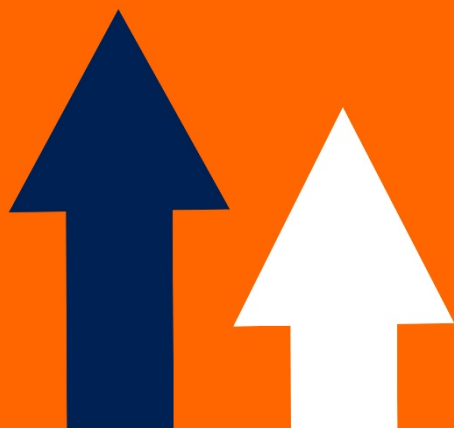


## L'EFFICACIA DEGLI INCENTIVI AGLI INVESTIMENTI IN SICUREZZA

a cura di

Elena Ragazzi



*CNR - Consiglio Nazionale delle Ricerche*

**IRCrES - Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile**

ISSN (online) 2499-6661

Quaderni IRCrES  
Temi e problemi di sostenibilità sociale, economica, ambientale

<i>Direttore</i>	Emanuela Reale
<i>Direzione</i>	CNR-IRCrES <i>Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile</i> Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Torino), Italy Tel. +39 011 6824911 / Fax +39 011 6824966 segreteria@ircres.cnr.it www.ircres.cnr.it
<i>Sede di Roma</i>	Via dei Taurini 19, 00185 Roma, Italy Tel. +39 06 49937809 / Fax +39 06 49937808
<i>Sede di Milano</i>	Via Bassini 15, 20121 Milano, Italy Tel. +39 02 23699501 / Fax +39 02 23699530
<i>Sede di Genova</i>	Università di Genova Via Balbi, 6 - 16126 Genova Tel. +39 010 2465459 / Fax +39 010 2099826

**Comitato Scientifico**

Emanuela Reale, Gabriele Ballarino, Barbara Bonciani, Giuseppe Giulio Calabrese, Antonella Emina, Serena Fabrizio, Enrico Filippi, Roberto Gabriele, Luca Lo Basso, Lucio Morettini, Mario Nosvelli, Eleonora Pierucci, Elena Ragazzi, Secondo Rolfo, Maria Cristina Rossi, Giovanna Segre, Giampaolo Vitali, Roberto Zoboli, Isabella Maria Zoppi

**Redazione**

Emanuela Reale, Antonella Emina, Serena Fabrizio, Anna Perin, Isabella Maria Zoppi



[redazione@ircres.cnr.it](mailto:redazione@ircres.cnr.it)



[www.ircres.cnr.it/index.php/it/produzione-scientifica/pubblicazioni1](http://www.ircres.cnr.it/index.php/it/produzione-scientifica/pubblicazioni1)

QUADERNI IRCrES, anno 5, numero 2, agosto 2020



agosto 2020 by CNR-IRCrES

ISBN: 978-88-98193-19-6

## Indice

Premessa	
ELENA RAGAZZI	3-8
Gli aiuti di Stato per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	
GIULIANO SALBERINI, STEFANO SIGNORINI	9-16
Valutare gli incentivi alla salute e alla sicurezza sul lavoro: approcci e domande valutative	
MARCO ACCORINTI, CHIARA COLAGIACOMO	17-33
La valutazione del modello di attuazione e di governance dei Bandi ISI	
FRANCESCO GAGLIARDI	35-44
Gli incentivi ISI: imprese coinvolte e risultati raggiunti	
ELENA RAGAZZI, CHIARA COLAGIACOMO	45-61
Le attività di ricerca dell’Inail sulla valutazione	63-69
CHIARA COLAGIACOMO, STEFANO SIGNORINI	
Per un giudizio completo sugli effetti degli incentivi alla sicurezza. L’analisi valutativa della sostenibilità e dell’impatto	
MARCO ACCORINTI, FRANCESCO GAGLIARDI, ELENA RAGAZZI, GIULIANO SALBERINI	71-78
Recensioni	
Colagiaco, C., Ragazzi, E., Sella, L., & Signorini, S. (2018). Gli incentivi per la salute e sicurezza sul lavoro: riflessione sugli approcci metodologici e sulle criticità dell’analisi valutativa	
ANGELO CASTALDO	79-82
Ragazzi, E., Stefanini, A., Benintendi, D., Finardi, U., & Holstein, D.K. (2020). Evaluating the Prudence of Cybersecurity Investments: Guidelines for Energy Regulators	
SECONDO ROLFO	



# Premessa

---

Foreword

ELENA RAGAZZI

CNR-IRCrES, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di ricerca sulla crescita economica sostenibile, Italy

corresponding author: [elena.ragazzi@ircres.cnr.it](mailto:elena.ragazzi@ircres.cnr.it)

## ABSTRACT

This article introduces the special issue of Quaderni IRCrES devoted to the evaluation of incentives for safety investments. It presents the institutional partnership with the Italian Senate of the Republic that gave origin to the experience, discusses the objectives of the special issue and presents the structure of the paper.

KEYWORDS: Safety; incentives for investments; policy evaluation.

JEL CODES: I13, H51, H43, J28

## HOW TO CITE THIS ARTICLE

Ragazzi, E. (2020). Premessa. In Ragazzi, E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 3-8. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.005>

## 1 UN QUADERNO DI RICERCA CHE NASCE DA UNA COLLABORAZIONE TRA SENATO E CNR

L'Ufficio di Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, istituita presso il Senato della Repubblica (di seguito sarà indicata più brevemente come "Commissione di inchiesta" o semplicemente Commissione) durante la XVII legislatura ha ritenuto importante avviare un'attività di valutazione delle politiche pubbliche nei settori oggetto della propria attività, e per questo motivo ha coinvolto un gruppo di esperti del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Gli esperti hanno identificato, di comune accordo con la Commissione, i Bandi ISI come strumento di intervento particolarmente interessante, in quanto esempio più unico che raro a livello mondiale di adozione di un sistema di incentivi per migliorare le condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro. Inoltre tale strumento si mostrava particolarmente idoneo alla messa in pratica di una valutazione completa, che includesse anche l'apprezzamento dell'impatto con tecnica controfattuale.

Gli esperti sono stati incaricati di realizzare un piano di fattibilità per una valutazione di impatto, da cui partire per arrivare in un secondo tempo ad acquisire informazioni in merito al processo e all'efficacia.

Il presente quaderno, intitolato "*L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza*" affonda le sue radici in questa esperienza, di cui vengono valorizzati i risultati, traendo anche lezioni per l'impostazione di disegni di ricerca miranti a valutare le politiche per la sicurezza.

## 2 OBIETTIVI DEL QUADERNO

Il quaderno fornisce un quadro assolutamente inedito sullo strumento degli Incentivi di Sostegno alle Imprese, i cosiddetti Bandi ISI, che sostengono le imprese che realizzano investimenti che migliorino le condizioni di sicurezza e di salute dei luoghi di lavoro. Idealmente la politica mira a un target di imprese caratterizzate da maggiore rischio, a causa della piccola dimensione o del tipo di lavorazione o ancora del settore produttivo, e fornisce un contributo a fondo perduto per realizzare investimenti che apportino una riduzione del rischio di infortunio o di quello di contrarre malattie professionali. Si tratta della prima volta in cui viene pubblicato un quadro completo del sistema di implementazione di questa politica gestita dall'Inail, quadro dotato di un ampio corredo di informazioni qualitative e quantitative. Questo è stato reso possibile per la piena collaborazione offerta dall'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail) che nel proprio Piano delle attività di ricerca 2016-2018 aveva già intrapreso un percorso di ricerca che aveva come obiettivo la valutazione della sostenibilità e dell'efficacia degli interventi di prevenzione. Dunque, la convergenza delle esperienze dei ricercatori del Cnr e dei ricercatori dell'Inail ha portato alla firma di un accordo di collaborazione fra Consiglio Nazionale delle Ricerche e Inail per realizzare ricerche di interesse comune, con particolare riguardo al campo della valutazione delle politiche. Tale accordo ha costituito la base su cui attivare concretamente lo scambio di dati e l'attività di analisi e prelude allo sviluppo di ulteriori future attività di ricerca cui fa riferimento nella parte conclusiva questo quaderno.

Anche il dispositivo dei Bandi ISI, basato sull'erogazione di incentivi economici per perseguire l'obiettivo della sicurezza, costituisce un unicum nel suo campo. Le strade per migliorare la sicurezza lavorativa sono classificabili in tre categorie variamente abbinabili:

- la *regolamentazione*, la cui effettività nel realizzare un cambiamento si basa su un mix di sanzioni in caso di inadempienza e ispezioni che le rendono credibili;
- la *comunicazione*, che consiste nel realizzare campagne di informazione e persuasione con lo scopo di sensibilizzare gli imprenditori e tutti i portatori di interesse sull'importanza della sicurezza, e in particolare delle dotazioni e dei comportamenti adottati sui luoghi di lavoro;
- l'offerta di *incentivi* volti a far adottare comportamenti virtuosi<sup>1</sup>; tali incentivi possono essere di tipo economico (contributi di vario genere) oppure in natura (provvisione di servizi di consulenza, di corsi di formazione gratuita, di servizi vari).

Il progetto Sesame (Hasle *et al.*, 2017), che ha analizzato le buone pratiche europee volte al miglioramento delle condizioni lavorative (in inglese note con l'acronimo OSH, *occupational safety and health*), cita solo l'Italia come esempio in cui vengono adottati degli incentivi di tipo economico. Tra gli incentivi adottati in Italia vi è il sistema basato sugli sconti sui premi assicurativi nel caso in cui l'impresa adotti soluzioni volte a ridurre il rischio (politica che non viene analizzata in questo quaderno). A questo sistema ormai consolidato si aggiunge il sistema dei bandi ISI, avviato a titolo sperimentale nel 2010 e ormai giunto all'ottava edizione, che nel rapporto dell'European Agency for Safety and Health at Work viene analizzato come buona pratica, anzi come l'unica buona pratica incontrata nel campo degli incentivi economici agli investimenti. Si può quindi dire che nel panorama europeo ci sia un prevalente ricorso all'uso del bastone, più o meno rigido a seconda dei casi, a volte addolcito dalla carotina della persuasione. Solo alle imprese italiane viene offerta una grande e dolce carota rappresentata da contributi economici a fondo perduto.

Data la scarsa diffusione dell'esperienza a livello internazionale viene naturale porsi la domanda: **gli incentivi agli investimenti sono una politica che funziona?** Sono efficaci per ingenerare un cambiamento nelle condizioni di sicurezza dei lavoratori? E come cambiano le condizioni di efficacia a seconda del tipo di impresa? Questo per verificare se il cambiamento avviene in quelle imprese dove le condizioni di partenza sono più rischiose. Queste domande hanno spinto la Commissione Infortuni ad avviare il progetto di valutazione dei Bandi ISI, da cui è emerso il presente lavoro. Ma si tratta di una domanda di ricerca di interesse sovranazionale, in quanto permetterebbe di capire se dare maggiore propulsione al sistema degli incentivi, a fianco degli altri strumenti più diffusi.

Va però osservato che il lavoro discusso negli articoli che seguono riveste un carattere preliminare, e che il lettore non rintraccerà nei testi delle evidenze definitive sull'efficacia dello strumento. Infatti, il valutatore che intraprende un cammino nella direzione dell'analisi dell'efficacia in un campo così poco esplorato è tenuto a porsi una domanda preliminare: **è possibile una valutazione di impatto delle politiche per la sicurezza sui luoghi di lavoro? Se sì come?** Questo spiega perché, correttamente, la Commissione Infortuni abbia fatto precedere lo studio di fattibilità alla realizzazione di una valutazione vera e propria, sia con lo scopo di verificare la risposta a questa domanda, e sia, in caso di risposta positiva, per acquisire gli elementi informativi necessari per avviarla in modo corretto.

La domanda "è possibile valutare l'impatto delle politiche per la sicurezza?" non ha una risposta univoca, così come non è unica la strada per realizzare una tale valutazione. Non per tutte le politiche per la sicurezza è infatti possibile realizzare una valutazione di impatto. Per molte mancano i presupposti per poter distinguere quanto del cambiamento osservabile nei livelli di sicurezza<sup>2</sup> sia da attribuirsi all'intervento. I motivi sono molteplici:

<sup>1</sup> Per comportamento virtuoso si intende un'azione di miglioramento delle condizioni di sicurezza adottata in assenza di un obbligo imposto dalla regolamentazione, o che va al di là di quanto da essa imposto

<sup>2</sup> Il livello di sicurezza rappresenta la variabile obiettivo su cui agisce la politica. La scelta degli indicatori con cui misurarla è un'attività complessa, che non può prescindere dalla conoscenza dettagliata della politica, della sua implementazione, del suo modello logico e di quanto concretamente realizzato dalle imprese.

1. *non chiara leggibilità del nesso casuale fra intervento ed effetto*. Questo accade quando l'intervento ha un effetto labile e incerto sulla variabile obiettivo, che si intreccia al ruolo contemporaneo di molteplici altre determinanti. Un esempio di questo sono le campagne informative o i moduli educativi tenuti nelle scuole;
2. *applicazione universale del provvedimento*. In questo caso manca la possibilità di adottare un approccio controfattuale, in quanto tutti i destinatari della politica risultano trattati. In assenza di gruppo di controllo, non si può sapere l'entità del *deadweight*, cioè del miglioramento che si sarebbe ottenuto anche in assenza di trattamento. Questa situazione, in generale, si verifica quando si deve valutare una regolamentazione applicata su tutto il territorio nazionale. Per esempio, non sarebbe possibile valutare l'impatto dell'introduzione di sconti sul premio assicurativo in caso di investimenti per la riduzione del rischio in quanto tale provvedimento si applica a tutte le imprese assicurate da Inail che sono la quasi totalità delle imprese italiane;
3. *Dinamiche temporali non compatibili con la valutazione*. Quando si interviene su processi che hanno dinamiche temporali molto lunghe, anche se non si verificano le condizioni 1. e 2., non sarà concretamente possibile verificare l'efficacia di una politica, in quanto i risultati sono attesi in un momento troppo lontano nel tempo. Nel caso della politica oggetto di questo quaderno, questo accade per esempio nel caso di investimenti miranti non alla riduzione del rischio di incidenti, ma al miglioramento delle condizioni di salute (per esempio se l'impresa adotta un impianto per l'aspirazione di polveri o solventi). Chiaramente il beneficio atteso è la riduzione di malattie professionali, le quali però si manifestano in tempi molto lunghi, pluridecennali.

Volendo realizzare una valutazione di efficacia occorre dunque individuare lo strumento di *policy* per la quale l'approccio non sussistano gli impedimenti suddetti. I bandi ISI rappresentano un caso di studio eccezionale dal punto di vista valutativo in quanto non si verificano<sup>3</sup> le suddette condizioni ostative, e anche perché, come sarà dettagliatamente discusso in seguito, le modalità di implementazione dei bandi generano condizioni di esperimento naturale particolarmente favorevoli. Al contrario, sarebbe velleitario sperare di arrivare a un giudizio quantitativamente provato su quale sia il giusto mix fra bastone (sanzioni) e carota (incentivi), fra regole (regolamentazione con il suo corredo di ispezioni e sanzioni), e persuasione. È però possibile acquisire evidenze su alcuni strumenti su cui basare decisioni successive. Evidenze che per ora sono estremamente scarse in letteratura.

L'obiettivo di questo quaderno è quello, con riferimento specifico al caso dei bandi ISI, di mostrare il "come", discutendo le caratteristiche del disegno valutativo e mostrando l'apparato informativo che è necessario raccogliere al fine di predisporre una valutazione che dia risultati affidabili e di valenza generale. Non si deve sottovalutare la difficoltà di tale operazione, il cui disegno è chiaro, ma la cui implementazione concreta richiede condizioni operative (tempistica adeguata), competenze (per adeguare gli strumenti valutativi al concreto funzionamento del dispositivo), conoscenze (sulle caratteristiche delle imprese destinatarie, partecipanti e non partecipanti) e strumenti analitici (software di *text mining*).

### 3 STRUTTURA DEL NUMERO

Con lo scopo sopra delineato, il quaderno si compone di diversi contributi, che mirano a restituire un quadro completo e multidisciplinare del dispositivo, ragionando altresì sulle condizioni valutative ad esso connesse.

Il numero si avvia con il contributo "Gli aiuti di stato per il miglioramento della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro" a firma di Giuliano Salberini e di Stefano Signorini, che inquadra la tematica da un punto di vista normativo, contestualizzando i Bandi ISI nell'ambito dell'azione

---

<sup>3</sup> Almeno per gli investimenti che mirano a ridurre il rischio di incidenti.



pubblica sul tema della sicurezza sui luoghi di lavoro e in particolare l'attività valutativa nell'ambito di tale contesto istituzionale.

A seguire l'articolo "Valutare gli incentivi alla salute e alla sicurezza sul lavoro: approcci e domande valutative" di Marco Accorinti e Chiara Colagiaco introduce il lettore nel dispositivo dei bandi ISI e fa discendere dalle sue caratteristiche i capisaldi che deve assumere il disegno per una loro valutazione.

Nell'articolo "La valutazione del modello di attuazione e di *governance* dei Bandi ISI" Francesco Gagliardi analizza il processo con cui Inail, l'autorità di gestione dei Bandi ISI, ha implementato il dispositivo. Il contributo mostra come il costante monitoraggio delle realizzazioni e degli esiti abbia permesso di mettere a punto lo strumento di policy, smussando le criticità e aumentandone l'effettività.

Un altro inquadramento, di tipo più quantitativo, emerge dal contributo di Elena Ragazzi e Chiara Colagiaco "Gli incentivi ISI: imprese coinvolte e risultati raggiunti". L'articolo presenta una documentazione dettagliata dei risultati dei bandi ISI basata su un'analisi dei dati di monitoraggio, e offre un quadro del tipo di imprese partecipanti. L'articolo, anche basandosi su un preliminare lavoro valutativo effettuato da Inail, si chiude discutendo la fattibilità di una valutazione di impatto basata sui dati amministrativi sugli infortuni.

Il quaderno si chiude con un occhio al futuro, con due articoli che riflettono sulle prospettive aperte dal lavoro fin qui fatto, prospettive prevalentemente incentrate sulla sfida della valutazione di impatto. Nell'articolo di Colagiaco e Signorini "Le attività di ricerca dell'Inail sulla valutazione" vengono presentate le ricerche effettuate fino ad oggi dai ricercatori Inail, presentando altresì i progetti avviati per il prossimo futuro. Conclude il numero speciale il contributo, a firma Marco Accorinti, Francesco Gagliardi, Elena Ragazzi e Giuliano Salberini realizzato a partire dalle riflessioni emerse nei lavori presentati in questo numero speciale. L'articolo, lungi dal presentare solo un'agenda di ricerca futura, discute le caratteristiche che deve avere un'analisi di efficacia nel campo delle politiche sulla sicurezza sui luoghi di lavoro. In "Per un giudizio completo sugli effetti degli incentivi alla sicurezza. L'analisi valutativa della sostenibilità e dell'impatto" vengono discusse anche alcune delle possibili criticità, che devono essere adeguatamente essere prese in carico nel disegno di una valutazione di impatto per le politiche per la sicurezza.

#### 4 RINGRAZIAMENTI

Il primo ringraziamento che gli autori si sentono di dover fare va alla senatrice Camilla Fabbri e a tutti i componenti della Commissione Infortuni della XVII legislatura<sup>4</sup>, per aver mostrato una sensibilità visionaria per un tema che, benché incluso nei compiti indicati nella delibera con cui è stata istituita<sup>5</sup>, porta ad avviare attività che vanno oltre al corposo nucleo di azioni tradizionalmente in carico alla Commissione stessa. Promuovere uno studio di valutazione richiede una visione che sa guardare lontano, anche oltre i tempi di una legislatura, e che implica

<sup>4</sup> Oltre alla presidente, Camilla Fabbri, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro della XVII legislatura, attiva dal 15/03/2013 al 22/03/2018, è stata composta da Piero Aiello (vicepresidente), Giancarlo Serafini (vicepresidente), Nicoletta Favero (segretaria), Serenella Fucksia (Segretaria), Giovanni Barozzino, Hans Berger, Giovanni Bilardi, Daniele Gaetano Borioli, Franco Cardiello, Stefano Collina, Riccardo Conti, Giuseppe Luigi Salvatore Cucca, Erica D'adda, Laura Fasiolo, Pietro Langella, Emanuela Munerati, Pippo Pagano, Sara Paglini, Annamaria Parente, Paola Pelino, Enrico Piccinelli, Lucio Romano, Annalisa Silvestri.

<sup>5</sup> La Commissione è stata istituita con la Delibera del Senato della Repubblica "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro" del 4 dicembre 2013, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 287 del 7 dicembre 2013. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2013/12/07/287/sg/pdf>. Tale delibera all'articolo 3 indica che, fra le altre attribuzioni, "La Commissione accerta (...) il livello di applicazione delle leggi antinfortunistiche e l'efficacia della legislazione vigente per la prevenzione degli infortuni; (...) quali nuovi strumenti legislativi e amministrativi siano da proporre al fine della prevenzione e della repressione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali; (...)".

di non fermarsi alla gestione delle emergenze, per quanto terribili e impellenti siano quelle di cui si fa carico la Commissione Infortuni.

