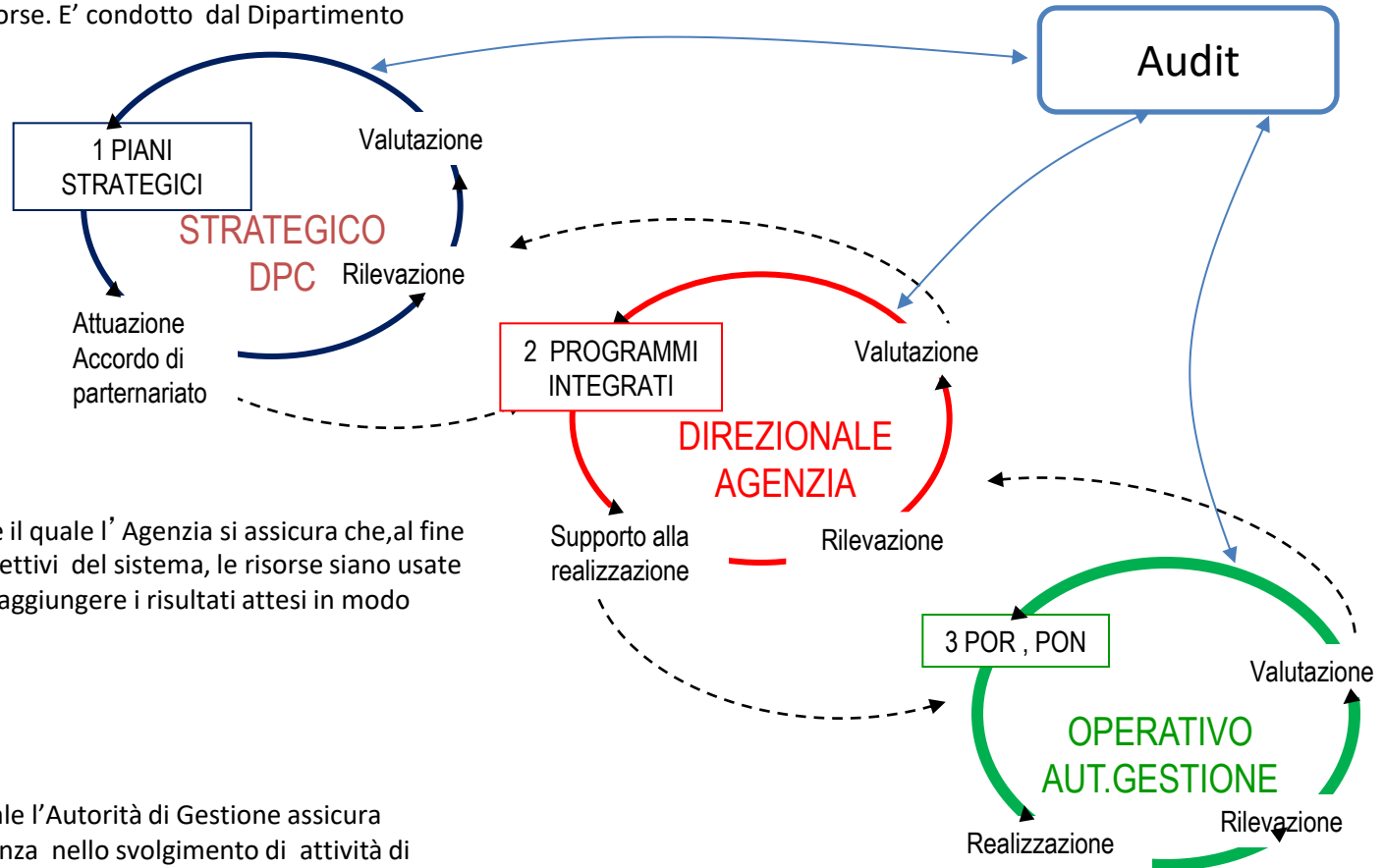
3 Idealtipi di Team

- a Solo interno a DPC e/o Agenzia con PM debole
- b Trasversale a DPC e Agenzia con PM forte
- c Team diversi con parziale sovrapposizione con PM debole

Architettura gestionale:

Logica e flussi di coordinamento e del sistema di controllo

1 Processo di decisione che riguarda gli obiettivi complessi, le risorse da allocare, le politiche di acquisizione, uso e assegnazione delle Risorse. E' condotto dal Dipartimento



2 Processo mediante il quale l' Agenzia si assicura che, al fine di conseguire gli obiettivi del sistema, le risorse siano usate efficacemente, per raggiungere i risultati attesi in modo efficiente

3 Processo con il quale l'Autorità di Gestione assicura l'efficacia e l'efficienza nello svolgimento di attività di realizzazione dei prodotti/servizi previsti dai Programmi

La figura evidenzia come ogni ciclo, gestito da ciascuna Unità Organizzativa con proprie responsabilità, **sia annidato e strettamente collegato agli altri due cicli**, con cui ha scambi profondi sia in fase di Piano (definizione Obiettivi) sia in fase di Controllo (verifica risultati e azioni correttive)