Gli autori sono anche grati ai Consiglieri Parlamentari Paolo Cacopardo e Serafino Ruscica e all'esperto Bruno Giordano, che hanno accompagnato le varie fasi di questa esperienza, assistendoli nelle relazioni istituzionali e indirizzando il loro lavoro e valorizzandolo nel modo migliore.

L'ultimo ringraziamento va all'Inail, per aver reso possibile l'accesso alle informazioni sulle quali si basa questo lavoro. In tutte le attività di valutazione una buona relazione con il soggetto che gestisce la politica sotto esame, pur nel rispetto del requisito di indipendenza del soggetto valutatore, è fondamentale per il buon esito delle operazioni.

## 5 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Hasle, P., Refslund, B., Antonsson, A., Ramioul, M., & Walters D. (2017). *Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Agency for Safety and Health at Work. DOI: 10.2802/270452.

# Gli aiuti di stato per il miglioramento della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

---

State aids for the improvement of occupational health and safety

GIULIANO SALBERINI<sup>a</sup>, STEFANO SIGNORINI<sup>b</sup>

<sup>a</sup> CNR, Consiglio Nazionale delle Ricerche

<sup>b</sup> Inail, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, DiMEILA – Sezione Supporto alla Prevenzione

corresponding author: [s.signorini@inail.it](mailto:s.signorini@inail.it)

## ABSTRACT

At the European level, the European Commission, in the second half of the 2000s, included economic incentives among the tools able to promote the improvement of health and safety at work, especially if aimed at micro, small and medium enterprises. In Italy, Legislative Decree no. 81/2008 assigned the task of organising and funding the named incentives to Inail, the National Institute for Insurance against Accidents at Work, while establishing their basic criteria and inscribing them in the regulatory European and national framework of state aids. Similarly to what happens, with rare exceptions, for other types of state aids, the impact evaluation is seldom applied, and evaluation is limited to monitoring and reporting.

KEYWORDS: Safety; incentives for investments; policy evaluation.

JEL CODES: I13, H51, H43, J28

## HOW TO CITE THIS ARTICLE

Salberini, G., & Signorini, S. (2020). Gli aiuti di Stato per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in Ragazzi E. (a cura di), *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 9-16. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.006>

## 1 GLI INCENTIVI ECONOMICI IN MATERIA DI SICUREZZA E SALUTE SUL LAVORO: IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'erogazione degli incentivi economici in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro è basata su quanto previsto dal d.lgs. 81/2008, integrato dal d.lgs. n. 106/2009, all'articolo 11 "attività promozionali", che demanda a diversi soggetti pubblici il finanziamento di progetti d'investimento in materia di salute e di sicurezza sul lavoro presentati da piccole, medie e micro imprese (comma 1 lettera a, e comma 5). Si tratta di una misura innovativa introdotta nell'ordinamento dal legislatore con la delega conferita al Governo dalla legge n. 123/2007, nel quadro del complessivo riassetto della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

È opportuno evidenziare che il merito del d.lgs. n. 81/2008 è stato quello sia di razionalizzare la normativa antecedente – in cui prevaleva una stratificazione di norme, molte delle quali di derivazione comunitaria – sia di armonizzare i contenuti delle leggi allora vigenti in un'ottica innovativa, coerente con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, il cui articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza ripartita tra Stato e Regioni la materia della sicurezza del lavoro.

Con il d.lgs. n. 81/2008 viene definito l'assetto del sistema istituzionale di prevenzione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (articoli 5-14) in cui si colloca la disciplina delle attività promozionali dettata dall'articolo 11. Un sistema di governance che affida le attività promozionali della cultura e delle azioni di prevenzione, di cui all'articolo 11, alla "Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro" (articolo 6, comma 8 lettera c)<sup>1</sup>, la quale opera nel rispetto degli indirizzi definiti dal "Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro" (articolo 5), il quale rappresenta la sede di programmazione nazionale e coordinamento del complesso dei soggetti istituzionali che concorrono alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La "Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro" è composta in maniera tripartita da rappresentanti di Stato-Regioni e parti sociali (di cui 10 in rappresentanza dei Ministeri, 6 delle Regioni e Province autonome, 6 delle associazioni datoriali e 6 delle organizzazioni sindacali, 3 esperti in medicina del lavoro, igiene industriale e impiantistica industriale ed 1 rappresentante dell'ANMIL). L'Organismo, seppur consultivo, possiede un ruolo di indirizzo concertato fra le Istituzioni e le componenti sociali coinvolte nelle politiche prevenzionali.

<sup>2</sup> Il "Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro" istituito presso il Ministero della Salute è composto da rappresentanti di Ministeri, Regioni e Province autonome e costituisce la cabina di regia del sistema. Esso ha il compito di: a) stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro; b) individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori; c) definire la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività e i progetti operativi a livello nazionale, tenendo conto delle indicazioni provenienti dai comitati regionali di coordinamento e dai programmi di azione individuati in sede comunitaria; d) programmare il coordinamento della vigilanza a livello nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro; e) garantire lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali al fine di promuovere l'uniformità dell'applicazione della normativa vigente; f) individuare le priorità della ricerca in tema di prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori. Fanno parte del Comitato: a) il Direttore Generale della competente Direzione Generale e i Direttori dei competenti uffici del Ministero della salute; b) due Direttori Generali delle competenti Direzioni Generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; c) il Direttore Centrale per la Prevenzione e la sicurezza tecnica del Dipartimento dei Vigili del fuoco e del soccorso pubblico del Ministero

In questo contesto si colloca quindi l'articolo 11, comma 1 lettera a) e lett. 3-bis e comma 5, dettato in attuazione dei principi e criteri direttivi della già citata legge di delega, di cui all'articolo 1, comma 2 lettera p). La stessa legge delega infatti delineava puntualmente i tratti della disciplina delle attività di "promozione della cultura e delle azioni di prevenzione", prevedendo nello specifico "il finanziamento degli investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro delle piccole, medie e micro imprese, i cui oneri siano sostenuti dall'Inail (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro), nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto" e precisando che per l'accesso ai finanziamenti debba "essere garantita la semplicità delle procedure".

A questo proposito va osservato che tale scelta legislativa discende da un'accurata riflessione in sede internazionale ed europea e in particolare da due documenti: la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 187 del 2006 sul quadro promozionale per la salute e sicurezza sul lavoro (International Labour Organization, 2006) e la Strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul lavoro (Commissione europea, 2007, p. 62).

Nella Convenzione dell'OIL, gli stati membri sono invitati a stabilire, mantenere, sviluppare progressivamente e riesaminare periodicamente un sistema nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro nel quale, tra i diversi strumenti a disposizione delle imprese e dei lavoratori, devono essere inclusi "meccanismi di sostegno per il miglioramento progressivo delle condizioni di sicurezza e di salute sul lavoro nelle micro, piccole e medie imprese e nell'economia informale".

La Commissione europea sottolinea che il miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori può essere efficacemente garantito attraverso un sistema complesso di approcci diversi e coerenti nel quale, accanto alle attività di vigilanza a carattere prevalentemente repressivo, si sviluppino attività di promozione della cultura della sicurezza che rendano efficaci i contenuti espressi dalle disposizioni di legge e che favoriscano la partecipazione attiva di tutte le parti coinvolte nella prevenzione dei rischi.

Si inscrivono nell'ambito della promozione le attività che mirano a tradurre le norme in strumenti e metodi operativi idonei a ridurre i livelli di rischio, individuando anche modelli di innovazione organizzativa e tecnologica utili allo scopo; tra queste, le attività di sostegno a favore delle imprese per favorire gli interventi di adeguamento alla normativa supportando in particolar modo le piccole e medie imprese che incontrano maggiori difficoltà nell'adeguare i propri processi produttivi alle norme di salute e sicurezza, dunque al contenimento o all'eliminazione dei rischi, in relazione alle ridotte dimensioni e limitate potenzialità economiche e finanziarie<sup>3</sup>.

La strategia dell'Unione europea 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro riconosceva, in particolare per le piccole e medie imprese l'importanza degli incentivi economici diretti e indiretti nel favorire la sensibilizzazione alle problematiche della sicurezza nei luoghi di lavoro e, nel contempo, promuovere la conformità alla normativa in materia con l'obiettivo di conseguire una "riduzione continua, durevole ed omogenea degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali". Deriva da qui l'invito agli Stati membri a definire strategie nazionali che prendano in considerazione a titolo prioritario l'applicazione di un insieme di strumenti, tra i quali il "ricorso a incentivi economici a livello comunitario (ad esempio i fondi strutturali) e a livello nazionale, in particolare per le micro e le piccole imprese", funzionali a garantire un elevato livello di rispetto della legislazione, in particolare nelle piccole e medie imprese (PMI) e nei settori ad alto rischio. Nella visione della Commissione europea, infatti, il cambiamento del comportamento nei confronti dei problemi inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro può essere conseguito anche attraverso un'opera di sensibilizzazione rivolta in particolare alle PMI, che può essere rafforzata attraverso "misure d'incentivazione che potrebbero comprendere un'eventuale

---

dell'interno; d) Il Direttore Generale della competente Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; e) il Coordinatore della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; f) quattro rappresentanti delle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano individuati per un quinquennio in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Al Comitato partecipano, con funzione consultiva, rappresentanti dell'Inail.

<sup>3</sup> Le PMI sono considerate le categorie di imprese più vulnerabili nelle strategie europee e nazionali in quanto dispongono di minori risorse per poter attuare sistemi complessi per la protezione dei lavoratori pur essendo maggiormente colpite da problemi di salute e sicurezza (cfr. Commissione europea, 2007, p. 62).

riduzione dei contributi sociali o dei premi assicurativi in funzione degli investimenti relativi al miglioramento dell'ambiente di lavoro e/o alla riduzione degli infortuni, degli aiuti economici per la messa a punto di sistemi di gestione della salute e della sicurezza, dell'introduzione, nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, di criteri relativi alla salute e alla sicurezza applicabili all'esecuzione".

L'articolo 11 del d.lgs. n. 81/2008, occorre sottolinearlo, recepisce i principi dell'ILO e della Strategia comunitaria declinando le opportunità di finanziamento con rilevanti e originali elementi: le imprese sono incentivate a proporre progetti che, al fine di ridurre o eliminare i fattori di rischio, prevedano l'investimento in soluzioni tecnologiche o organizzative avanzate e innovative.

## 2 GLI AIUTI DI STATO: GLI INDIRIZZI COMUNITARI E LE NORME NAZIONALI

È qui di utilità fare un breve richiamo alla disciplina a sostegno delle imprese nelle cui regole europee e nazionali tali interventi rientrano e si intrecciano, anche con riferimento alle azioni di monitoraggio e valutazione di tutte le forme e tipologie di incentivi che le diverse amministrazioni centrali e regionali riconoscono al sistema produttivo nella cornice degli aiuti di Stato.

A livello europeo, la materia degli aiuti di Stato è stata oggetto di un'ampia revisione a metà degli anni 2000, che ha condotto alla definizione dello State Aid Action Plan (Commissione delle comunità europee, 2005), adottato dalla Commissione nel giugno 2005, con il quale si avvia un percorso di revisione delle norme al fine di dare un migliore contributo alla crescita economica, alla competitività, alla coesione sociale e regionale e alla tutela dell'ambiente, attraverso l'utilizzo di aiuti di Stato meno numerosi e più mirati. Con la Comunicazione dell'8 maggio 2012 (Commissione europea, 2012) la Commissione europea, nel quadro della strategia "Europa 2020" (Commissione europea, 2010) dà luogo dunque a una importante riforma, nota come SAM (EU State Aid Modernisation), che conduce, tra l'altro, all'elaborazione di principi comuni applicabili alla materia degli aiuti di Stato. Vengono dunque identificati sette principi comuni per la valutazione di compatibilità di un aiuto con il mercato interno: deve contribuire a raggiungere un obiettivo ben definito di interesse comune; l'intervento dello Stato deve essere necessario; deve essere adeguato; deve essere proporzionato; deve avere un effetto di incentivazione, ovvero spingere l'impresa ad intraprendere un'attività che non svolgerebbe senza l'aiuto stesso; deve comportare un impatto ridotto sulla concorrenza e sugli scambi e infine deve essere trasparente. Tra questi, il principio di trasparenza assume particolare rilievo anche ai fini del controllo e nel 2014 la Commissione europea impone agli Stati membri nuovi obblighi di trasparenza attraverso la creazione di banche dati nazionali, ovvero banche dati anche regionali, accessibili via web, per aiuti superiori ai 500.000 euro<sup>4</sup>.

In Italia la materia è attualmente regolata dalla legge n. 234/2012, così come successivamente modificata dalla legge n. 115/2015. Ma già in precedenza la materia era stata interessata da norme specifiche ad essa dedicate. Al riguardo sono da citare quelle misure d'intervento volte ad indirizzare il sistema di incentivazione verso precisi obiettivi di politica industriale di prioritario interesse, come la legge 266/97 e decreto legge 83/12, convertito con modificazioni dalla legge 134/12.

Senza entrare nel merito specifico delle norme che regolano gli aiuti, in questa sede è di interesse richiamare unicamente quelle che regolano i flussi informativi tra i gestori pubblici o privati e l'autorità nazionale competente.

In tema di gestione delle informazioni e di trasparenza occorre richiamare la legge 266/97, che all'art. 1 dispone che sia effettuata attività di valutazione e controllo sull'efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi e dei conseguenti provvedimenti amministrativi attraverso una

---

<sup>4</sup> La banca dati deve contenere: il luogo in cui hanno sede le imprese, l'attività svolta, la natura di PMI o di grande impresa dei destinatari della misura. Devono essere inoltre registrati il tipo di aiuto, la base legale, la data di concessione. Il soddisfacimento dei requisiti di trasparenza è condizione di validità dell'aiuto in questione.

ricognizione sull'operatività del sistema nazionale di agevolazione alle imprese, allo scopo di monitorarne lo stato dell'arte e l'evoluzione nel corso del tempo.

Con l'articolo 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57, viene regolata la gestione delle informazioni relative agli aiuti pubblici per il monitoraggio del cumulo delle agevolazioni e con il successivo decreto del Ministero dello sviluppo economico del 18 ottobre 2002 sono definite le modalità di trasmissione e viene creata la Banca Dati Anagrafica (BDA).

Con il decreto 31 maggio 2017 del medesimo Ministero, n. 115, la BDA diventa Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA) cui i soggetti pubblici o privati che concedono ovvero gestiscono aiuti, ad eccezione di quelli operanti nei settori Agricoltura e Pesca, trasmettono le relative informazioni alla banca dati istituita presso il Ministero dello sviluppo economico ai fini del controllo sul rispetto del divieto cumulo e degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato. La legge n. 115/2015 prevede che le informazioni contenute nel RNA siano utilizzate ai fini della relazione di cui alla già citata legge 7 agosto 1997, n. 266.

Il Ministero dello sviluppo economico predispose dunque la Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, trasmessa ogni anno alle Camere entro il 30 settembre. Le agevolazioni censite comprendono anche gli incentivi che, sebbene siano considerabili "non aiuti", rappresentano comunque un vantaggio economico per i beneficiari<sup>5</sup>.

### 3 I FINANZIAMENTI INAIL PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

È in questo quadro ordinamentale che si collocano quindi le attività oggetto di attenzione la cui attuazione è affidata all'Inail, ovvero i finanziamenti messi a disposizione delle PMI per il miglioramento continuo delle misure di prevenzione e protezione del lavoro.

L'articolo 11 del d.lgs. n. 81/2008 al comma 5 il dispone che l'Inail finanzi "con risorse proprie, anche nell'ambito della bilateralità e di protocolli con le parti sociali e le associazioni nazionali di tutela degli invalidi del lavoro, progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro rivolti in particolare alle piccole, medie e micro imprese e progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese" svolgendo tali compiti "con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

Il citato disposto era stato in parte anticipato dall'articolo 23 del d.lgs. n. 38/2000 "Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144", che consentiva all'Inail di finanziare, in via sperimentale nel triennio 1999-2001, programmi di adeguamento alle normative di salute e sicurezza del lavoro delle strutture e dell'organizzazione delle piccole e medie imprese e dei settori agricolo e artigianale, oltre che progetti di formazione. Sulla base di

<sup>5</sup> L'analisi svolta nell'ultimo quinquennio mostra un forte incremento delle agevolazioni concesse ed erogate. In particolare, nel 2018 il monitoraggio rileva 1.119 interventi agevolativi, di cui 89 delle amministrazioni centrali e 1.030 regionali per un valore complessivo di 6,5 miliardi di euro di agevolazioni concesse (+38,3% rispetto al 2017) e di 2,6 miliardi di euro di erogazioni (+26,1% rispetto al 2017).

Dal punto di vista della dimensione delle imprese beneficiarie nel quinquennio 2013-2018, le PMI hanno attratto la quota maggiore delle risorse concesse ed erogate risultando beneficiarie del 68% dell'ammontare degli impegni. Tale risultato è dovuto principalmente all'azione delle amministrazioni regionali, mentre a livello di amministrazioni centrali la distribuzione favorisce le Grandi imprese col 57% del totale concesso.

Per quanto riguarda le forme agevolative impiegate, il contributo in conto capitale assume sempre più rilievo (pari al 35% delle somme concesse nel 2018), e costituisce la tipologia prevalente delle amministrazioni regionali (58%).

Nel periodo 2013-2018, a fronte degli impegni assunti sono stati attivati investimenti agevolati per oltre 100 miliardi di euro a testimonianza del significativo effetto leva del sistema agevolativo italiano sugli investimenti degli operatori privati.

In tale contesto, considerando le agevolazioni che nel quinquennio hanno superato i 250 milioni di euro, l'Inail con oltre 863 milioni di euro, pari al 5,53 del totale degli aiuti, risulta al sesto posto tra gli interventi delle Amministrazioni centrali (Ministero dello sviluppo economico, 2019).

quella disposizione l'Ente ha emanato tre bandi negli anni 2002, 2004 e 2006, stanziando complessivamente oltre 230 milioni di euro.

Con l'introduzione della materia nel d.lgs. n. 81/2008 si è addivenuti a una stabilità degli interventi che sono stati inquadrati in una cornice programmatica nazionale coerente con le indicazioni internazionali in materia. L'attuazione dell'articolo 11 comma 5 del d.lgs. n. 81/2008, ha reso necessario che Inail definisse preventivamente gli indirizzi di policy, deliberati dal Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV-Inail) a partire dal 2009<sup>6</sup>. L'Ente dal 2010 ha dunque provveduto a rendere operative le misure d'incentivazione per la prevenzione dei rischi lavorativi dando origine a bandi annuali denominati Bandi ISI (Incentivi di Sostegno alle Imprese).

È utile qui ricordare la delibera CIV-Inail n. 15 del 3 agosto 2011 "Linee guida per la concessione di incentivi economici alle imprese che investono in sicurezza - Bandi 2011", basata sui risultati di un primo intervento sperimentale realizzato nel 2010, poiché in essa sono stati fissati i primi criteri procedurali, ancora oggi utilizzati, tra i quali:

1. la suddivisione delle risorse economiche disponibili su base regionale, in funzione del numero di lavoratori addetti e dell'andamento infortunistico;
2. l'assunzione degli assi di intervento previsti dalla norma (investimenti, formazione, adozione di sistemi di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese);
3. la valorizzazione delle iniziative dirette, su base territoriale, a intervenire sulle principali cause di infortunio;
4. l'assunzione di soglie/punteggi e condizioni, in grado di agevolare in particolare piccole, medie e micro imprese, connesse alla finalità dell'intervento e alle tipologie delle iniziative per l'ammissibilità all'attività istruttoria;
5. la valorizzazione delle iniziative realizzate nell'ambito della bilateralità e di protocolli con le parti sociali e le associazioni nazionali di tutela degli invalidi del lavoro;
6. l'adozione della procedura di valutazione prevista dal d.lgs. n. 123/1998, articolo 5, comma 3 (cd. "procedimento a sportello") finalizzata a privilegiare la tempestività nella erogazione dei finanziamenti e dunque la compatibilità con la pianificazione economica e produttiva delle imprese;
7. la realizzazione, a sostegno dell'iniziativa, di una campagna di comunicazione.

Con uno stanziamento complessivo di oltre 2 miliardi dal 2010 ad oggi, i Bandi ISI rappresentano il più importante intervento dedicato alla tutela della salute e della sicurezza a livello europeo, per estensione dei beneficiari e per importi.

#### 4 LA VALUTAZIONE EX POST DEGLI AIUTI DI STATO

La Commissione europea, già nel Piano di azione citato, evidenziava che "[...] per valutare concretamente gli effetti allocativi o distributivi degli aiuti di Stato occorre tener conto del loro effettivo contributo alla realizzazione di obiettivi fissati di comune accordo e politicamente auspicabili". Ad oggi, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune è accertata mediante un sistema di controllo ex ante che, attraverso l'applicazione di criteri di valutazione predefiniti, può valutare se un determinato intervento produrrà potenziali effetti positivi in grado di prevalere sui potenziali effetti negativi. Il controllo ex post si limita ad oggi a due strumenti: la verifica periodica della Commissione sulla legittimità degli atti amministrativi; l'esame delle relazioni che, in adempimento agli obblighi di trasparenza, i diversi Paesi membri redigono annualmente – queste contengono essenzialmente dati statistici e quantitativi relativi ai diversi processi gestionali condotti dagli enti competenti.

Ciò tuttavia non permette di condurre analisi di risultati misurabili che siano in grado di fornire risposte riguardo il raggiungimento degli obiettivi originali di un regime di aiuti, evidenziandone

---

<sup>6</sup> Il Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) è l'organo di vertice dell'Inail con competenza a definire i programmi e individuare le linee di indirizzo dell'Ente.



gli effetti positivi sul beneficiario, e al contempo verificandone i possibili effetti negativi quali, ad esempio, l'impatto sui mercati e sulla concorrenza.

Pertanto nel quadro della "modernizzazione degli aiuti di Stato", la Commissione nel 2014 ha predisposto un documento di lavoro avente per oggetto una metodologia comune per la valutazione ex post degli aiuti di Stato (Commissione Europea, 2014) con la funzione di suggerire agli Stati membri un approccio uniforme e condiviso; tuttavia, occorre segnalare che attualmente manca una metodologia standard europea per la valutazione dell'impatto.

In Italia, al pari degli altri paesi europei, la valutazione dell'efficacia degli aiuti non è applicata in modo regolare dagli enti pubblici erogatori e gestori, limitandosi in larga parte, salvo alcune episodiche eccezioni, al controllo della legittimità degli atti amministrativi e all'adempimento agli obblighi di trasparenza già richiamati.

Eppure l'art.11 del d.lgs. n. 123/1998, recante disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, offre puntuali indicazioni riguardo al monitoraggio e alla valutazione dell'efficacia: ciascun soggetto competente deve provvedere al monitoraggio degli interventi al fine di verificare lo stato di attuazione, anche finanziario, di ciascun regime e la capacità di perseguire i relativi obiettivi, applicando indicatori predeterminati sulla base degli obiettivi e delle modalità di intervento. Ciascun soggetto competente deve inoltre predisporre annualmente una dettagliata relazione nella quale per ogni tipologia di intervento sono in particolare indicati: lo stato di attuazione finanziario, l'efficacia in termini quantitativi degli interventi rispetto agli obiettivi perseguiti; l'eventuale fabbisogno finanziario per gli interventi in vigore; l'eventuale esigenza di nuovi interventi, con il relativo fabbisogno finanziario, tenuto conto degli obiettivi da perseguire e dei possibili risultati conseguibili.

La valutazione ex post delle misure applicate riguardo il raggiungimento degli effetti addizionali dell'incentivo sull'attività delle imprese è quanto mai importante in considerazione dell'impiego di ingenti risorse pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi di crescita economica. La valutazione sui contributi erogati permetterebbe una destinazione razionale ed efficace delle risorse future. A tale proposito occorre considerare che diversi studi mettono in discussione la validità degli aiuti come strumento di stimolo alla crescita economica, rilevando alcune criticità come: l'effetto spiazzamento, ovvero la riduzione degli investimenti privati; la difficoltà di concentrare gli aiuti verso investimenti marginali altrimenti non realizzabili senza l'intervento pubblico; la concessione di incentivi a imprese deboli sul mercato.

Alcuni autori (Giavazzi *et al.*, 2012) suggeriscono che i sussidi alle imprese sono giustificati solo quando i mercati non siano in grado di raggiungere obiettivi socialmente desiderabili (i cosiddetti fallimenti di mercato) e i benefici superino presumibilmente i costi indiretti derivanti da oneri di gestione per le pubbliche amministrazioni e da costi amministrativi per le imprese, e non creino effetti distorsivi sugli incentivi degli imprenditori.

Riguardo il tema di questo lavoro, anche nel caso degli incentivi economici di Inail alle PMI la valutazione si è limitata agli ambiti descritti senza procedere a una valutazione di efficacia delle misure attuate. Solo recentemente, su indirizzo del CIV, si è deciso di attivare uno studio di fattibilità per la definizione di un piano di valutazione dell'impatto dei finanziamenti alle imprese.

Di questo sarà dato conto negli altri articoli del quaderno.

## 5 BIBLIOGRAFIA

- Boccaccio, M. (2016). Dal controllo ex ante al controllo ex post: la rivoluzione della modernizzazione degli aiuti di Stato. *Public Finance Research Papers, Istituto di Economia e Finanza* (DIGEF. Sapienza University of Rome), 22.
- Commissione delle comunità europee. (2005). Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato. Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009 (Documento di consultazione). Disponibile da <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/e27c007b-3e3f-4f1d-9458-47b36f2c54a1/language-it>
- Commissione europea. (2007). Comunicazione della Commissione. Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza

- sul luogo di lavoro. Disponibile da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0062&from=EN>
- Commissione europea. (2010). Comunicazione della Commissione. EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Disponibile da [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/certificazione\\_ambientale/com2020\\_europa.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/certificazione_ambientale/com2020_europa.pdf)
- Commissione europea. (2012). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE. Disponibile da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0209>
- Commissione europea. (2014). Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Metodologia comune per la valutazione degli aiuti di Stato. Disponibile da [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/state\\_aid\\_evaluation\\_methodology\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_it.pdf)
- Commissione europea. (2016). Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Disponibile da [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=ES)
- European commission. (2017a). Ex post assessment of the impact of state aid on competition. Final report. Brussels, November. Disponibile da [https://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_reports\\_2007\\_2013/civil\\_justice\\_programme.pdf](https://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_reports_2007_2013/civil_justice_programme.pdf)
- European Commission. (2017b). Commission staff working document: Ex-post evaluation of the European Union occupational safety and health Directives (REFIT evaluation). Disponibile da <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3e4cf37-d80a-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-sl>
- Giavazzi, F., D'Alberti, M., Moliterni, A., Polo, A., & Schivardi, F. (2012). Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese Rapporto al Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia e delle finanze e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti redatto su incarico del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012. Roma. Disponibile da <https://www.camera.it/temiap/temi17/rapporto%20giavazzi.pdf>
- International Labour Organization. (2006). C187 - Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro. Disponibile da [https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS\\_185099/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS_185099/lang--it/index.htm)
- Ministero dello sviluppo economico. (2019). Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Roma, settembre. Disponibile da <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/pubblicazioni/2038803-relazione-sugli-interventi-di-sostegno-alle-attivita-economiche-e-produttive-edizione-2018>
- Unioncamere Veneto. (2018). Manuale sugli aiuti di Stato per le camere di commercio e gli enti controllati. Marghera-Venezia, 30 giugno. Disponibile da [http://www.ven.camcom.it/userfiles/ID562\\_ManualesugliaiutidiStatoaggiornatoagiugno2018.pdf](http://www.ven.camcom.it/userfiles/ID562_ManualesugliaiutidiStatoaggiornatoagiugno2018.pdf)

# Valutare gli incentivi alla salute e alla sicurezza sul lavoro: approcci e domande valutative

---

The ISI incentives: methodological approaches and evaluation questions

MARCO ACCORINTI<sup>a</sup>, CHIARA COLAGIACOMO<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Roma Tre University – CNR-IRPPS, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali

<sup>b</sup> Inail, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul lavoro, DiMEILA – Sezione Supporto alla Prevenzione

corresponding author: [marco.accorinti@irpps.cnr.it](mailto:marco.accorinti@irpps.cnr.it)

## ABSTRACT

This article presents a methodological introduction to the evaluation of ISI calls. In particular, it describes the cognitive purposes, the evaluation questions and the choices that led to the decisions in view of an impact evaluation. In addition to the decisions to be taken in order to decide the funding recipients, it explains how important the security culture is as well as the advantages companies could reach applying ISI calls. All the main characteristics of ISI calls are explained, too.

**KEYWORDS:** Occupational Safety and Health; incentives for investments; policy evaluation; methodology

**JEL codes:** I3, Y8, Z1

## HOW TO CITE THIS ARTICLE

Accorinti, M., & Colagiaco, C. (2020). Valutare gli incentivi alla salute e alla sicurezza sul lavoro: approcci e domande valutative. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCRES, 17-33. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.007>

## 1. INTRODUZIONE

L'articolo presenta un'introduzione metodologica alla valutazione delle politiche relative alla salute e sicurezza sul lavoro. In particolare, descrive le finalità conoscitive, le domande di valutazione e le scelte che hanno portato alle decisioni prese, sul complesso delle misure adottate a livello nazionale, in vista di una valutazione di impatto.

Il testo si articola in tre parti: nella prima parte si illustrano le scelte che hanno portato a impostare una valutazione dei Bandi ISI, finanziamenti a fondo perduto relativi a progetti di investimento in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; nella seconda si descrive come sia stata articolata nel tempo la misura erogata dall'Inail; nella terza parte si espongono le scelte metodologiche adottate per impostare una valutazione della misura che analizzi il cambiamento atteso dalle logiche preventive sottostanti la politica adottata.

Il lavoro è frutto della collaborazione di entrambi gli autori; tuttavia, ai fini delle consuete attribuzioni si può dire che Marco Accorinti ha curato in particolare il primo paragrafo, Chiara Colagiacomò il secondo paragrafo, mentre le conclusioni sono frutto di una elaborazione comune.

## 2. LA VALUTAZIONE DEI FINANZIAMENTI PER LA SALUTE E LA SICUREZZA SUL LAVORO: SCELTE PRELIMINARI<sup>1</sup>

Realizzare un'attività di valutazione delle politiche pubbliche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro comporta la definizione di procedure operative che rispondano agli scopi che si intendono perseguire. In particolare, la prima scelta da fare è decidere se la ricerca valutativa che si vuole realizzare debba focalizzarsi sul processo attuativo della politica stessa o sui suoi risultati ed effetti (impatto) o su entrambi gli ambiti di conoscenza. Si tratta infatti o di un'analisi ex ante, da effettuare prima dell'adozione della politica, attenta a valutare la fase di realizzazione della stessa (processo/implementazione), oppure di un'analisi eminentemente ex post da effettuare a conclusione del programma e quindi attenta a valutarne i risultati e gli effetti. Nel secondo caso si tratta di dover definire quali effetti la valutazione voglia considerare.

La scelta di un ambito piuttosto che un altro dipende largamente dall'oggetto di valutazione su cui ci si concentra. Si prova a spiegare cosa si intende dire con alcuni esempi. Volendo individuare un esercizio valutativo che riguardi l'**analisi di processo**, ci si potrebbe riferire ad esempio agli ultimi dispositivi in materia di sicurezza e lavoro adottati nell'esercizio della Legge delega 183/2014, riguardanti la creazione di una *Agenzia per ispezioni del lavoro e la semplificazione e razionalizzazione delle procedure ispettive*. In questo caso l'esercizio valutativo, con caratteristiche di analisi ex ante, deve essere attento a valutare la fase di realizzazione. Utilizzando una felice espressione inglese, si tratta di valutare se e come dalla *policy finction* (cioè da un disegno normativo di principio) si possa transitare su un livello di *policy facts*, il che vuol dire valutare capacità, volontà e interesse degli attori che, a diverso titolo, devono incorporare nella propria azione quotidiana il dettato e gli obiettivi della previsione normativa. La ricerca valutativa potrebbe in questo caso mostrare le difficoltà che possono essere incontrate nella fase di implementazione della politica, per prevenire i rischi del cosiddetto

---

<sup>1</sup> La redazione di questo paragrafo ha attinto da Accorinti, Gagliardi, Ragazzi e Salberini, 2016, in particolare la parte curata da Francesco Gagliardi.

*implementation deficit*, e cioè che le previsioni legislative non si compiano secondo quanto previsto (Martini e Sisti, 2009).

Se invece si vuole rivolgere l'attenzione agli **effetti della politica**, ci si sposta su un terreno di analisi eminentemente *ex post* e la prima questione da porsi è quella dell'identificazione della *policy*, nel caso di specie in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che si intende assumere a "oggetto" dell'analisi valutativa da realizzare. Una scelta che deve essere condotta avendo ben chiaro il grado di leggibilità della politica che viene assunta quale oggetto dell'analisi, nei termini di possibilità di attribuire all'azione pubblica scelta "obiettivi di cambiamento circoscritti e ben definiti" (Martini e Sisti, 2009, p. 35). In termini più semplici, se nella politica che si desidera valutare è difficile leggere un nesso chiaro fra l'intervento realizzato e un obiettivo chiaramente definito, osservabile e misurabile, difficilmente l'esercizio di valutazione di efficacia produrrà risultati soddisfacenti.

A monte del processo di valutazione è per questo necessaria un'azione di approfondimento attraverso cui identificare, sulla base del criterio della leggibilità, l'intervento su cui focalizzare l'analisi valutativa (Fase 1). Una volta definito l'intervento, si devono far emergere i reali obiettivi che si intendevano conseguire attraverso di esso: in altri termini, occorre evidenziare le dimensioni problematiche che si volevano modificare per mezzo dell'intervento, individuando una sorta di *benchmark* che rappresenti il punto di riferimento rispetto al quale giudicare il miglioramento eventualmente prodotto dall'intervento (Fase 2). Successivamente, si tratta di definire su quali tipologie di effetto basare la valutazione. Per essere valutabile in termini di impatto, un intervento deve avere obiettivi rappresentabili mediante una variabile (o più) che presenti modifiche osservabili nel tempo oppure nello spazio oppure anche fra soggetti diversi (Fase 3). Il necessario passaggio successivo è quindi quello della misurabilità degli effetti prodotti dall'intervento. Per esempio, se l'obiettivo dell'intervento era di migliorare la sicurezza nei luoghi di lavoro, è necessario definire le variabili risultato (cioè le caratteristiche misurabili) utili a rappresentare il problema che l'intervento intendeva affrontare. La scelta di queste variabili risultato non può prescindere da considerazioni anche di carattere tecnico-statistico (disponibilità e qualità delle informazioni statistiche e misurabilità delle variabili) (Fase 4).

La Fase 4 introduce un altro elemento importante da considerare: anche nella fase di definizione del processo valutativo è necessario avere informazione certa circa la disponibilità di **microdati** affidabili per il lavoro di valutazione. Come è noto, in Italia c'è ancora molto lavoro da fare sulla certificazione di qualità dei dati amministrativi e coinvolgere gli enti responsabili della gestione delle misure in un rapporto di fornitura dati caratterizzato da un clima di collaborazione aperto e amichevole non è un elemento opzionale, ma è condizione essenziale per una fruizione corretta e ottimale delle basi informative.

Date queste premesse, nell'attività che verrà meglio descritta nelle parti successive e grazie ad altri contributi (Gagliardi, 2018; Ragazzi, 2018; Accorinti, Gagliardi, Ragazzi e Salberini, 2016), si sono considerati gli effetti delle *policy* adottate in particolare sulla base di quanto previsto dal Decreto legislativo 81/2008 (il cosiddetto *Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro*), in attuazione dell'articolo 11 "attività promozionali", comma 1, lettera a) e comma 5; dell'articolo 11, comma 1, lettera b) e comma 1 lettera c) e/o in attuazione degli articoli 36 "Informazione ai lavoratori" e 37 "Formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti".

Tali ambiti sono sembrati quelli che potessero consentire di verificare se, grazie alla realizzazione delle attività attuate dai progetti relativi, secondo quanto previsto dalla norma, si sia prodotto un aumento dei livelli di salute e sicurezza nelle imprese interessate dall'intervento. In particolare riguardo all'articolo 11, un possibile ambito d'interesse valutativo era rappresentato dai progetti d'investimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro realizzati, mediante il finanziamento dell'Inail, da parte delle piccole, medie e micro imprese e/o dai progetti formativi, specificatamente dedicati alle piccole, medie e micro imprese, realizzati mediante il finanziamento dell'Inail e delle Regioni; ma si sarebbe potuto ancora, sempre con riferimento al medesimo articolo 11, analizzare i progetti finalizzati all'inserimento nei percorsi di istruzione, inclusi quelli universitari e di formazione professionale, di specifici percorsi formativi interdisciplinari volti a favorire la conoscenza delle tematiche della salute e della sicurezza nel rispetto delle autonomie didattiche.

Le diverse opzioni considerate per avviare un percorso di valutazione sono state a loro volta giudicate in base al criterio della leggibilità, cioè della possibilità di individuare delle variabili risultato di cui misurare l'effetto.

In particolare, con riguardo alle **attività promozionali** di cui al comma 1, lettera a) e comma 5, rivolte alle piccole, medie e micro imprese, è apparso adeguato verificare se, grazie alla realizzazione delle attività attuate dai progetti finanziati, si sia prodotto un aumento dei livelli di sicurezza nelle imprese interessate dall'intervento.

Per questa tipologia d'intervento vi è un meccanismo causale apparentemente evidente e circoscritto, sintetizzabile nel passaggio diretto in tre fasi: erogazione dell'intervento pubblico (fase 1), realizzazione del progetto (fase 2), risultato in termini di sicurezza (fase 3). Tale "semplice" percorso ha inoltre il vantaggio, dal punto di vista dell'analisi valutativa, di esplicitarsi presumibilmente in un arco temporale contenuto (tra i 12 e i 24 mesi). La variabile risultato sulla quale verificare l'effetto dell'intervento potrebbe quindi riguardare i "**cambiamenti nei livelli di sicurezza e di salute registrati nelle imprese interessate dagli interventi**". Sostanzialmente la valutazione consentirebbe di far emergere se, e in che misura, le attività condotte (per esempio la realizzazione di investimenti per un ammontare  $m$ , che rappresentano il prodotto diretto dell'intervento) siano riuscite a incidere sui comportamenti delle imprese in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (*output* dell'intervento) e, successivamente, se tali cambiamenti siano stati in grado di produrre risultati in termini di miglioramento dei livelli di salute e sicurezza e sul benessere dei lavoratori (*outcomes* dell'intervento). Da considerare poi che questa è una tipologia di intervento che teoricamente si presta a un approccio di tipo **controfattuale**, vale a dire a misurazioni degli effetti basate sul confronto dei soggetti trattati con soggetti non trattati dall'intervento; ciò consente di individuare anche quella che viene chiamata la "variabile di trattamento", che permette di distinguere le imprese che hanno ottenuto i finanziamenti dalle imprese che, pur con le medesime caratteristiche, non sono state oggetto di intervento. Per contro, le attività promozionali rivolte alla diffusione di una **cultura della sicurezza**, agendo sui percorsi scolastici, delineano una catena di nessi causali troppo lunga e non lineare prima di arrivare all'atteso miglioramento del livello di sicurezza e salute. In questo caso non sarebbe quindi possibile adottare, come variabile risultato, una qualche misura del livello di salute e sicurezza (riduzione degli infortuni e delle malattie professionali ad esempio): la valutazione dovrebbe ragionevolmente arrestarsi a misurare l'*output* dell'intervento (per esempio l'accresciuta conoscenza e consapevolezza dei rischi e della gestione per ridurli), ma non potrebbe arrivare a misurare l'impatto sulla sicurezza e la salute dei lavoratori. Lo stesso si può affermare riguardo alle **attività di formazione, informazione e addestramento**, da attuare a valere sugli articoli 36 e 37 sopra ricordati. Anche in questo caso appare complesso individuare grandezze osservabili sull'impatto atteso, da collegare secondo un meccanismo causale chiaro e sufficientemente univoco alle attività informative e formative implementate. In sintesi, benché le attività promozionali (di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c) e formative siano certamente di particolare interesse e possano costituire l'oggetto di attività valutative, presentano però rilevanti complessità analitiche che impediscono di realizzare una vera e propria valutazione di impatto, dovute all'agire contestuale sul risultato di più componenti, ciascuna delle quali è difficile da identificare e comunque da isolare per stimarne l'effetto specifico, arrivando poi all'identificazione dell'impatto netto della politica sulla variabile obiettivo finale.

In considerazione delle riflessioni sopra enunciate, è sembrato opportuno concentrarsi su un ambito più immediatamente e operativamente percorribile. Si è deciso di analizzare il sistema dei progetti di investimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro finanziati dall'Inail (Bandi ISI) sulla base di quanto previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera a) e 5 del Decreto legislativo 81/2008. Questa scelta, inoltre, seppur limitata a un ambito specifico, è sembrata avere caratteristiche in grado di rispondere all'esigenza di realizzare una pratica valutativa eventualmente trasferibile e generalizzabile ad ambiti diversi. Inoltre, in via preliminare, alcune caratteristiche sono sembrate indicare una gestione efficace e modulabile, evidenziata dall'esercizio valutativo che si è inteso conseguire, che sono:

- la possibilità di cogliere la presenza di un nesso di azione causale, che agisce direttamente sulla variabile obiettivo: il finanziamento è specificatamente indirizzato al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nell'impresa;
- la programmazione operativa, attuazione e gestione della misura affidata all'Inail, il quale finanzia in conto capitale una quota parte delle spese sostenute dalle PMI per progetti di miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso procedure nazionali sperimentate e monitorate (Bandi ISI);
- la disponibilità di una serie storica di interventi effettuati con il contributo finanziario dell'Inail, avviata in maniera sistematica nel 2010; questo, oltre ad aprire alla possibilità di introdurre eventualmente elementi dinamici nella valutazione, garantisce di poter individuare delle annualità in cui la politica è stata erogata in condizione di regime (spesso le prime annualità risultano anomale e possono dare risultati fuorvianti), garantendo al contempo un sufficiente arco temporale per poter osservare effetti apprezzabili e per disporre di dati statistici affidabili;
- la possibilità di **identificare gruppi omogenei** di beneficiari (ad esempio per settore economico di attività o per dimensione), riducendo così le perturbazioni derivanti dal differente contesto. A tal riguardo si osserva che, in un esercizio valutativo sperimentale e più contenuto, l'analisi potrebbe concentrarsi sulle imprese industriali, in quanto in tale comparto i dati – prevalentemente di fonte contabile – per la profilazione delle imprese (per esempio al fine dell'identificazione del gruppo controfattuale), sono più affidabili e di facile acquisizione;
- la disponibilità di un **ampio numero di beneficiari**, utile per acquisire rilevanza nelle elaborazioni statistiche.