Esempio 2: Regione Marche interventi per la gestione per obiettivi

La partecipazione nel **Servizio politiche agro- alimentari** (2017-18)

Obiettivi

- Migliorare la gestione per obiettivi delle persone
- Migliorare le performance organizzative (sede centrale e decentrate)

Modalità

- Gruppi di lavoro in ogni Servizio allargati ai responsabili di funzione , alle Posizioni organizzative PO, e ad alcuni operatori
- Comitato di direzione (direttori delle funzioni e delle sedi)

Analisi diagnosi: il personale è molto polivalente e opera in un ambiente a matrice implicita debole (interfunzionalità), che assicura flessibilità al servizio, ma scarsa programmazione e difficile verifica dei risultati

Proposte condivise nei gruppi di lavoro

- Negli obiettivi di funzione indicare anche quelli interfunzionali
- Indicare il contributo di tutte le persone (interne, di altre funzioni delle sedi territoriali) in modo pesato
- Nuovi sistema di programmazione e controllo avanzamento per supporto al lavoro e per valutazione dei risultati

Esempio 3: un famoso caso olandese, il caso Buurtzorg (2006, Jos de Blook, infermieri per assistenza di quartiere)

- gli infermieri lavorano in team autonomi **completamente autogestiti** per competenze, organizzazione, giro dei pazienti, orari, tecnologie etc.
- Obiettivo è creare il **massimo valore per l'assistito (salute, autonomia, indipendenza)**. - Ogni paziente viene servito con il **minor numero possibile di infermieri**, il che non è solo efficiente, ma anche apprezzato dai pazienti.
- Gli infermieri lavorano **in team fino a 12 persone**; ogni team serve i pazienti in un quartiere ben definito. Quando il team cresce troppo si divide in un nuovo team.
- I team definiscono come integrarsi al meglio con la comunità locale, **quali medici e farmacie** contattare e come collaborare con gli ospedali locali
- Uno studio di KPMG ha evidenziato come il modello adottato dall'azienda ha permesso di **ridurre del 50% le ore necessarie** per la cura dei pazienti, raggiungendo risparmi di circa il 40% dei costi di cura nonostante il costo orario di cura sia più alto.
- dal 2006, Buurtzorg è cresciuta fino ad impiegare oltre **10.000 infermieri** in circa **950 team** e 50 dipendenti nelle strutture di supporto nel 2024.

Esempio 4: casi di partecipazione nel settore sanitario e nei comuni

Miglioramento e innovazione nel settore sanitario del nord Europa

Casi diffusi di partecipazione diretta alla innovazione negli ospedali
Casi di partecipazione nella gestione dei servizi sanitari e territoriali

Miglioramento e innovazione nel settore sanitario in Italia

- In piccoli ospedali si trova qualche caso di partecipazione diretta di medici e caposala al miglioramento dell'organizzazione di reparto (es., ospedale di Tortona)

Miglioramento e innovazione nei Comuni italiani

- Pochi casi di partecipazione diretta dei dipendenti comunali al miglioramento o alla lotta allo spreco (es., Comune di Alessandria)

MANIFATTURA ITALIA : la partecipazione

Casi di partecipazione organizzativa e diretta con accordi o no

- | | |
|--|---|
| 1 Crisi aziendale grave con CIG, esuberi e rilancio partecipato | 1. Ferroli di Verona |
| 2. Progetti innovativi bloccati con rischio esuberi | 2. Arneg (Padova),
Sisme Como |
| 3. Progetti innovativi che non riescono a partire | 3. CB Ferrari (Varese) |
| 4 potenziamento di progetti innovativi con coinvolgimento e premio di risultato legato al progetto | 4. Rold (Milano)
Polti (Como) |
| 5 approccio di progettazione congiunta e condivisa, scelta dal management per dare successo innovazione | 5. Lamborghini, Italdesign
Campari (Novi Ligure) |
| 6 progettazione condivisa di nuovo orario di lavoro | 5 Snam rete gas |
| 7 Innovazione di processo o prodotto senza accorso sindacale | 6. ZF marine, Gefran (Brescia)
Call e call (Brindisi)
Logistica Luxottica |
| 8. Knowledge management e comunità di pratiche | 7. CIMS, Numeri primi (GDO Bari)
Criff, imprese industriali |
| | 8 Gruppo ENI |

La progettazione sequenziale e la progettazione congiunta e partecipata

PROGETTAZIONE SEQUENZIALE

Approccio a cascata



A : GESTIONE DEGLI IMPATTI ORGANIZZATIVI E SOCIALI A VALLE DEL PROGETTO TECNOLOGICO

PROGETTAZIONE CONGIUNTA E PARTECIPATA

Approccio anticipativo/partecipativo



B PROGETTAZIONE CONGIUNTA PER ANTICIPARE I VINCOLI E PARTECIPAZIONE