Per tutte le motivazioni citate la misura scelta (Bandi ISI) è sembrata la più vocata a essere oggetto di uno studio di tipo valutativo volto a valorizzarne realizzazioni, risultati ed effetti. Per tale ragione nelle parti che seguono si presenta una rassegna delle caratteristiche che ha avuto la misura nel tempo (paragrafo 2) nonché le domande valutative che è sembrato opportuno porsi (paragrafo 3).

### 3. UNA RASSEGNA CRONOLOGICA DEI BANDI ISI

Prendendo come riferimento il sito istituzionale dell'Inail è possibile ricostruire come nel tempo siano stati finanziati, con risorse pubbliche, gli interventi di investimento in prevenzione della salute e sicurezza sul lavoro. Mediante l'emanazione di avvisi pubblici, infatti, l'Istituto ha sostenuto interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, attraverso l'erogazione di finanziamenti per le piccole, medie e micro imprese operanti in Italia. Tali interventi sono stati attivati sulla base di specifiche norme in materia.

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 del Decreto legislativo 38/2000, l'Inail ha emanato tre bandi, negli anni **2002**, **2004** e **2006**, finalizzati a sostenere le piccole e medie imprese nell'adeguamento alle norme di salute e sicurezza di strutture, macchinari, impianti e modelli organizzativi, con uno stanziamento complessivo di 230 milioni di euro.

In seguito, in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera a) e comma 5 del Decreto legislativo 81/2008 l'Istituto, a partire dal **2010**, ha perseguito l'obiettivo di incentivare la realizzazione di interventi per il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, elaborando i già citati bandi di finanziamento che prendono il nome di Bandi ISI (ISI è l'acronimo di "Incentivi di Sostegno alle Imprese").

L'attività si è caratterizzata negli anni per un continuo miglioramento e affinamento dei criteri e dei contenuti dei bandi, che vale la pena ripercorrere in rassegna, almeno nei loro punti salienti.

Con il **Bando 2010** le imprese iscritte alla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA), potevano presentare progetti di investimento, di formazione e per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale e ricevere una quota parte di finanziamento a copertura delle spese sostenute. L'incentivo era costituito da un contributo in conto capitale in misura variabile tra il 50% e il 75% dei costi ammissibili, sostenuti e documentati

del progetto approvato; il contributo era compreso tra un minimo di 5.000,00 euro e un massimo di 100.000,00 euro, con limiti più bassi per le imprese individuali e per i progetti di formazione.

Il fondo stanziato nel 2010 era di 60 milioni di euro ripartiti a livello regionale. Dal punto di vista operativo, a partire dal 10 dicembre 2010 le imprese interessate dovevano verificare, attraverso un'apposita procedura informatica caratterizzata da campi di compilazione obbligati, la possibilità di richiedere il contributo, ovvero se fossero in possesso dei requisiti di ammissibilità e se il proprio progetto avesse raggiunto un certo punteggio soglia secondo criteri attribuiti dall'Istituto; a partire dal 12 gennaio 2011, data di apertura dello sportello informatico, potevano quindi presentare la domanda con invio telematico e, se considerate ammissibili in base alla capienza finanziaria disponibile al momento dell'inoltro, dovevano far pervenire entro i 15 giorni successivi la domanda cartacea e la documentazione richiesta alla sede Inail competente; a seguito dell'istruttoria, in caso di ammissione, l'impresa poteva procedere con il progetto ed entro un anno doveva realizzarlo e rendicontarlo; l'Inail si impegnavo, entro 60 giorni dalla rendicontazione, se valutata positivamente, a erogare il contributo.

Con il **Bando 2011** la procedura è stata leggermente cambiata. Le richieste di contributo potevano riguardare progetti di investimento e per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale finalizzati al miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (non sono stati più promossi quindi gli interventi di formazione). È stato ampliato il periodo di tempo (dal 28 dicembre 2011 al 7 marzo 2012) utile a effettuare la verifica del possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione (inerenti alle caratteristiche dell'impresa e il raggiungimento di un punteggio soglia pari a 105), mentre per l'invio telematico delle domande di finanziamento sono state individuate tre giornate (26, 27 e 28 giugno 2012) suddivise per gruppi di Regioni sulla base di regole tecniche pubblicate. Per le imprese risultate ammissibili al finanziamento (ovvero rientrate in posizione utile nell'apposito elenco cronologico di tutte le domande inoltrate) il periodo per trasmettere alle sedi Inail competenti tutta la documentazione richiesta è stato ampliato a 30 giorni. Il contributo in conto capitale previsto era nella misura del 50% dei costi del progetto, per un importo massimo pari a 100.000,00 euro e uno minimo pari a 5.000,00 euro, esclusi i progetti per l'adozione dei modelli organizzativi e di responsabilità sociale presentati da imprese fino a 50 dipendenti. Era inoltre prevista la possibilità di richiedere un'anticipazione del 50%. Il tempo utile a effettuare le verifiche ed erogare i finanziamenti, successivamente alla rendicontazione dei progetti realizzati, è stato ampliato a 90 giorni. Con il Bando 2011 lo stanziamento complessivo è stato pari a 205 milioni di Euro.

L'anno successivo, il **Bando 2012** aveva previsto regole simili al precedente: finanziamento in conto capitale, fino al 50% del costo e con un contributo massimo pari a 100.000 Euro e un minimo pari a 5.000, di progetti di investimento e per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale, realizzati da imprese, anche individuali, iscritte alla CCIAA. La procedura di presentazione prevedeva le seguenti fasi, di inserimento *on-line* e salvataggio della propria domanda, ottenimento di un codice identificativo ove raggiunto il punteggio minimo, invio della domanda nella tempistica indicata dal bando e invio della documentazione a completamento, entro 30 giorni. Il punteggio soglia per il salvataggio era stato ampliato a 120 punti, rispetto ai 105 dell'anno precedente. Per quell'anno, l'importo totale del finanziamento stanziato, sempre ripartito su base regionale, è stato di 155.352 milioni di euro.

I fondi a disposizione per il **Bando 2013** sono stati 307.359 milioni di euro (più del doppio dell'anno precedente) e anche il contributo erogabile è passato dal 50% al 65%, per un massimo finanziabile di 130.000,00 euro a progetto (quindi anch'esso più alto rispetto alle altre annualità). I finanziamenti erano cumulabili con benefici derivanti da interventi pubblici di garanzia sul credito (es. gestiti dal Fondo di garanzia delle PMI e da Ismea). Rispetto alle precedenti due tipologie ammesse a contributo (progetti di investimento e progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale), con questo Bando ne veniva introdotta una terza, per "progetti per la sostituzione o l'adeguamento di attrezzature di lavoro messe in servizio anteriormente al 21/9/1996 con attrezzature rispondenti ai requisiti di cui al Titolo III del d.lgs. 81/2008 s.m.i. e di ogni altra disposizione di legge applicabile in materia".

Il finanziamento a fondo perduto era assegnato, come di consueto, con procedura valutativa a sportello (cosiddetto *click day*) fino a esaurimento del fondo e secondo l'ordine cronologico di



presentazione delle domande. Con il Bando 2013 l'assistenza alle imprese svolta dalle sedi Inail competenti per territorio è stata rafforzata ed estesa lungo l'intero arco del procedimento amministrativo, ovvero a partire dalla fase successiva al click day (di invio dei documenti a completamento della domanda) sino alla fase conclusiva dello stesso. Per fare un esempio, a seguito della prima verifica tecnico-amministrativa e su richiesta dell'Inail, le imprese potevano integrare la documentazione e/o fornire chiarimenti. Infine, sono stati ampliati i termini per la realizzazione del progetto (e per la sua rendicontazione) prevedendo la possibilità, dietro richiesta motivata dell'impresa, di ottenere una proroga per un periodo non superiore a 6 mesi, dunque pari a 12 mesi più eventualmente un massimo di ulteriori 6 mesi di proroga.

Per il **Bando 2014** l'Inail ha fatto un grande sforzo sia di diffusione del bando e delle opportunità di finanziamento, sia di comunicazione e assistenza alle imprese interessate e impegnate nelle fasi della procedura, rafforzando l'utilizzo anche dei canali comunicativi *social*. I fondi messi a disposizione nel 2014 sono stati 267.427.404 milioni di Euro. Come nell'anno precedente (ISI 2013) e nei due anni successivi (ISI 2015 e ISI 2016), i finanziamenti a fondo perduto erano assegnati con un contributo pari al 65% dell'investimento, per un massimo di 130.000,00 euro. Le imprese potevano presentare due tipologie di progetti: di investimento oppure per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale.

Nello stesso anno, l'Istituto ha emesso un ulteriore bando di finanziamento (**Bando Fipit 2014**) destinato alle piccole e micro imprese operanti nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia, dell'estrazione e della lavorazione dei materiali lapidei per la realizzazione di progetti di innovazione tecnologica per gli impianti, le macchine e le attrezzature, volti al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In tale occasione sono stati stanziati 30 milioni di euro, ripartiti tra i tre settori e su base regionale. Il bando seguiva una procedura valutativa a graduatoria (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Decreto legislativo 123/98) e il finanziamento copriva sino al 65% dei costi del progetto, per un massimo di 50.000,00 euro e un minimo di 1.000,00 euro. I progetti ammessi dovevano essere realizzati in un periodo di tempo pari a 180 giorni. Questa peculiare tipologia di finanziamento è stata successivamente riassorbita nell'ambito dello stesso Bando ISI 2016 e convogliata nella procedura valutativa a sportello.

Nel successivo anno **2015**, l'Istituto ha stanziato fondi pari a 276.269.986 milioni di euro per progetti ricadenti in una delle tre tipologie: progetti di investimento; progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale; progetti di bonifica da materiali contenenti amianto (per i quali era previsto uno stanziamento economico specifico). Per quest'ultima tipologia, diversamente dalle altre due per le quali, in caso di parziale realizzazione del progetto e nel rispetto delle condizioni previste, il contributo poteva essere erogato esclusivamente per la parte effettivamente realizzata, il Bando specificava inoltre che non era consentita la parziale realizzazione del progetto ammesso a contributo. Per tali casi pertanto era prevista la restituzione dell'eventuale anticipazione richiesta.

Un importante cambiamento si è avuto nel **2016**, annualità in cui sono stati pubblicati due bandi: un bando "ordinario" (Bando ISI 2016) e un bando dedicato alle micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione agricola primaria dei prodotti agricoli (Bando ISI Agricoltura 2016), secondo quanto previsto dalla Legge 208/2015, poi Legge di stabilità 2016, articolo 1, commi 862 e ss<sup>2</sup>.

Al **Bando ISI 2016** potevano accedere tutte le imprese, anche individuali, ubicate in ciascun territorio regionale e iscritte alla CCIAA, a esclusione delle micro e piccole imprese agricole operanti nel settore della produzione agricola primaria dei prodotti agricoli (alle quali era dedicato il secondo bando). Lo stanziamento complessivo era di 244.507.756 milioni di euro, come sempre suddiviso in budget regionali, con contributi a fondo perduto pari al 65% delle spese sostenute e

---

<sup>2</sup> La Legge di stabilità 2016 ha istituito presso l'Inail un fondo, con una dotazione di 45 milioni di euro per il 2016 e di 35 milioni di euro a decorrere dal 2017, destinato alle micro e piccole imprese del settore sopra indicato. Il fondo, finanziato da Inail e dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, è destinato a sostenere l'acquisto o il noleggio con patto di acquisto di trattori agricoli o forestali e/o macchine agricole e forestali, caratterizzati da soluzioni innovative per la riduzione del livello di rumorosità o del rischio infortunistico o di quello derivante dallo svolgimento di operazioni manuali. Dal 2017, nel Bando unico Isi, il fondo alimenta lo specifico asse di finanziamento dedicato al settore della produzione agricola.

fino a un massimo di 130.000,00 euro, assegnati secondo la procedura valutativa a sportello collaudata negli anni. Un primo importante aspetto di novità riguardava il recupero degli stanziamenti regionali che sarebbero rimasti inutilizzati in quanto non richiesti dalle imprese durante la compilazione e il salvataggio delle domande, e la loro re-distribuzione su altre Regioni, ma nell'ambito della medesima tipologia di progetto. Un ulteriore aspetto di novità riguardava le tipologie progettuali ammesse e una maggiore caratterizzazione dei destinatari cui erano rivolte e delle relative esclusioni. Con questo bando, infatti, erano finanziabili quattro tipologie di progetto, di cui una del tutto nuova: progetti di investimento, progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale, progetti di bonifica da materiali contenenti amianto (come nell'anno precedente) e progetti per micro e piccole imprese operanti in specifici settori di attività, individuati annualmente e indicati nel bando in base ai rispettivi codici ATECO. A questo ultimo target di destinatari era dunque "riservata" una specifica tipologia progettuale, pertanto anche la possibilità di accedere in maniera "esclusiva" alla relativa quota parte del budget stanziato. Per contro, i destinatari individuati dalla quarta tipologia non potevano partecipare a una delle altre tre. I progetti afferenti alla quarta categoria erano inoltre finanziabili fino a un massimo di 50.000,00 euro.

Secondo il medesimo principio, alle micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione agricola primaria dei prodotti agricoli veniva "riservata", come già sopra indicato, la partecipazione al **Bando ISI Agricoltura 2016** (tale riserva comportava l'esclusione dalla partecipazione al Bando ISI 2016 "generico"). Il **bando ISI Agricoltura**, secondo quanto in parte anticipato, era destinato a micro e piccole imprese qualificate come imprese individuali, società agricole o cooperative del settore della produzione agricola primaria dei prodotti agricoli ed era dedicato a finanziare l'acquisto (o il noleggio con patto di acquisto) di trattori agricoli o forestali, o di macchine agricole o forestali, dotate di soluzioni innovative per l'abbattimento delle emissioni inquinanti, la riduzione del rischio rumore o del rischio infortunistico oppure del rischio derivante da operazioni svolte manualmente. L'intervento doveva essere finalizzato a limitare le emissioni, a realizzare un miglioramento del rendimento e della sostenibilità dell'azienda agricola, in particolare mediante la riduzione dei costi di produzione e/o mediante il miglioramento e la riconversione della produzione, e a realizzare un miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori del settore. I fondi messi a disposizione (complessivamente 45 milioni di euro) erano suddivisi in due assi differenziati in base ai destinatari: asse 1 per giovani agricoltori anche in forma societaria (secondo la definizione contenuta nell'articolo 2 (34) del Regolamento UE n. 702/2014); asse 2 per la generalità delle imprese agricole. Per il primo asse era prevista una dotazione specifica di 5 milioni di euro, mentre per il secondo asse di 40 milioni di euro. I finanziamenti concedibili, come sempre a fondo perduto e fino a esaurimento dello stanziamento secondo l'ordine cronologico di ricezione delle domande, potevano coprire il 50% dell'investimento per i progetti afferenti all'asse 1 e il 40% per l'asse 2, sino a un massimo di 60.000,00 euro (e per un minimo di 1.000,00 euro) a progetto. I contributi potevano essere cumulati con altri aiuti di Stato (se il cumulo non comportava il superamento dell'intensità dell'aiuto); inoltre, era prevista la richiesta di anticipazione del 50% dell'importo, salvo nei casi di noleggio con patto d'acquisto.

La procedura valutativa a sportello, come già per i Bandi ISI, era basata su tre fasi di compilazione, salvataggio e invio on line delle domande. Nell'ambito di ciascun progetto potevano essere acquistati massimo due beni tra quelli previsti, ma i termini per la conclusione del progetto variavano a seconda del tipo di intervento programmato: l'acquisto diretto poteva essere realizzato entro 180 giorni, incluse anche le autorizzazioni o certificazioni necessarie, mentre l'acquisto per mezzo di noleggio con patto d'acquisto poteva essere concluso entro 365 giorni, incluso il trasferimento della proprietà.

Con il **Bando 2017** sono state introdotte significative azioni migliorative. L'eterogeneità dei possibili destinatari (tipologie di imprese, dimensioni d'impresa) e degli interventi finanziabili (progetti rivolti a intervenire su diversi rischi) aveva infatti determinato la necessità di standardizzare l'intero processo e di circoscrivere maggiormente l'ambito delle soluzioni progettuali possibili e finanziabili.

Tra le numerose azioni migliorative volte a rendere maggiormente efficace sia il processo di partecipazione sia gli esiti, vale certamente la pena citare: l'affinamento dei criteri di ammissibilità; la diversificazione delle tipologie progettuali e l'introduzione di assi d'intervento con stanziamenti dedicati; la puntualizzazione di un percorso guidato alla compilazione delle domande, dotato di alberature di voci direttamente selezionabili dirette ad alimentare i database di monitoraggio; la modificazione degli allegati tecnici dei bandi e l'informatizzazione di alcuni modelli documentali richiesti alle imprese; ulteriori procedure di re-distribuzione dei residui (inclusi stavolta quelli dovuti alle "interruzioni e/o rinunce" delle imprese collocate nelle posizioni ammissibili degli elenchi cronologici) e relativo scorrimento delle imprese dalle posizioni non ammissibili, a causa dell'esaurimento dei fondi stanziati, alle posizioni ammissibili (Inail, 2018, pp. 147-151).

Nel **Bando 2017** i fondi a disposizione (249.406.358 milioni di euro) venivano suddivisi in cinque assi di intervento con differenti destinatari e importi totali dedicati, quali in dettaglio: asse 1 per progetti di investimento e per progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale; asse 2 per progetti per la riduzione del rischio da movimentazione manuale dei carichi (MMC); asse 3 per progetti di bonifica da materiali contenenti amianto; asse 4 per progetti per micro e piccole imprese operanti in specifici settori di attività; asse 5 per progetti per le micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione agricola primaria dei prodotti agricoli (suddiviso a sua volta in due ulteriori assi e volto a ricondurre all'interno di un Bando unico ISI quanto precedentemente previsto nel Bando "Agricoltura").

Veniva inoltre previsto un ampliamento dei destinatari degli interventi in virtù del quale, oltre alle imprese anche individuali, ubicate in ciascun territorio regionale e iscritte al registro delle imprese o all'albo delle imprese artigiane, alle micro e piccole imprese operanti in specifici settori di attività individuati in base ai codici ATECO e alle micro e piccole imprese "agricole", venivano inclusi anche gli Enti del terzo settore (ai sensi del Decreto legislativo 117/2017) per i progetti finalizzati a ridurre il rischio da movimentazione manuale dei carichi, ove in possesso dei requisiti richiesti. Il contributo concesso per i progetti afferenti agli assi da 1 a 4 era pari al 65% dei costi, fino a un massimo di 130.000 euro o di 50.000 euro per i progetti delle micro e piccole imprese operanti in specifici settori di attività; il contributo associato ai progetti dell'asse 5 variava dal 50% al 40%, sino a un massimo di 60.000 Euro; allo stesso modo erano diversificati gli importi minimi. In ultimo, in funzione del recupero dei residui, era previsto un primo elenco provvisorio delle imprese ammissibili e non ammissibili per carenza dei fondi e, a seguito della successiva riassegnazione dei finanziamenti nei casi di interruzione della partecipazione, un secondo e definitivo elenco di tutte le domande inoltrate con evidenza degli esiti per ciascuna di esse (ammissibili, decadute per mancato invio della documentazione, subentrate, non ammissibili per carenza dei fondi).

Con il **Bando 2018** sono proseguite le attività di miglioramento volte a snellire il procedimento e superare le criticità riscontrate nell'attuazione dei bandi precedenti. Tali attività hanno condotto a una standardizzazione dell'impianto del bando, all'ottimizzazione delle risorse economiche con scorrimento degli elenchi cronologici e meccanismi diversificati di redistribuzione del budget tra Regioni e assi, alla semplificazione delle procedure e alla specializzazione dei progetti. Gli stanziamenti messi a disposizione erano pari a 369.726.206 milioni di euro suddivisi, per ciascuna Regione, nei 5 assi di finanziamento differenziati in base ai destinatari e con indicazione delle esclusioni: l'asse 1 destinato a progetti di investimento e progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale; l'asse 2 a progetti per la riduzione del rischio da movimentazione manuale dei carichi rivolti alle imprese e agli Enti del terzo settore; l'asse 3 a progetti di bonifica da materiali contenenti amianto; l'asse 4 a progetti per micro e piccole imprese operanti in specifici settori di attività (Pesca e Tessile-Confezione-Articoli in pelle e calzature secondo i codici ATECO indicati); l'asse 5 a progetti per le micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione agricola primaria dei prodotti agricoli, suddivisi in due ulteriori sub assi: per la generalità delle imprese agricole e per i giovani agricoltori. Anche in questo bando i finanziamenti a fondo perduto erano assegnati in misura variabile dal 65% al 40%, a seconda degli assi, e con importi massimi e minimi diversificati.

L'ultimo bando, il **Bando ISI 2019**, è stato emanato a dicembre 2019. È suddiviso in 5 assi (come i due precedenti), il quarto dei quali è rivolto alle micro e piccole imprese operanti nei settori della Pesca e della Fabbricazione Mobili. Anche in questo bando, negli allegati tecnici sono stati individuati tutti i documenti necessari al completamento della domanda, per molti dei quali sono stati predisposti dall'Ente appositi facsimile resi disponibili nella procedura informatica dedicata. Il 20 marzo 2020 sono stati apportati alcuni perfezionamenti all'Avviso pubblico e agli allegati, come specificato sul sito istituzionale. Il 1° aprile 2020 sono state differite le tempistiche di presentazione delle domande a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Da questa lunga rassegna cronologica relativa alle caratteristiche di ciascun anno di finanziamento dei Bandi ISI è possibile cogliere tre elementi di sintesi:

1. una **progressiva e continuativa attività dell'Inail** nel perfezionare le procedure, definire tempi e modalità di presentazione delle domande, migliorare i criteri dei bandi, diffondere l'iniziativa, ma soprattutto nel sostenere le imprese in tutte le fasi del processo;
2. l'**articolazione dei tempi** della misura, che impegnano un lungo periodo che va dalla pubblicazione del bando alla presentazione della domanda di contributo, alla definizione del progetto, all'ammissione al finanziamento, alla realizzazione del progetto stesso, alla sua rendicontazione e all'effettiva erogazione del finanziamento concesso;
3. l'**ampliamento dei potenziali beneficiari** attraverso tipologie di intervento e assi di investimento specifici, in modo da raggiungere l'effettivo contrasto dei fattori di rischio che, sulla base dei dati di andamento degli infortuni, interessano tipologie di imprese, settori e territori in maniera diversa.

Nello Schema 1 si riportano le principali caratteristiche di ogni Bando ISI nelle varie annualità. Stanti dunque le caratteristiche dei Bandi e i tre elementi di sintesi considerati, sono state impostate le finalità della valutazione e articolate le domande valutative che sembravano essere le più adeguate per analizzare il cambiamento atteso dalle logiche della politica nazionale di prevenzione e che verranno descritte nel paragrafo successivo.

**Schema 1.** Sintesi delle principali caratteristiche dei Bandi ISI articolate nel tempo

<i><b>Bandi</b></i>	<i><b>Stanziamiento complessivo</b></i>	<i><b>Misura del contributo</b></i>	<i><b>Contributo massimo erogabile</b></i>	<i><b>Tipologia di progetto</b></i>
<b>ISI 2010</b>	60 milioni di Euro	dal 75% al 50%	100.000,00 euro	- Investimento - Formazione - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale
<b>ISI 2011</b>	205 milioni di Euro	50%	100.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale
<b>ISI 2012</b>	155.352 milioni di Euro	50%	100.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale
<b>ISI 2013</b>	307.359 milioni di euro	65%	130.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale - Sostituz. o adeguam. attrezzature di lavoro
<b>ISI 2014</b>	267.427.404 milioni di euro	65%	130.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale

<i>Bandi</i>	<i>Stanziamiento complessivo</i>	<i>Misura del contributo</i>	<i>Contributo massimo erogabile</i>	<i>Tipologia di progetto</i>
<b>FIPIT 2014</b>	30 milioni di euro	65%	50.000,00 euro	- Innovazione tecnologica nei 3 settori: Agricoltura / Edilizia / Estraz. e lavoraz. dei materiali lapidei
<b>ISI 2015</b>	276.269.986 milioni di euro	65%	130.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale - Bonifica da amianto
<b>ISI 2016</b>	244.507.756 milioni di euro	65%	130.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale - Bonifica da amianto - Micro e piccole imprese di specifici settori
<b>Agricoltura 2016</b>	45 milioni di euro	dal 50% al 40%	60.000,00 euro	- Micro e piccole imprese settore della produz. agricola primaria dei prodotti agricoli Asse 1: giovani agricoltori Asse 2: generalità imprese agricole
<b>ISI 2017</b>	249.406.358 milioni di euro	dal 65% al 40%	130.000,00 euro	- Investimento (asse 1) - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale (asse1) - Riduzione del rischio da MMC (asse 2) - Bonifica da amianto (asse 3) - Micro e piccole imprese di specifici settori (asse 4) - Micro e piccole imprese settore della produz. agricola primaria dei prodotti agricoli (asse 5, sub assi 5.1 e 5.2)
<b>ISI 2018</b>	369.726.206 milioni di euro	dal 65% al 40%	130.000,00 euro	- Investimento (asse 1) - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale (asse1) - Riduzione del rischio da MMC (asse 2) - Bonifica da amianto (asse 3) - Micro e piccole imprese di specifici settori (asse 4) - Micro e piccole imprese settore della produz. agricola primaria dei prodotti agricoli (asse 5, sub assi 5.1 e 5.2)

Fonte: elaborazioni da informazioni acquisite su [www.inail.it](http://www.inail.it)

#### 4. FINALITÀ E DOMANDE VALUTATIVE RELATIVE AI BANDI ISI

Nelle parti precedenti di questo lavoro sono state descritte le condizioni di implementazione della misura di finanziamento delle imprese per *Progetti per il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro* (paragrafo 2), nonché le motivazioni e le scelte sottostanti al percorso valutativo in materia di politiche sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (paragrafo

1). Nel presente paragrafo conclusivo si descrive l'approccio di valutazione degli incentivi alla salute e alla sicurezza sul lavoro seguito, attraverso un ragionamento articolato in quattro aree di analisi, all'interno delle quali sono state esplicitate le possibili domande valutative.

La prima area che è stata considerata è quella dell'analisi dell'**implementazione della norma**, che consiste nell'esaminare sotto il profilo valutativo le modalità utilizzate dal soggetto responsabile (Inail) nell'implementare l'attuazione di quanto prescritto dall'articolo 11, comma 1, lettera a) e comma 5 del Decreto legislativo 81/2008. Il legislatore ha infatti lasciato libero l'Istituto nell'organizzare la misura e quindi la valutazione può argomentare criticamente il processo di attuazione. A livello "teorico" il focus di questa prima area di analisi è l'analisi dell'implementazione della misura, la quale consente di rispondere alle seguenti domande valutative:

- Il modello attuativo adottato ha reso effettivamente operative le indicazioni previste dalla norma? Come, in dettaglio?
- Quali sono stati i problemi riscontrati nell'attuazione della disposizione normativa? Come sono stati affrontati e superati dall'Inail?
- Vi è stata un'evoluzione nelle modalità di attuazione della norma? Cosa ha determinato l'evoluzione e il cambiamento adottato? Se c'è stato un cambiamento operativo quali sono le ragioni che ne hanno motivato l'innovazione?
- Le ragioni che hanno determinato l'evoluzione sono il risultato di un esercizio valutativo condotto in merito all'efficienza/efficacia delle modalità attuative sperimentate o sono basate su altre considerazioni? Quali ragionamenti eventualmente?
- Gli eventuali cambiamenti impiegati hanno prodotto effetti migliorativi in termini di maggiore efficienza? Sono misurabili? Sono stati misurati?
- Le eventuali innovazioni procedurali adottate hanno migliorato la capacità di finanziare i progetti che conseguissero livelli di maggiore salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nelle imprese? Ciò ha inciso su tutti i tipi di imprese (di tutti i settori produttivi)?

La seconda area di focalizzazione della valutazione riguarda l'ambito dell'**effettività degli interventi** finanziati, vale a dire se, come e quanto i risultati conseguiti dai progetti finanziati abbiano contribuito a raggiungere gli obiettivi previsti nei bandi adottati per l'accesso ai finanziamenti. L'attività valutativa consiste quindi nel considerare il grado di raggiungimento degli obiettivi attraverso una comparazione tra le azioni condotte e gli scopi definiti dal progetto e nell'esprimere, se le fonti informative lo consentono, anche gli elementi che, eventualmente, non hanno permesso il totale o parziale raggiungimento degli obiettivi.

Le domande valutative che si pongono per la fase dell'analisi dell'effettività degli interventi sono riportate di seguito:

- Gli investimenti previsti nei progetti si sono rivelati pertinenti e capaci di conseguire gli obiettivi che si erano posti e per i quali sono stati finanziati dall'Inail?
- Qual è il livello di raggiungimento degli obiettivi? Tale livello è omogeneo in tutti i settori produttivi? In tutte le Regioni?
- Quali sono i fattori che maggiormente hanno influenzato, o piuttosto hanno ostacolato, il raggiungimento degli obiettivi?
- I risultati conseguiti dai progetti finanziati hanno risposto alle priorità proposte dal bando per ciascun anno di riferimento?

La terza dimensione della valutazione che è stata considerata è quella delle ricadute dei progetti (**sostenibilità**) e cioè se e fino a che punto i risultati conseguenti l'implementazione dei progetti finanziati continueranno a prodursi nel lungo periodo, o meglio, oltre la fine delle attività previste dai progetti. Gli elementi che la valutazione deve considerare rispetto a questa dimensione di analisi riguardano essenzialmente il grado di *ownership* da parte delle imprese

beneficiarie del finanziamento e la solidità dei risultati conseguiti. Le questioni valutative che attraverso questa fase di analisi è possibile soddisfare sono almeno due, indicate di seguito:

- Gli interventi finanziati hanno contribuito a un aumento del grado di salute e sicurezza complessivo dell'impresa? Come è possibile stimarlo?
- In che misura l'apprendimento e le conoscenze emerse dai risultati conseguiti dal progetto finanziato hanno favorito l'ideazione e la sperimentazione di processi/procedure capaci di migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro? Ciò vale per tutti i tipi di imprese, nei vari settori e territori?

La quarta e ultima area di focalizzazione della valutazione riguarda l'**impatto**, cioè le relazioni tra gli obiettivi specifici dei progetti finanziati e quello più generale che sottende alla normativa sulla cui base i finanziamenti sono stati erogati. Tale area deve considerare non solo gli effetti diretti, ossia quelli direttamente provocati dai progetti finanziati, ma anche quelli indiretti, i cosiddetti *effetti multipli*, che si registrano grazie alle dinamiche degli interventi attuati. Anche per questa area è stato possibile indicare le domande valutative, di seguito elencate:

- Come gli interventi promossi dai progetti aziendali hanno contribuito a migliorare la salute e la sicurezza? A livello generale? Nei settori produttivi? Sui territori?
- In quale modo gli interventi messi in campo hanno influito sulla riduzione degli infortuni sul lavoro in Italia? Nei settori produttivi? Sui territori?
- Su quale tipologia di criticità in materia di salute e sicurezza gli interventi attuati hanno registrato un cambiamento di maggiore intensità?
- Gli interventi attuati hanno influito sui processi organizzativi e di produzione dell'impresa?
- Vi sono stati cambiamenti, innovazioni nelle pratiche lavorative a seguito della realizzazione dei progetti finanziati?
- Come hanno inciso i progetti in termini di motivazioni/atteggiamenti dei lavoratori rispetto alla salute e sicurezza?
- Quale è stato il coinvolgimento dei lavoratori nelle iniziative realizzate per la salute e la sicurezza? Sono stati coinvolti nella valutazione finale?

A titolo riepilogativo, si presenta lo Schema 2 che riporta tutte le domande valutative individuate a seconda del tipo di analisi valutativa.

**Schema 2.** Sintesi delle domande valutative relative ai Bandi ISI articolate per l'ambito della valutazione

Ambito della valutazione	Domande di valutazione
Analisi della implementazione della norma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il modello attuativo adottato ha reso effettivamente operative le indicazioni previste dalla norma? Come in dettaglio?</li> <li>• Quali sono stati i problemi riscontrati nell'attuazione della disposizione normativa? Come sono stati affrontati e superati dall'Inail?</li> <li>• Vi è stata un'evoluzione nelle modalità di attuazione della norma? Cosa ha determinato l'evoluzione e il cambiamento adottato? Se c'è stato un cambiamento operativo quali sono le ragioni che ne hanno motivato l'innovazione?</li> <li>• Le ragioni che hanno determinato l'evoluzione sono il risultato di un esercizio valutativo condotto in merito all'efficienza/efficacia delle modalità attuative sperimentate o sono basate su altre considerazioni? Quali ragionamenti eventualmente?</li> <li>• Gli eventuali cambiamenti impiegati hanno prodotto effetti migliorativi in termini di maggiore efficienza? Sono misurabili? Sono stati misurati?</li> <li>• Le eventuali innovazioni procedurali adottate hanno migliorato la capacità di finanziare i progetti che conseguissero livelli di maggiore salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nelle imprese? Ciò ha inciso su tutti i tipi di imprese (di tutti i settori produttivi)?</li> </ul>
Analisi della effettività degli interventi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli investimenti previsti nei progetti si sono rilevati pertinenti e capaci di conseguire gli obiettivi che si erano posti e per i quali sono stati finanziati dall'Inail?</li> <li>• Qual è il livello di raggiungimento degli obiettivi? Tale livello è omogeneo in tutti i settori produttivi? In tutte le Regioni?</li> <li>• Quali sono i fattori che maggiormente hanno influenzato o, piuttosto, hanno ostacolato il raggiungimento degli obiettivi?</li> <li>• I risultati conseguiti dai progetti finanziati hanno risposto alle priorità proposte dal bando per ciascun anno di riferimento?</li> </ul>
Analisi delle ricadute	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli interventi finanziati hanno contribuito a un aumento del grado di salute e sicurezza complessivo dell'impresa? Come è possibile stimarlo?</li> <li>• In che misura l'apprendimento e le conoscenze emerse dai risultati conseguiti dal progetto finanziato hanno favorito l'ideazione e la sperimentazione di processi/procedure capaci di migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro? Ciò vale per tutti i tipi di imprese, nei vari settori e territori?</li> </ul>
Analisi dell'impatto dei risultati	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Come gli interventi promossi dai progetti aziendali hanno contribuito a migliorare la salute e la sicurezza a livello generale? Nei settori produttivi? Sui territori?</li> <li>• In quale modo gli interventi messi in campo hanno influito sulla riduzione degli infortuni sul lavoro in Italia? Nei settori produttivi? Sui territori?</li> <li>• Su quale tipologia di criticità in materia di salute e sicurezza gli interventi attuati hanno registrato un cambiamento di maggiore intensità?</li> <li>• Gli interventi attuati hanno influito sui processi organizzativi e di produzione dell'impresa?</li> <li>• Vi sono stati cambiamenti, innovazioni nelle pratiche lavorative a seguito della realizzazione dei progetti finanziati?</li> <li>• Come hanno inciso i progetti in termini di motivazioni/atteggiamenti dei lavoratori rispetto alla salute e sicurezza?</li> <li>• Quale è stato il coinvolgimento dei lavoratori nelle iniziative realizzate per la salute e la sicurezza? Sono stati coinvolti nella valutazione finale?</li> </ul>

La possibilità di rispondere alle questioni poste da ciascuno dei quattro ambiti della valutazione è connessa a due fattori chiave: la tempistica di attuazione degli interventi e la



disponibilità e qualità delle informazioni quali-quantitative alle quali si può fare riferimento (a cui si è già accennato nel paragrafo 1).

Riguardo l'analisi dell'implementazione, essa si realizza attraverso l'approfondimento dell'attuazione dei bandi pubblicati dall'Inail (descritti nel paragrafo 2) e, dal punto di vista statistico-descrittivo può essere più o meno in grado di fornire elementi conoscitivi a seconda dell'ampiezza della serie storica di esperienze osservate (Gagliardi, 2018). Nel caso specifico dei Bandi ISI Inail le informazioni consentono di considerare un periodo di attuazione piuttosto ampio, vale a dire nove bandi pubblicati e attuati, nel momento in cui si scrive, oltre a un decimo bando ancora in corso di svolgimento (Bando ISI 2019). Tuttavia, per condurre l'analisi dell'effettività è necessario disporre dei dati di monitoraggio della realizzazione, acquisiti a seguito della rendicontazione dei progetti stessi e quindi solo ad avvenuta conclusione dei progetti finanziati<sup>3</sup>. Considerando che il ciclo di attuazione di un progetto, dall'ammissione al finanziamento fino alla sua rendicontazione, è compreso tra i 12 e i 18 mesi, ne consegue che gli unici progetti su cui si può realizzare oggi questa analisi sono quelli finanziati a partire dal 2011 fino al 2015. In considerazione del fatto che i progetti delle prime tre annualità 2010-2012 risentono di procedure ancora non assestate e come tali relativamente meno efficienti e meno efficaci in termini di definizione dei risultati attesi, i progetti da assumere a riferimento per la valutazione sono necessariamente quelli a partire dal bando 2013.

Riguardo alle due ultime aree di valutazione, la sostenibilità e l'impatto dei risultati, e assumendo come riferimento adeguato in termini di qualità progettuale gli interventi realizzati a partire dai finanziamenti del Bando 2013, è possibile avviare queste due analisi solo dopo almeno 4 anni dall'implementazione del progetto (Accorinti, Gagliardi, Ragazzi e Salberini, 2018).

Analizzare infatti l'efficacia delle politiche di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è, come si è anticipato in premessa, un esercizio complesso, in quanto si tratta di verificare l'esistenza di un nesso causale fra la politica implementata e l'obiettivo per il quale è stata disegnata. La stessa misurazione deve essere preceduta da uno studio ponderato volto alla scelta degli indicatori. L'obiettivo generale dei Bandi ISI riguarda il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza, ovvero il miglioramento documentato delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori rispetto alle condizioni precedenti. Il primo indicatore che si può pensare è quello relativo agli infortuni e alle malattie professionali, fenomeni complessi che inoltre richiedono una scala temporale adeguata per essere osservati. Gli infortuni sono eventi che, soprattutto nelle piccole dimensioni aziendali, si verificano raramente e che si possono osservare in intervalli di tempo ampi; la valutazione necessita quindi di misurazioni che siano stabilizzate e durature nel tempo. Ancora più problematico è lo studio dell'andamento delle malattie professionali legate alla messa a regime di un intervento finanziato grazie agli incentivi erogati da Inail nell'ambito dei Bandi ISI. In questo tipo di indagine, infatti, il periodo di osservazione utile alla valutazione dell'eventuale "efficacia" cambia proprio ordine di grandezza (non di anni, ma di decenni) e discernere un chiaro e conclusivo nesso causale non è sempre possibile, per i numerosi fattori concorrenti e perché i dati disponibili non sono sempre puntuali.

Ne consegue che l'analisi valutativa dell'impatto degli incentivi ISI può realisticamente riguardare il solo aspetto degli infortuni isolando, pertanto, i soli progetti che si riferiscono alla riduzione delle cause di infortunio (come il rischio di caduta dall'alto o lo sforzo fisico a carico del sistema muscolo-scheletrico) da quelli che invece mirano alla prevenzione delle malattie professionali (ad esempio attraverso la riduzione del rumore o l'eliminazione dell'amianto). Ma anche concentrandosi sui soli investimenti per la prevenzione degli infortuni si deve, come detto, disporre di un arco temporale adeguato. Occorre infatti rammentare che gli effetti degli incentivi iniziano a esplicarsi molto dopo l'anno in cui avviene la pubblicazione del bando. Dal momento in cui si pubblica il bando (il tempo " $t_0$ "), la realizzazione si avvia realisticamente nell'anno successivo (tempo " $t_0+1$ ") e si conclude realisticamente dopo un anno/18 mesi (" $t_0+2$ " e parte " $t_0+3$ " se si considera la rendicontazione e anche l'erogazione del finanziamento). Quindi gli anni dell'implementazione (ovvero l'anno di emissione del bando e i due anni e mezzo successivi) non possono essere utilizzati per la valutazione di impatto, che deve basarsi sull'osservazione

<sup>3</sup> Un'analisi dell'effettività è contenuta in Ragazzi, 2018.

dell'andamento infortunistico considerando un lasso di tempo ancora posteriore di almeno due anni dalla realizzazione dell'investimento ("t0+3" e "t0+4"). In considerazione della tempistica di riferimento, l'analisi che si è potuta realizzare a oggi consente di dare risposta alle questioni valutative della prima area indicata nello Schema, quella dell'analisi dell'implementazione, e in parte a quelle dell'effettività degli interventi finanziati (seconda area).

In termini di metodologie applicate, riguardo la prima fase di analisi, quella dell'implementazione, si è operato sulla base dell'analisi dei dati amministrativi del monitoraggio realizzato dall'Inail. Questa analisi è altresì arricchita dalle informazioni più di carattere qualitativo acquisite attraverso il ricorso a interviste ai soggetti (responsabili degli aspetti attuativi tecnico-amministrativi) dell'amministrazione coinvolta (nello specifico l'Inail). Per l'analisi di effettività si è proceduto con un approccio *meta-valutativo* dei risultati di analisi su dati amministrativi condotte dall'Inail attraverso il ricorso a metodologie statistiche innovative. Riguardo le fasi di analisi valutativa relative alla sostenibilità e all'impatto, risulterà invece imprescindibile procedere con un'analisi di campo per l'acquisizione di elementi informativi direttamente rilevati sia dalle imprese finanziate sia, nel caso dell'impatto, anche da quelle che, pur concorrenti al bando, non hanno ricevuto un finanziamento (e tra queste sia dalle imprese che anche senza finanziamento hanno investito in sicurezza sia da quelle che non hanno investito). Sarà inoltre opportuno investigare le imprese non concorrenti (non partecipanti ai bandi).

In termini operativi, rispetto alle prime due fasi di analisi (le uniche, come si è detto, che è stato possibile trattare in maniera adeguata) possono costruirsi strumenti specifici per acquisire le risposte alle domande valutative indicate nello schema di sintesi. Date le finalità, sono stati quindi utilizzati strumenti di tipo qualitativo (ad esempio gruppi di discussione e interviste con funzionari ed esperti dell'Inail, in particolare appartenenti all'Ufficio III della Direzione centrale Prevenzione e alle consulenze tecniche centrali CONTARP, per l'accertamento dei rischi e prevenzione e CSA, per la statistica attuariale), nonché metodi di analisi statistico-descrittiva in maniera strutturata e standardizzata, a seguito della raccolta di dati (sempre di fonte Inail) e sulla base della documentazione ufficiale e di lavoro fornita dall'Istituto.

In conclusione, i Bandi ISI possono rappresentare, nel tempo, un buon osservatorio valutativo delle politiche per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2016). Nota del Gruppo di Esperti CNR di Valutazione delle Politiche Pubbliche per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sulla valutazione delle politiche per la sicurezza. Contributo per la relazione intermedia della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. Roma: Senato della Repubblica.
- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2018). L'interesse del Senato della Repubblica per la pratica valutativa: alcune riflessioni di metodo relativamente agli aiuti per la sicurezza sui luoghi del lavoro. In *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*, (22)70, pp. 7-29. DOI: 10.3280/RIV2018-070002.
- Gagliardi, F. (2018). La valutazione del modello di attuazione e di governance dei Bandi ISI. In Ragazzi, E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 17-34. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.008>
- Inail. (2018). Sfide e cambiamenti per la salute e la sicurezza sul lavoro nell'era digitale. Atti del Seminario di aggiornamento dei professionisti Contarp, Csa, Cit (Firenze, ottobre 2018). *Quaderni della Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*.
- Martini, A. & Sisti, M. (2009). *Valutare il successo delle politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Ragazzi, E., & Colagiaco, C. (2018). Gli incentivi ISI: imprese coinvolte e risultati raggiunti. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni

IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 45-61. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.009>

Salberini, G., & Signorini, S. (2020). Gli aiuti di Stato per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 9-16. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.006>



# La valutazione del modello di attuazione e di governance dei Bandi ISI

The evaluation of the implementation model and the governance of ISI incentives

FRANCESCO GAGLIARDI

CNR-IRPPS, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, Italy

corresponding author: [francesco.gagliardi@irpps.cnr.it](mailto:francesco.gagliardi@irpps.cnr.it)

## ABSTRACT

This article presents the analysis of Inail's evaluation procedures of admission, selection and managing of ISI incentives for reducing professional risks (e.g. accidents and occupational diseases in working places). To perform this evaluation, a detailed analysis of all the phases of the implementation procedure and of the governance model adopted by Inail was necessary. The analysis shows a very performing governance of ISI calls. The main characteristic of this model is the capacity of evolving on the "learning by experience" paradigm. Indeed, we report a clear general efficiency improvement since the first call (2010) to the last 2017 call considered in this study.

KEYWORDS: Incentives for investments in safety; procedures and governance evaluation.

JEL CODES: I13, H51, H43, J28

## HOW TO CITE THIS ARTICLE

Gagliardi, F. (2020). La valutazione del modello di attuazione e di governance dei Bandi ISI. In Ragazzi, E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 35-44. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.008>

## 1 INTRODUZIONE

In questo articolo si riportano i risultati dell'analisi valutativa sulle modalità attivate dall'Inail attraverso i bandi ISI per l'accesso, la selezione e, quindi, l'erogazione degli incentivi di sostegno alle imprese per l'attuazione di progetti d'investimento finalizzati alla riduzione degli infortuni e malattie professionali e al miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. L'analisi condotta si è focalizzata sull'implementazione della politica di incentivazione per la sicurezza nelle imprese attuata, ai sensi di quanto prescritto dal comma 1 lettera a) e dal comma 5 dell'art. 11 del Dlgs 81/08 e s.m.i., dall'Inail con la procedura dei bandi ISI. Ciò ha comportato l'esigenza di ricostruire l'intera procedura dal momento di definizione e pubblicazione dei bandi, alla selezione dei progetti, dalla loro rendicontazione e quindi al loro finanziamento. La finalità di questa valutazione non è quindi stata quella di esprimere un giudizio sulla performance né tanto meno di misurare i risultati, quanto piuttosto di comprendere i processi che caratterizzano l'effettiva attuazione di quanto previsto dalla disposizione normativa sopra richiamata (Martini e Romano, 2017).

La valutazione è stata condotta sulla base dell'analisi dei dati amministrativi di monitoraggio dell'Inail sull'attuazione di questi bandi e delle informazioni di carattere qualitativo raccolte attraverso interviste rivolte al personale che in questo Istituto ha in carico la definizione e la gestione degli incentivi di sostegno alle imprese.

L'analisi valutativa condotta si è sviluppata con riferimento a due distinti livelli di attenzione.

Il primo ha riguardato la coerenza dell'impianto strategico e operativo adottato dall'Istituto rispetto ai contenuti e alle finalità delle prescrizioni normative sopra richiamate<sup>1</sup>. Il secondo si è concentrato sul sistema di *governance* attivato, verificandone la capacità di innestare interventi adeguati e mirati a conseguire le finalità prescritte dal dettato normativo.

Sul primo versante, la ricostruzione schematica degli elementi chiave della strategia attuativa implementata dall'Inail mostra come questa poggi, in sintesi, almeno su tre riferimenti fondamentali presenti contestualmente già nella fase di avvio dell'intervento. Questi sono:

- A. i principi di carattere generale e specifico che costituiscono i capisaldi del D.lgs. 81/08 e delineano i contorni dell'azione d'intervento dell'Istituto attraverso gli incentivi a progetti di investimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro per le piccole, medie e micro imprese;
- B. la semplificazione delle procedure di accesso agli incentivi, così come indicato nel comma 1 lett. a) dell'art. 11 del già richiamato D.lgs. 81/08, senza che questo comporti una minore qualità e coerenza rispetto agli obiettivi perseguiti dai progetti finanziati. Inoltre, pur nella semplificazione procedurale, si considerano le differenti esigenze territoriali attraverso l'adozione di un bando nazionale composto da avvisi pubblici regionali; i progetti sono gestiti dalle sedi territoriali dell'Istituto, coordinate a livello centrale;
- C. l'attenzione a valorizzare il principio di concentrazione, definendo con periodicità annuale ove indirizzare le risorse e gli strumenti a propria disposizione. Si intende così sia

---

<sup>1</sup> Per una presentazione dettagliata di queste prescrizioni normative si rinvia Salberini & Signorini, 2020.

migliorare le procedure atte a intercettare specifiche categorie di potenziali beneficiari degli incentivi, sia incidere con maggiore efficacia sulla riduzione dei fattori di rischio che, in maniera differente, interessano i territori, i settori e le diverse tipologie d'impresa.

La valutazione condotta sul secondo versante sopra indicato, ovvero l'osservazione della struttura di governance adottata dall'Inail per i bandi ISI e dei meccanismi operativi posti in essere per l'attuazione degli interventi, riguarda il riscontro formale circa la consapevolezza da parte dell'Istituto di dover disporre di un sistema di attori, di funzioni e di strumenti all'altezza del compito assegnato, anche attraverso la valorizzazione della propria rete territoriale, rafforzando i processi di sussidiarietà e delega alle sue sedi regionali. Si tratta di un modello di governance regionalizzato che risulta ben strutturato dal punto di vista organizzativo grazie a una consolidata integrazione tra la sede centrale e quelle periferiche. Questo modello appare essere stato in grado di assicurare una sostanziale omogeneità d'intervento su tutto il territorio nazionale e ciò nonostante le differenze di contesto produttivo e quindi di bisogni in termini di salute e sicurezza sul lavoro che caratterizzano ciascun'area regionale.

Anticipando un risultato che l'analisi presentata di seguito indica con evidenza, si richiama l'attenzione sulla positiva pratica di costante revisione dei bandi – e delle fasi esecutive che ne conseguono – sulla base dell'apprendimento dall'esperienza che è possibile trarre da ciascun bando esitato. Una pratica adottata dall'Inail che si ritrova in particolare nelle procedure attuative. Queste sono infatti oggetto di costanti modifiche volte a tenere conto dei cambiamenti nei fattori di rischio per le imprese di un determinato territorio e/o settore<sup>2</sup>. Lo stesso si può affermare anche per quanto attiene la governance di questi bandi, ove diversi cambiamenti organizzativi, operativi e anche strumentali sono stati adottati dall'Istituto per migliorare l'efficienza, oltre che l'efficacia degli effetti attesi dai progetti finanziati.

## 2 IL PROCESSO ATTUATIVO E DI GOVERNANCE DEI BANDI

Il processo attuativo implementato dall'Inail per la selezione, e quindi il finanziamento, di progetti d'investimento presentati dalle imprese di micro, piccola e media dimensione, finalizzati al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza del lavoro, si articola in tre fasi successive.

### 2.1 Fase 1: il bando e il click day

L'Inail, a partire dal 2010, pubblica entro la fine di ciascun anno il bando ISI per sostenere progetti d'investimento per la salute e sicurezza attraverso l'erogazione di finanziamenti alle micro, piccole e medie imprese, declinati a livello di singola regione, destinataria di una quota parte del budget complessivo disponibile per ciascuna annualità. Il testo del bando che viene pubblicato è il risultato di un processo che vede coinvolte diverse strutture dell'Istituto<sup>3</sup>, ciascuna delle quali contribuisce con le proprie competenze a definirne le opportune caratteristiche amministrative e tecniche.

Il successivo iter di selezione delle domande di finanziamento implementato dall'Istituto è definito in modo da rispondere a quanto prescritto dal sopra menzionato D.Lgs. 81/08, art. 11,

---

<sup>2</sup> Si vedano le *Linee di indirizzo per l'elaborazione dei bandi a sostegno delle piccole e medie imprese* deliberate dal Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail a far data dal 2010 con periodicità annuale. Si avverte che il Consiglio di indirizzo e vigilanza è l'organo di vertice dell'Inail con competenza a definire i programmi e individuare le linee di indirizzo dell'Ente.

<sup>3</sup> La struttura responsabile è l'Ufficio III "Assistenza e consulenza, politiche di incentivazione" della Direzione centrale Prevenzione. L'Ufficio è preposto all'interazione con gli organi di vertice e indirizzo (Presidente, Direttore generale, CIV) e si avvale della consulenza di CSA (Consulenza statistica attuariale), CONTARP (Consulenza tecnica accertamento rischi e prevenzione centrale), CTE (Consulenza tecnica per l'edilizia centrale), DIT (Dipartimento innovazioni tecnologiche e sicurezza degli impianti, prodotti e insediamenti antropici), DCOD (Direzione centrale organizzazione digitale) e Avvocatura generale dell'Istituto.

comma 1, lettera a) che – si ricorda – recita “per l’accesso ai finanziamenti deve essere garantita la semplicità delle procedure”. A tal fine, ai sensi di quanto consentito dal Decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 123, art. 5<sup>4</sup>, l’Inail adotta una procedura valutativa a sportello<sup>5</sup> per la presentazione e la selezione dei progetti. Attraverso una procedura informatica guidata, le imprese compilano la domanda di finanziamento e possono seguire preventivamente un percorso di autovalutazione per verificare il conseguimento del punteggio minimo per la partecipazione<sup>6</sup>. Per supportare le imprese nella fase di compilazione della domanda, viene inoltre attivato un contact center al quale è possibile inviare domande di chiarimento. Alcune richieste espresse dalle imprese permettono di evidenziare le parti dell’avviso che necessitano di approfondimento e su di esse vengono pertanto confezionate apposite FAQ, una lista di risposte cioè a domande ricorrenti o a quesiti pertinenti che vengono in tal modo offerte a tutte le imprese.

Conclusa la fase di compilazione e salvataggio della domanda on line, qualora l’impresa soddisfi tutte le precondizioni (e abbia dunque raggiunto o superato la soglia minima per l’ammissibilità), ottiene mediante download un codice identificativo per l’inoltro telematico della domanda da effettuarsi in occasione del giorno stabilito dall’Istituto e comunicato ufficialmente sul sito istituzionale, cioè il click day. Nel giorno definito, le imprese possono accedere alla procedura e presentare la richiesta di finanziamento attraverso il proprio identificativo. Poiché l’accesso al finanziamento avviene sulla base di un criterio temporale (cioè in ordine di presentazione, fino al raggiungimento della capienza della dotazione finanziaria complessiva impegnata dall’Istituto), a seguito del click day viene pubblicato un elenco in ordine cronologico di tutte le domande inoltrate, nel quale sono rese evidenti quelle collocatesi in posizione utile per l’ammissibilità al contributo. Gli elenchi delle imprese che hanno avuto accesso al click day sono su base regionale e in ordine cronologico, in funzione della disponibilità finanziaria assegnata a ciascuna regione.

L’entrata in posizione utile rappresenta la condizione necessaria per l’accesso al finanziamento, che avviene solo a seguito di una successiva attenta fase istruttoria di verifica tecnico-amministrativa.

## 2.2 Fase 2: la graduatoria e le verifiche

Le imprese collocatesi in posizione utile devono presentare, in un tempo predefinito, il Progetto e la documentazione a completamento della domanda, consentendo così all’Istituto di procedere alla fase istruttoria di valutazione tecnico-amministrativa. La valutazione amministrativa della documentazione è realizzata dal personale del *Processo prevenzione* che opera sia nelle Sedi Inail competenti per territorio sia nelle Direzioni regionali Inail, mentre la valutazione tecnica è realizzata esclusivamente dai professionisti delle Direzioni regionali Inail. Nella fase di verifica amministrativa e tecnica, i punteggi ottenuti nel corso della compilazione on line possono subire delle modificazioni, proprio in base alle analisi dei tecnici professionisti. Per ciascuna domanda vengono realizzate entrambe le verifiche: la valutazione tecnica è condotta anche nei casi in cui la verifica amministrativa non sia andata a buon fine<sup>7</sup>. A maggiore garanzia del giudizio espresso, è previsto un meccanismo di valutazione e di validazione duplice (una prima valutazione, seguita da una conferma) che si applica tanto alla fase di istruttoria

---

<sup>4</sup> Decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell’articolo 4, comma 4, lettera c), della Legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>5</sup> Si ricorda che con il termine di *procedimento a sportello* si considera quella procedura in cui si prevede che le istanze di partecipazione siano registrate e valutate in base all’ordine cronologico di presentazione e le risorse siano quindi assegnate ai progetti valutati positivamente sulla base dell’ordine cronologico di presentazione e fino a esaurimento dei fondi disponibili.

<sup>6</sup> Il punteggio minimo è attualmente fissato in 120 punti, nei quali sono inclusi sia i requisiti dell’impresa sia i requisiti del Progetto.

<sup>7</sup> Ad esempio, nel caso d’imprese che presentano un DURC non regolare, esso può essere successivamente regolarizzato; oppure se si rileva assente un requisito che provoca una variazione del punteggio necessario all’ammissibilità e che quindi determina una caduta “sotto soglia” della domanda.



amministrativa quanto a quella tecnica<sup>8</sup>. Valutata la documentazione, il progetto può risultare: ammesso e realizzabile, non ammesso, oppure parzialmente ammesso. Le imprese ricevono un provvedimento di concessione, di concessione parziale o di diniego, rispetto al quale possono presentare eventuali loro osservazioni.

Con riferimento alla fase di valutazione tecnico-amministrativa del progetto, emerge come alcune imprese, pur essendosi classificate in posizione utile al finanziamento negli elenchi cronologici, interrompono la partecipazione in quanto non presentano la documentazione richiesta a completamento della domanda stessa. Nella finalità di contenere l'incidenza di questa evenienza, l'Inail ha rafforzato nel tempo, a livello delle sedi regionali, il servizio di assistenza alle imprese rendendolo più mirato rispetto alle criticità registrate nelle edizioni precedenti del bando. Inoltre ha reso più flessibile il processo, prevedendo la possibilità di richiedere alle imprese di integrare la documentazione presentata<sup>9</sup>. A livello centrale, sempre nella finalità di contenere il numero di rinunce da parte delle imprese classificate e di assicurare modalità uniformi di verifica tecnica amministrativa tra i diversi ambiti territoriali, si è altresì sviluppata e consolidata una specifica attività di assistenza, supporto e consulenza amministrativa e tecnica alle sedi territoriali Inail<sup>10</sup>.

Questi provvedimenti di supporto e assistenza, attuati dall'Istituto a diversi livelli regionali e centrali, mostrano di avere prodotto i risultati attesi: le rinunce per mancata presentazione di documentazione sono passate dal 10% delle domande classificate in posizioni utili del Bando del 2011 al 4% di quello del 2015. Anche le cosiddette "bocciature" amministrative e tecniche si sono significativamente ridotte passando dal 21% del 2011 al 13% del 2015. Un risultato in cui il processo di apprendimento da parte delle imprese ha avuto certamente un ruolo, favorito dalla maggiore chiarezza dei documenti di partecipazione e da un attento e ampio servizio informativo assicurato dall'Istituto alle imprese nella fase di redazione delle proposte progettuali e della documentazione richiesta. In particolare, i bandi sono stati nel tempo strutturati in modo da offrire alle imprese maggiore chiarezza sulla tipologia di interventi ammissibili e sulla documentazione necessaria a supporto. Inoltre è stata introdotta l'organizzazione, in occasione del lancio dell'avviso, di una videoconferenza nella quale sono presentate le novità del bando e fornite risposte rispetto ai chiarimenti e approfondimenti richiesti. Come si è anticipato, è stata poi introdotta la possibilità di fornire, su richiesta, documenti integrativi rispetto a quanto presentato nella fase precedente la prima verifica. E ancora, per garantire l'omogeneità delle valutazioni tecniche, sono stati organizzati gruppi di lavoro regionali con l'obiettivo di uniformare gli esiti delle verifiche su specifiche tematiche. A supporto dei meccanismi di comunicazione e scambio di informazioni sono stati predisposti altresì strumenti "social" tra i quali un forum per la condivisione di informazioni e documenti relativi al bando e alle sue novità.

L'implementazione degli interventi di accompagnamento ha comportato una crescita nel numero dei Progetti finanziati rispetto al totale delle domande, che ha riguardato in maniera più o meno generalizzata tutte le regioni. Nella tabella 1), che considera l'evoluzione della percentuale di progetti bocciati nel periodo 2011-2015, si evidenzia, a meno di alcuni casi degni

<sup>8</sup> Le valutazioni sono realizzate da un operatore o da un professionista e validate da un coordinatore. È responsabilità del Direttore della sede Inail l'emissione del provvedimento, e solo dopo la verifica effettuata a conclusione del Progetto, al Direttore regionale Inail compete l'emissione del mandato di pagamento. L'istituto organizza anche audit di verifica interna a livello territoriale da parte della sede centrale Inail.

<sup>9</sup> Quando sono attivate richieste di integrazione o chiarimento da parte di Inail i tempi previsti per la valutazione del progetto e della documentazione (120 giorni) possono subire una proroga.

<sup>10</sup> Questa attività di supporto viene coordinata dall'Ufficio III della Direzione Centrale Prevenzione dell'Inail. In questo ambito in collaborazione con le strutture tecniche centrali, l'Ufficio confeziona ogni anno una guida operativa contenente indicazioni dettagliate anche relative a specifici interventi (la specializzazione dei bandi rende infatti possibile preventivare il tipo di progetti che verranno presentati). L'Ufficio III promuove inoltre linee di indirizzo per il territorio, utili a dirimere i casi particolari che necessitano di disposizioni puntuali ulteriori rispetto a quanto contenuto nella guida operativa o al fine di recepire le modifiche normative in tema di aiuti di stato. Le strutture tecniche centrali svolgono funzioni di supporto e di coordinamento delle strutture tecniche regionali, garantendone uniformità di indirizzi.

di approfondimento, il netto miglioramento in termini di superamento delle verifiche tecniche e amministrative del numero dei progetti presentati dalle imprese su base regionale (rilevabile anche dal valore medio nazionale).

**Tabella 1.** Evoluzione del valore percentuale dei progetti bocciati (esclusi quelli senza documentazione) sul totale dei progetti ammessi

Regioni	Anni di bando/finanziamento				
	2011	2012	2013	2014	2015
Abruzzo	30%	29%	22%	24%	10%
Basilicata	13%	26%	23%	16%	9%
P.A. Bolzano	6%	6%	6%	3%	9%
Calabria	32%	31%	32%	33%	7%
Campania	29%	29%	16%	24%	9%
Emilia-Romagna	17%	18%	24%	16%	11%
Friuli-Venezia Giulia	14%	16%	14%	13%	8%
Lazio	22%	26%	13%	17%	7%
Liguria	47%	44%	23%	18%	28%
Lombardia	15%	17%	6%	8%	11%
Marche	19%	17%	11%	4%	8%
Molise	24%	20%	18%	17%	17%
Piemonte	12%	26%	17%	17%	11%
Puglia	26%	36%	25%	27%	24%
Sardegna	47%	51%	42%	42%	37%
Sicilia	29%	45%	28%	26%	23%
Toscana	33%	2%	24%	18%	16%
P.A. Trento	54%	67%	32%	23%	15%
Umbria	2%	5%	3%	2%	6%
Valle d'Aosta	29%	55%	9%	8%	50%
Veneto	27%	21%	13%	9%	9%
Valore medio nazionale	25%	28%	19%	17%	15%

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Inail, CSA, CONTARP, analisi dell'evoluzione dei bandi ISI, 2016 (gennaio 2017).

Dal bando 2017 per contrastare ulteriormente il fenomeno delle bocciature tecniche e ridurre gli elementi di discrezionalità connessi alle proposte progettuali – nonché le differenze, ancora ragguardevoli, negli esiti della verifica tra le diverse regioni – si sono introdotte diverse disposizioni che interessano i criteri di selezione adottati. Tra queste si cita l'eliminazione della voce "altro" e la definizione di un percorso guidato alla compilazione della domanda da parte dell'azienda, una disposizione quest'ultima introdotta anche per evitare che le soluzioni proposte nell'ambito dei Progetti non siano coerenti e che pertanto non risultino sostenibili in fase di verifica tecnica.

### 2.3 Fase 3: il finanziamento e la rendicontazione

L'analisi valutativa descritta nel paragrafo precedente ha evidenziato una problematica relativa ai fondi residui che, nell'attuazione di un bando ISI, non venivano rimessi in circolo nella stessa annualità ma andavano ad alimentare le disponibilità finanziarie del bando dell'anno successivo.

Si tratta in pratica di risorse significative in quanto vi sono diversi fattori che le possono originare. Per esempio, si può generare il caso in cui su di un asse in cui le istanze proposte assorbono gran parte del budget a disposizione, rimanga salva una quota residuale (ad esempio di 10.000 euro) non sufficiente a consentire, sebbene per poco, di accogliere un'ulteriore domanda presente in graduatoria. Vi può essere poi l'evenienza che tanto a livello di assi quanto a livello di sede regionale non venga consumato lo stanziamento totale attribuito, in quanto vengono presentati meno progetti di quelli preventivati. Infine, è da considerare il caso della rinuncia (mancata presentazione della documentazione richiesta) da parte delle imprese che sono risultate in posizione utile al finanziamento a seguito del click day.

Il tema dei residui non attribuiti nell'anno rappresenta comunque una tematica che l'Istituto tiene sotto osservazione da diverso tempo e a cui, a partire dal 2016, sta trovando prime soluzioni. Nel Bando ISI 2016, nelle Regioni in cui non è stata utilizzata tutta la disponibilità finanziaria stanziata, a causa della ricezione di un numero di progetti ridotto rispetto al totale dei fondi disponibili, i fondi residui sono stati ridistribuiti su altre Regioni, secondo i criteri riportati nel bando stesso.

Con il Bando ISI 2017, per la prima volta, viene sperimentata una procedura per il recupero dei fondi residui dovuti alla mancata consegna, da parte delle imprese risultate ammissibili al finanziamento a seguito del click day, della domanda o della documentazione a completamento della stessa, circostanza che riguarda mediamente circa il 5% delle domande. Questa nuova procedura prevede, nei predetti casi, la formalizzazione della decadenza della domanda on line e il recupero delle relative risorse economiche. Le risorse così recuperate sono assegnate ai soggetti destinatari non ammessi per carenza di fondi, nel rispetto dell'ordine cronologico e della capienza finanziaria resasi disponibile. La nuova assegnazione viene effettuata una sola volta, anche nei casi in cui le imprese subentranti non dovessero a loro volta inviare la domanda e la relativa documentazione. È prevista, pertanto, una successiva pubblicazione degli elenchi definitivi in ordine cronologico di tutte le domande inoltrate con evidenza di quelle, come recita il bando, "collocate in posizione utile ai fini del finanziamento; decadute per mancato invio del modulo di domanda e della documentazione a suo completamento nei tempi e con le modalità indicati [...]; subentrate, in posizione utile ai fini del finanziamento, che dovranno essere convalidate tramite l'invio del modulo di domanda e della documentazione a suo completamento; risultate definitivamente non ammissibili per carenza di fondi".

Sempre nel Bando 2017, il "recupero" dei fondi attribuiti alle diverse Regioni e Province autonome è realizzato attraverso una redistribuzione degli importi effettuata in base all'entità delle domande inviate on line. Ad esempio "Nel caso in cui, a conclusione delle operazioni dell'invio delle domande online [...], si rilevasse il mancato integrale utilizzo dei fondi assegnati in alcune regioni/province autonome, i fondi residui saranno redistribuiti, ad altre regioni/province autonome nelle quali dovessero risultare domande di finanziamento non soddisfatte".

Infine, nel Bando ISI 2018 sono stati introdotti ulteriori meccanismi di redistribuzione che mirano a un azzeramento totale delle somme non assegnate e che tengono conto tanto dei maggiori "scarti" dipendenti dalla frammentazione dei bandi in Assi e per Regioni, quanto del permanere di risorse residue anche successivamente alla pubblicazione degli elenchi definitivi, ovvero a seguito della riassegnazione delle risorse liberatesi a causa delle scadenze e della redistribuzione delle risorse residue ed eccedenti.

Passando alla fase gestionale e di rendicontazione dei Progetti ammessi a finanziamento, il primo elemento da evidenziare riguarda la tempistica di realizzazione di questi interventi che deve essere contenuta, conformemente a quanto dichiarato, in un arco di tempo di 12 mesi, eventualmente prorogabile di ulteriori 6 mesi. Nel periodo di realizzazione, il progetto può subire dei cambiamenti, purché questi non alterino i presupposti all'ammissibilità e, quindi, all'istruttoria di valutazione. È importante che la documentazione di rendicontazione attesti che quanto realizzato sia conforme a quanto ammesso e congruo con quanto dichiarato ai fini della ammissibilità e del finanziamento, poiché se la documentazione presentata in fase di rendicontazione dovesse contenere elementi che ne invalidino l'efficacia nella prevenzione,

l'Istituto non potrebbe concedere il finanziamento. Nei casi in cui l'impresa, per circostanze dichiarate e accettate da Inail, intenda realizzare solo una parte del progetto presentato, è possibile richiedere una revisione dell'intero progetto.

Il finanziamento dell'Inail è in generale erogato a consuntivo, fatte salve le quote di anticipazione eventualmente concesse tramite garanzia fideiussoria, che possono arrivare a coprire fino al 50% del finanziamento di progetti che abbiano importi superiori a 30.000 euro<sup>11</sup>.

La gestione della fase di rendicontazione (seconda verifica) avviene in maniera analoga alla gestione della fase di valutazione preventiva all'ammissione al finanziamento (prima verifica): valutazione amministrativa, valutazione tecnica, ulteriore valutazione amministrativa (verifica delle soglie europee dei *de minimis*, regolarità contributiva etc.).

Da uno studio dell'Istituto (Inail, CSA e CONTARP, 2017), in cui si analizza l'evoluzione dei Bandi ISI, risulta come, rispetto alla situazione dei progetti del bando 2011, vi sia stato un aumento del 20% dei progetti finanziati del bando 2013 che superano positivamente la fase della rendicontazione e del 30% di quelli che hanno percepito un'erogazione a titolo di saldo o di anticipo. Tali dati evidenziano le migliori performance da parte delle imprese che nel tempo hanno sempre più terminato la realizzazione dei progetti sui quali avevano chiesto il finanziamento (e quindi presentano la documentazione necessaria per avere il saldo, non rinunciando così al contributo), ma anche una accresciuta capacità delle sedi regionali Inail di accompagnare le imprese nella realizzazione degli interventi fino al loro completamento.

### 3 GLI ESITI DELLA VALUTAZIONE

Lo studio valutativo condotto sulle procedure di accesso delle imprese ai bandi ISI ha rilevato una forte attenzione da parte dell'Inail all'analisi sull'andamento dei bandi per

- assicurare una maggiore rispondenza con gli obiettivi previsti dalla normativa e recepiti dall'Istituto e alle osservazioni del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'Inail (CIV)<sup>12</sup>;
- migliorare l'efficienza di gestione del bando;
- rafforzare l'efficacia degli interventi, ad esempio mediante l'introduzione dei rischi emergenti.

Questa attenzione all'apprendimento dall'esperienza dei bandi via via pubblicati si realizza grazie all'implementazione di un valido sistema di monitoraggio strutturato su un ampio set d'indicatori di processo che, per citarne solo alcuni, riguardano: la tipologia di progetti presentati e finanziati; le dimensioni aziendali; i budget stanziati; il tasso di tariffa; il numero delle bocciature tecniche e amministrative. La procedura di monitoraggio percorre tutto il processo a partire dai giorni immediatamente successivi al click day con la pubblicazione, da parte della Consulenza statistica attuariale (CSA) dell'Istituto, di un primo report dettagliato sull'andamento del bando in corso; seguono degli studi svolti congiuntamente dalla CSA e dalla Consulenza tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione (CONTARP) nei quali si esegue un raffronto con gli anni precedenti. Ai fini del monitoraggio è stato inoltre predisposto uno strumento informatico intranet denominato "cruscotto ISI", per mezzo del quale è possibile analizzare molteplici dimensioni per ciascun bando.

L'analisi sull'andamento dei bandi è poi accompagnata da uno studio sui dati tanto di andamento infortunistico (indici di gravità e frequenza) quanto di quelli relativi ai rischi (ad esempio i rischi emergenti, già richiamati). Gli esiti di queste analisi di monitoraggio sui bandi e degli studi sulle basi dati sono utilizzati per attivare un processo di revisione "non formale" che

---

<sup>11</sup> Nei casi in cui l'impresa che abbia ottenuto un anticipo non riesca a portare a termine il progetto, è prevista la restituzione dell'anticipo con una penale del 5% legata alla fideiussione.

<sup>12</sup> Il CIV definisce i programmi e individua le linee di indirizzo dell'Inail, determina gli obiettivi strategici pluriennali. Esercita le funzioni di vigilanza ai fini della realizzazione degli obiettivi e della corretta ed economica gestione delle risorse. I suoi componenti vengono individuati in rispetto dell'art. 1, c. 2, lett. f) del d.lgs. 39/2013 e successive modificazioni.

fornisce elementi utili e necessari al CIV, per realizzare con continuità un miglioramento e una specializzazione dei bandi. Ciò riguarda in particolare i settori e le strategie di prevenzione del rischio su cui rivolgere prioritariamente le politiche di incentivazione nei successivi anni.

In termini operativi ciò ha trovato ricaduta tanto nei punteggi attribuiti a ciascun requisito che il progetto deve soddisfare, quanto nei “bonus” specifici per particolari settori. Nel complesso si rileva come nell’attribuzione dei punteggi prevalga la pericolosità delle attività svolte (il c.d. tasso di tariffa) e la dimensione dell’impresa (per garantire il sostegno alle imprese più piccole), oltretutto la tipologia di rischio, in relazione a specifici settori e a particolari assi di finanziamento dedicati (ad esempio per l’amianto). A titolo esemplificativo si può citare il Bando 2013 dove l’attribuzione dei punteggi è correlata ad interventi finalizzati a eliminare o ridurre le prime cinque cause di infortunio per settore/regione nell’anno considerato o particolari fattori di rischio per la salute (correlati alle malattie professionali) o all’efficacia di misure tecnico-organizzative. I progetti presentati dovevano pertanto essere legati all’una o all’altra dimensione, sottoscrivendo l’impegno a ridurre il rischio, attraverso una perizia giurata allegata al progetto stesso.

Per assicurare, come richiesto dalla norma, che gli incentivi fossero prioritariamente assegnati alle imprese più piccole in quanto è su di esse che si rileva una maggiore frequenza di infortunio, l’Istituto ha messo a punto alcuni indicatori specificatamente finalizzati sia ad acquisire le informazioni opportune sia a verificare se l’impianto procedurale adottato è in grado di soddisfare con efficacia la finalità del sostegno alle piccole imprese. L’analisi condotta sui dati raccolti dagli indicatori utilizzati ha poi consentito, nel tempo, di apportare ai bandi una serie di correttivi come:

- la ricalibratura del punteggio, in modo da favorire l’accesso al finanziamento di imprese di piccole dimensioni (in termini di addetti e fatturato)<sup>13</sup>;
- la specializzazione per assi, incluso un asse specifico dedicato alle micro e piccole imprese di determinati settori.

Sempre sulla base dei risultati delle analisi di monitoraggio, l’ammontare massimo finanziato è stato innalzato dal 50% del Progetto (per un massimo di 100.000 euro, come previsto nei bandi precedenti a quello del 2013) al 65% del Progetto (per un importo massimo finanziabile di 130.000 euro, previsto a partire dal bando 2013). La scelta è stata frutto di una serie di simulazioni realizzate a partire dai progetti presentati e da ipotesi sul comportamento economico delle imprese.

Per quanto riguarda invece la ripartizione delle risorse su base regionale si opera attraverso l’implementazione di un modello statistico specifico, una attenta stima preventiva del numero di domande che potrebbero “superare” il click day in ciascuna regione. Ciò consente di predeterminare l’impatto del bando su ciascuna sede regionale in termini di specifica attività lavorativa<sup>14</sup>.

A ulteriore garanzia della qualità della procedura valutativa a sportello utilizzata per la valutazione dei progetti da finanziare, nel 2011, il CIV ha disposto, nelle linee d’indirizzo all’utilizzo delle risorse, di “affiancare al procedimento a sportello un nuovo modello sperimentale di selezione dei Progetti, con caratteristiche di efficienza tali da consentire di valutare, selezionare e incentivare iniziative di elevato valore prevenzionale [...]”<sup>15</sup>. Questa

<sup>13</sup> Ad esempio, l’analisi del Bando ISI 2011 ha permesso di studiare come si erano posizionate le imprese più piccole. In tale occasione si osservò che in diversi casi avevano avuto accesso al finanziamento imprese (per esempio quelle del commercio) che, pur avendo piccole dimensioni in termini di addetti, si caratterizzavano per fatturati piuttosto elevati; così si è stabilito di legare il punteggio non solo alla dimensione di impresa ma anche al suo fatturato in modo da favorire al massimo le micro-imprese, ritenute più vulnerabili e caratterizzate da maggiori difficoltà a realizzare investimenti per la sicurezza.

<sup>14</sup> Il contributo totale assegnato alla Regione viene suddiviso per il costo medio richiesto nei progetti, al fine di prevedere il numero di pratiche che dopo il click day si collocherà in posizione utile al finanziamento.

<sup>15</sup> Cfr. sezione 2 pag. 6, Inail, Consiglio di indirizzo e Vigilanza, “Linee guida per la concessione di incentivi economici alle imprese che investono in sicurezza, – Bandi 2011–, 2 agosto 2011, Roma.

sperimentazione è stata condotta nel 2014 e ha riguardato l'emanazione di un bando a graduatoria (Bando FIPIT 2014). Le risultanze dell'esperienza, sia in termini di impegno gestionale, sia in termini di qualità e quindi di effetti dei Progetti selezionati, hanno mostrato la validità della procedura a sportello del click day. Il bando a graduatoria, infatti, ha rivelato tempistiche e oneri amministrativi (e quindi costi) decisamente maggiori, a fronte di risultati qualitativamente omologabili a quelli dei progetti presentati con procedura a sportello. Inoltre, in considerazione dei tempi delle istruttorie necessariamente lunghi, esso è risultato del tutto inadeguato a garantire la possibilità di rispondere in modo dinamico ai cambiamenti che emergono in materia di rischi per la salute nei luoghi di lavoro (come ad esempio la possibilità di considerare i rischi emergenti e/o di modificare gli indirizzi verso i nuovi settori). Sulla base dei risultati non particolarmente incoraggianti del Bando FIPIT 2014, il CIV ha stabilito che i fondi destinati agli interventi a graduatoria fossero convogliati all'interno del Bando ISI con procedura a sportello del click day. Negli anni successivi si è pertanto optato per una specializzazione del Bando ISI, introducendo assi dedicati ovvero stanziando risorse adeguate alla platea dei partecipanti, funzionali a raggiungere i destinatari desiderati e congrue a determinare obiettivi di efficacia.

#### 4 BIBLIOGRAFIA

- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2016). Nota del Gruppo di Esperti CNR di Valutazione delle Politiche Pubbliche per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sulla valutazione delle politiche per la sicurezza. Contributo per la relazione intermedia della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. Roma.
- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2018). L'interesse del Senato della Repubblica per la pratica valutativa: alcune riflessioni di metodo relativamente agli aiuti per la sicurezza sui luoghi del lavoro. *RIV Rivista Italiana di valutazione*, (22)70, pp. 07-29. DOI: 10.3280/RIV2018-070002.
- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E. & Salberini, G. (2020). Per un giudizio completo sugli effetti degli incentivi alla sicurezza. L'analisi valutativa della sostenibilità e dell'impatto. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 69-76. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.011>
- Inail (vari anni a partire dal 2009). *Linee di indirizzo per la concessione di finanziamenti alle piccole e medie imprese comprese quelle individuali per la realizzazione di progetti finanziati ad introdurre miglioramenti delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro in attuazione dell'art.11, comma 5 del Dlgs 9 aprile 2008, n. 81 e smi Delibere Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza – Inail*. <https://www.inail.it/cs/internet/atti-e-documenti.html>
- Inail, CSA, & CONTARP. (2017). Analisi dell'Evoluzione dei Bandi ISI. Documento interno.
- Hasle, P., Refslund, B., Antonsson, A., Ramioul, M., & Walters, D. (2017). *Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, European Agency for Safety and Health at Work. DOI: 10.2802/270452.
- Martini, A., & Romano, B. (2017). Valutazione e PA: Le cinque logiche. In *Strumenti*, 1. Ufficio Valutazione Impatto Senato della Repubblica. [www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto](http://www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto)
- Salberini, G., & Signorini, S. (2020). Gli aiuti di Stato per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in Ragazzi E. (a cura di), *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 9-16. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.006>

# Gli incentivi ISI: imprese coinvolte e risultati raggiunti

---

The ISI incentives: involved firms and results achieved

ELENA RAGAZZI<sup>a</sup>, CHIARA COLAGIACOMO<sup>b</sup>

<sup>a</sup>CNR-IRCrES, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile, Italy

<sup>b</sup>Inail, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul lavoro, DiMEILA – Sezione Supporto alla Prevenzione

corresponding author: [elena.ragazzi@ircres.cnr.it](mailto:elena.ragazzi@ircres.cnr.it)

## ABSTRACT

This article presents a detailed documentation of what has been achieved through the ISI calls. It is based on an analysis of the monitoring data on the participating companies and offers a detailed picture of the type of firms applying for funding. It is also possible to observe how the effectiveness of the provision has changed over time, namely its ability to reach the audience of potentially beneficiary companies and to draw some initial indications in view of an impact evaluation.

KEYWORDS: Safety; incentives for investments; policy evaluation.

JEL CODES: I13, H51, H43, J28

## HOW TO CITE THIS ARTICLE

Ragazzi, E., & Colagiaco, C. (2018). Gli incentivi ISI: imprese coinvolte e risultati raggiunti. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 45-61. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.009>

Questo articolo presenta una documentazione dettagliata di quanto realizzato attraverso lo strumento dei bandi ISI, tramite il quale Inail assegna alle imprese<sup>1</sup> finanziamenti a fondo perduto per favorire la realizzazione di investimenti per il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ovvero delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori rispetto alle condizioni preesistenti<sup>2</sup>. Il presente lavoro si basa su un'analisi dei dati di monitoraggio sulle imprese partecipanti: dunque, tutti i dati riportati sono da intendersi di fonte Inail. L'analisi permette di ricostruire un quadro delle tipologie di imprese che partecipano ai bandi; è inoltre possibile osservare come è variata nel tempo l'effettività del provvedimento, ovvero la sua capacità di raggiungere la platea di imprese potenzialmente beneficiarie e trarre qualche prima indicazione in vista di una valutazione dell'efficacia.

## 1 LA DINAMICA DELLA PARTECIPAZIONE AI BANDI ISI

Una prima fondamentale indicazione sul successo di un'iniziativa di incentivazione è rappresentata dall'interesse manifestato dai soggetti il cui comportamento dovrebbe essere modificato dall'incentivo – cioè le imprese – nello specifico caso delle politiche per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. L'analisi, dunque, si avvia dall'esame dell'andamento nel tempo dei dati sulla partecipazione delle imprese ai bandi ISI, sintetizzati nella Tabella 1.

Tabella 1. Dati sulla partecipazione ai bandi ISI dal 2011 al 2015

	Progetti presentati	Progetti ammessi	Valore % ammessi su presentati	Importo complessivo dei progetti ammessi	Importo complessivo stanziato	Importo medio dei progetti ammessi
2011	20.628	4.316	20,9%	204.406.927	205.000.000	47.360
2012	13.128	3.690	28,1%	153.985.983	155.352.313	41.731
2013	22.981	4.211	18,3%	316.557.725	307.359.614	75.174
2014	22.981	3.434	14,9%	266.406.415	267.427.404	77.579
2015	23.643	3.382	14,3%	273.779.931	276.269.984	80.952

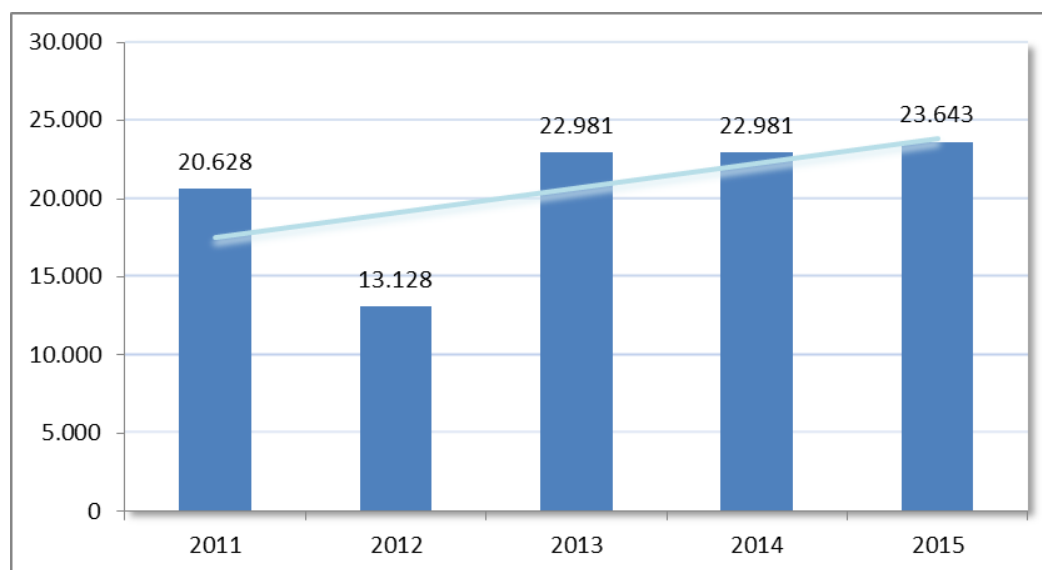
Per esaminare la portata informativa è opportuno concentrarsi sui vari aspetti illustrati. Il numero di progetti presentati, ritratti nel Grafico 1 che segue, si riferisce alle domande presentate dalle imprese per la partecipazione al click day<sup>3</sup>. Se ne ricava quindi un'indicazione sul numero di imprese che sono interessate all'intervento e che ritengono di dover realizzare investimenti eleggibili per il finanziamento, candidandosi per questo all'interno dell'apposita procedura.

<sup>1</sup> I destinatari dei bandi ISI sono le imprese, anche individuali, iscritte alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ubicate su tutto il territorio nazionale.

<sup>2</sup> Per una presentazione dettagliata dell'evoluzione che l'impostazione di questa politica ha avuto nel tempo si veda (Accorinti e Colagiacomò, 2020).

<sup>3</sup> Il click day è il momento in cui vengono materialmente presentate le domande e in cui le imprese vengono ammesse in ordine temporale di presentazione della domanda, fino ad esaurimento dei fondi. Per partecipare al click day occorre prima manifestare il proprio interesse compilando on line una domanda con campi strutturati e verificando il raggiungimento del punteggio minimo per l'ammissibilità. Le imprese che raggiungono o superano tale punteggio ottengono un codice identificativo per inoltrare la domanda di finanziamento in occasione dell'apertura dello sportello informatico (click day). Per maggiori dettagli si veda (Gagliardi, 2020).



**Grafico 1.** Evoluzione del numero di progetti candidati ai bandi ISI dal 2011 al 2015

Il numero di domande presentate pare piuttosto stabile nell'ordine di grandezza, poco sopra i 20.000 progetti. Solo nel 2012 si assiste a una partecipazione nettamente più bassa rispetto agli altri bandi. In generale, a parte per l'anno citato, si verifica una piccola tendenza alla crescita che porta al dato del 2015, dove si riscontra il massimo numero di progetti presentati al click day.

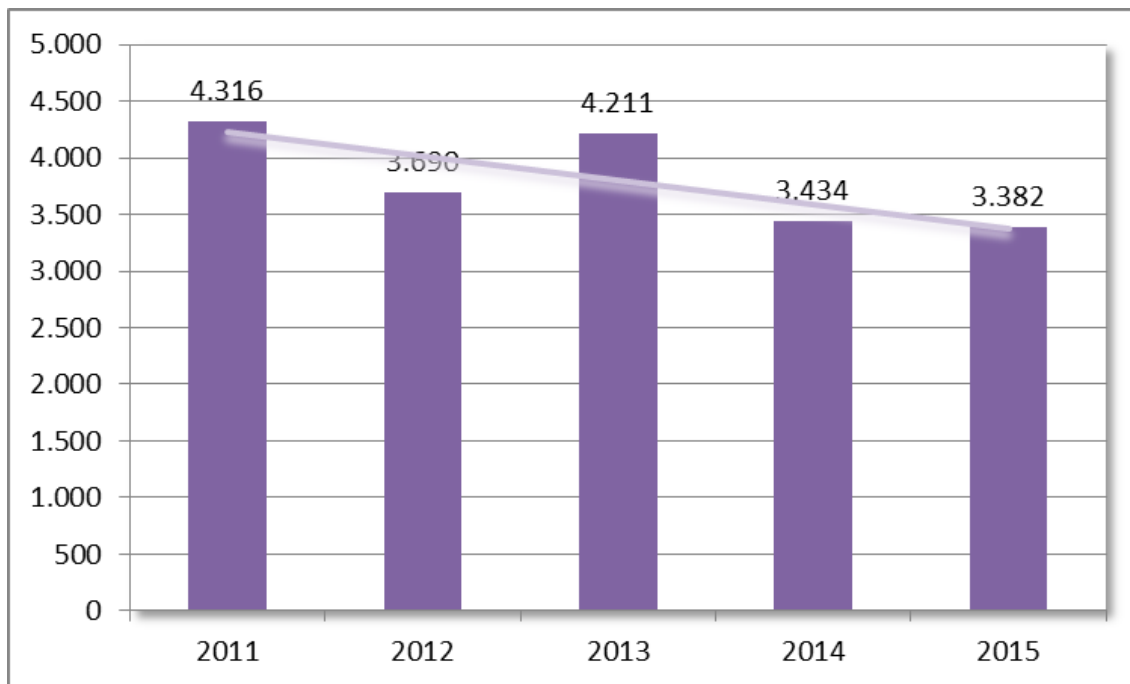
Questa sostanziale stazionarietà della dimensione della platea di imprese che si attivano intorno ai bandi ISI è in qualche modo sorprendente. Infatti, se il numero di progetti ammessi risulta in grande misura collegato alle caratteristiche del bando (totale dei finanziamenti stanziati e dimensione dei finanziamenti erogabili), il numero di domande, invece, non dovrebbe in nessun modo essere limitato. L'estrema appetibilità delle condizioni di incentivazione<sup>4</sup>, unita alle molteplici iniziative per la comunicazione attivate da Inail, lascerebbe prevedere l'ampliarsi della base di potenziali beneficiari. Una spiegazione possibile del fenomeno potrebbe risiedere nella pratica diffusa di appoggiarsi a professionisti per compilare e presentare la domanda, pratica comprensibile se si riflette sulla piccolissima dimensione delle imprese partecipanti. In tale ottica, la base potenziale di domande sarebbe plafonata dalla capacità produttiva degli studi attivi nel settore. Per meglio comprendere il fenomeno, nell'ottica di cercare di raggiungere sempre più le imprese maggiormente bisognose, ovvero quelle caratterizzate da alto rischio, piccola dimensione e risorse limitate per gli investimenti, Inail ha avviato un'indagine sulle imprese per cercare di comprendere chi siano e che caratteristiche abbiano sia le imprese partecipanti sia le imprese "non partecipanti", cioè che non fanno neppure domanda per ottenere gli incentivi.

Nel Grafico 2 si può osservare come varia nel tempo il numero di progetti ammessi alla procedura del bando. Fra tutte le imprese che sottopongono la propria richiesta di finanziamento, solo una piccola parte riesce a entrare nella rosa di quelle ammesse; l'accesso alla procedura di finanziamento avviene sulla base di un criterio temporale; vengono cioè creati a livello regionale

<sup>4</sup> Si ricorda che il sistema eroga oggi un incentivo a fondo perduto pari al 65% dell'investimento realizzato, con un importo minimo di 5.000 euro e uno massimo di 130.000 euro. L'investimento, che deve naturalmente apportare un miglioramento nelle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, può riguardare l'acquisizione di beni strumentali utilizzati nei processi produttivi dell'impresa e rispondere quindi anche ad altri obiettivi dell'impresa. Per esempio: il progetto può riguardare l'acquisto di un nuovo macchinario con caratteristiche di sicurezza determinate per consentire la riduzione dei rischi per la salute e la sicurezza ed il contrasto delle principali cause di infortunio; tuttavia tale acquisto potrebbe anche determinare una riduzione dei tempi di lavorazione e pertanto migliorare la produttività o contenere i costi. L'entità del finanziamento erogato, unita all'ampio ventaglio di beni finanziabili, rende quindi a priori lo strumento interessante per un ampio ventaglio di imprese.

elenchi in ordine cronologico di presentazione, fino alla saturazione del budget disponibile<sup>5</sup>. Questa prima scrematura si basa quindi su un criterio presumibilmente casuale, poiché le posizioni disponibili vengono saturate in tempi brevissimi<sup>6</sup>. I dati riportati si riferiscono dunque al numero di progetti che hanno inviato la domanda abbastanza in fretta da essere inclusi nella procedura.

**Grafico 2.** Evoluzione del numero dei progetti ammessi ai bandi ISI 2011-2015



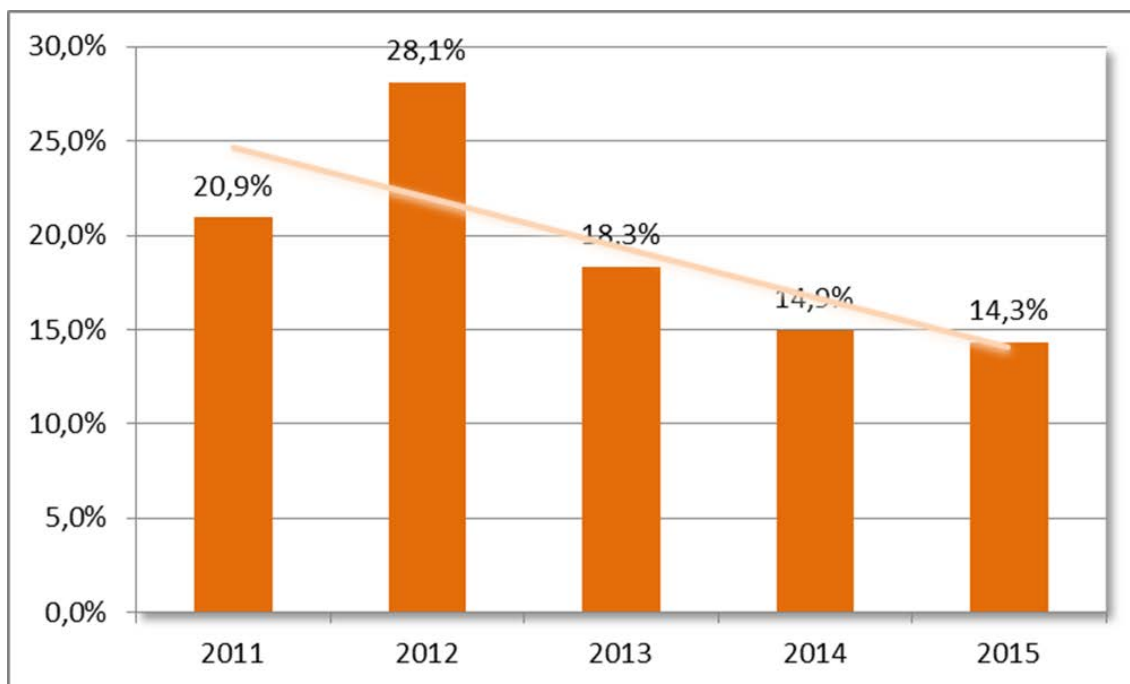
Il numero di progetti ammessi è stato massimo nel 2011, dato che però deve scontare il maggiore tasso di insuccesso nelle fasi successive. Come discusso in Gagliardi (2020), il numero di imprese che, pur essendo state ammesse, non è riuscito a ottenere il finanziamento è stato molto alto nei bandi iniziali; il peso di tali casi si è ridotto nel tempo grazie a una serie di interventi sulla procedura e grazie all'implementazione di servizi di assistenza alle imprese che presentano le domande.

L'anno 2012 ha visto una riduzione delle domande ammesse, anche se non così netta come la contrazione osservata nel caso delle domande presentate. Nelle edizioni 2014 e 2015 il numero di progetti si è ridotto di quasi mille unità rispetto al 2011. Il fatto può essere probabilmente spiegato con la maggiore taglia dei finanziamenti a cui le imprese hanno potuto accedere. Nel 2013, primo anno in cui le imprese hanno avuto la possibilità di richiedere un finanziamento fino a 130.000 euro, il bando è stato dotato di risorse più elevate, contenendo in parte la contrazione. La riduzione di risorse avvenuta nel 2014 ha invece portato a un numero di progetti ammessi più ridotto.

Queste osservazioni spiegano in larga misura anche l'andamento del tasso di successo (indicatore calcolato come rapporto fra numero di domande e numero di progetti ammessi), ritratto nel Grafico 3. Il tasso di successo è stato massimo nel 2012, quando ci furono poche domande, mentre è stato molto più basso negli anni più recenti, quando le domande sono cresciute a fronte di stanziamenti in contrazione e dimensione media dei finanziamenti erogati più elevata.

<sup>5</sup> Per ciascun avviso pubblico regionale vengono creati elenchi in ordine cronologico di tutte le domande presentate al click day, con l'evidenza di quelle ammissibili al contributo (in base alla capienza della dotazione finanziaria complessiva stanziata per ciascuna regione e al finanziamento richiesto dai progetti presentati).

<sup>6</sup> Nell'ordine di minuti, se non di secondi.

**Grafico 3.** Evoluzione del tasso di successo delle domande presentate

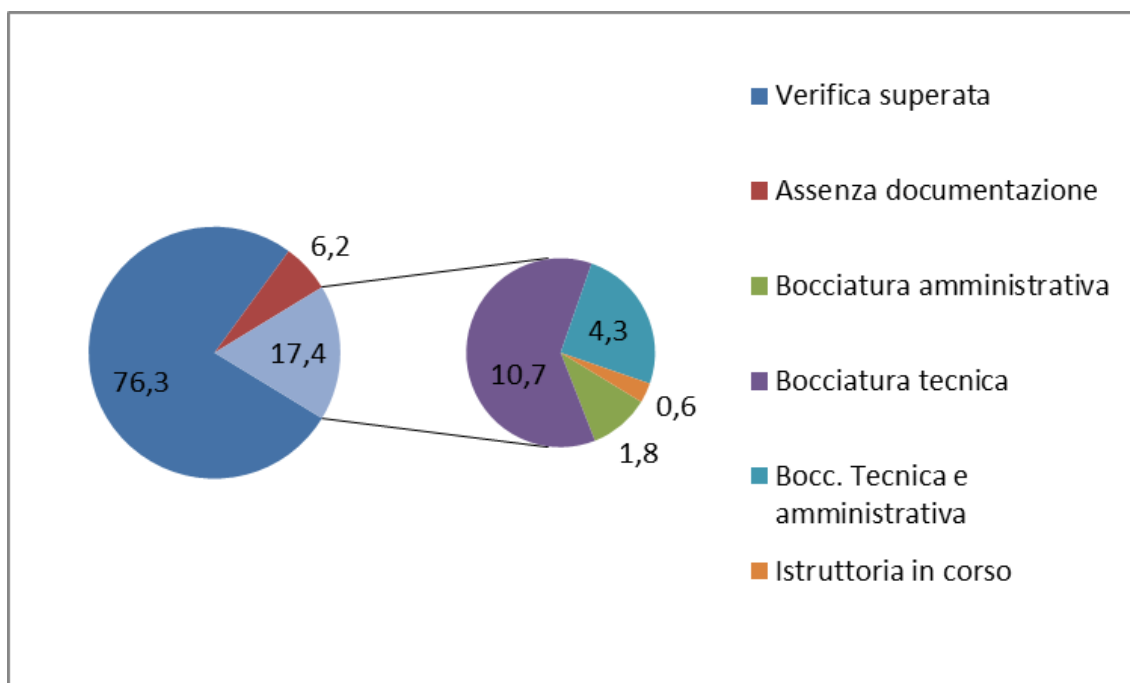
In effetti, mentre il numero di domande presentate dipende in larga misura dalla reattività delle imprese destinatarie dell'intervento, il numero di progetti ammessi dipende soprattutto dalle condizioni del bando. In particolare, sono rilevanti l'importo delle risorse economiche stanziato per quell'anno e la dimensione massima del finanziamento erogabile (che a sua volta dipende da quanto stabilito come importo massimo del progetto e dalla percentuale finanziata). Risulta quindi interessante osservare, congiuntamente al numero di domande ammesse, anche l'entità degli importi messi a disposizione delle imprese in ogni anno.

**Grafico 4.** Evoluzione dell'entità degli importi stanziati e degli importi richiesti per gli investimenti

Nel Grafico 4 si osserva che l'anno 2013 è quello in cui sono state stanziare più risorse. Questo ha reso possibile l'ammissione di un grande numero di domande, anche a fronte di un aumento nelle dimensioni dell'incentivo che l'impresa poteva ottenere. Le condizioni più favorevoli del bando, d'altronde, spiegano la netta crescita fra il 2012 e il 2013 nelle risorse finanziarie richieste dai partecipanti, crescita che però, come numero di domande, non ha permesso comunque di raggiungere i livelli del Bando 2011.

Il processo per arrivare alla realizzazione degli investimenti in sicurezza e salute e, alla fine, all'erogazione del contributo è ancora lungo nella realtà. A valle dell'ammissione casuale che avviene durante il click day, le imprese che risultano in posizione utile al finanziamento (progetti ammessi), devono presentare la documentazione completa relativa al progetto di investimento ed all'impresa stessa, richiesta negli allegati al bando. I dossier inviati<sup>7</sup> subiscono una valutazione tecnica e una amministrativa e solo allora sono dichiarati idonei al finanziamento (c.d. "ammessi regolari").

**Grafico 5.** Esiti del processo di verifica. Anno 2013, valori percentuali



Il Grafico 5 mostra per l'anno 2013<sup>8</sup> la composizione degli esiti del processo di selezione delle domande delle imprese ammesse. Il via libera alla realizzazione del progetto viene dato a un po' più dei due terzi delle imprese ammesse, cioè a 3.215 progetti. Un 6% delle imprese rinuncia alla partecipazione, non presentando la documentazione necessaria. Il 17% delle proposte, pari a 708 progetti, viene bocciato per motivi tecnici, o amministrativi, o entrambi.

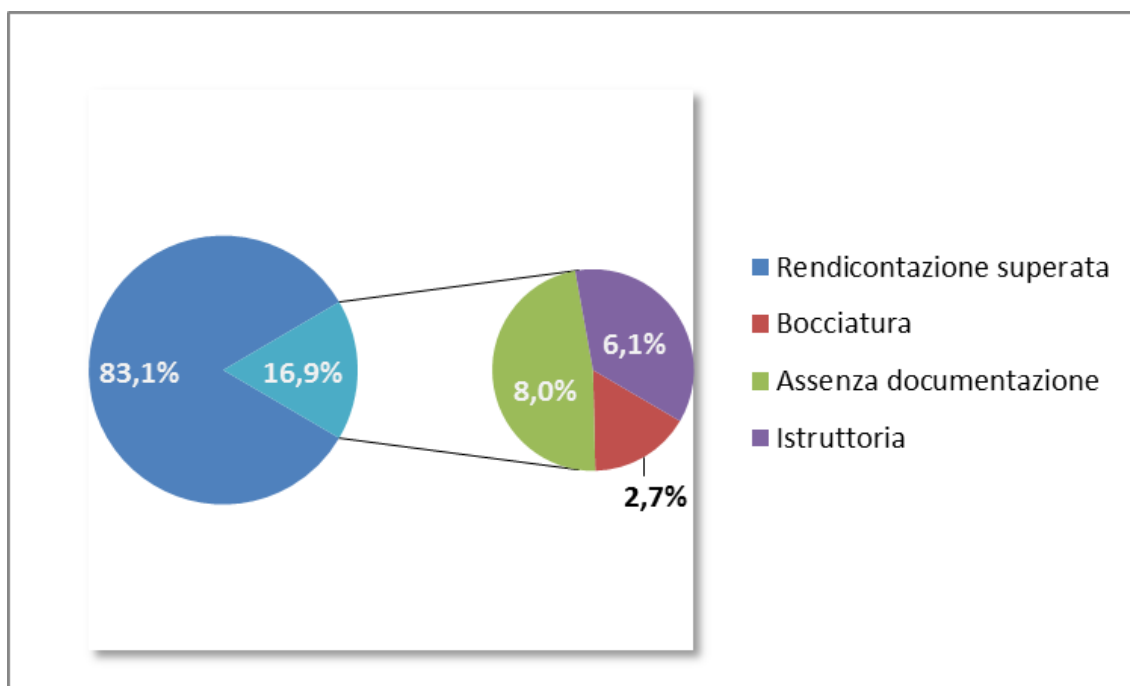
Il finanziamento dei progetti approvati (osservabile nel Grafico 6) nel caso del 2013 ha riguardato l'83,1% delle domande che hanno superato la verifica (fase della rendicontazione). Il finanziamento viene erogato, infatti, solo dopo la realizzazione dell'investimento e a valle di una procedura di verifica e rendicontazione finalizzata all'accertamento dei costi sostenuti e della

<sup>7</sup> I dossier che vengono sottoposti a verifica sono già un sottoinsieme, sia pur predominante, delle domande ammesse, perché alcune imprese non presentano la documentazione, rinunciando di fatto alla partecipazione.

<sup>8</sup> Gli approfondimenti si riferiscono al bando del 2013, in quanto si tratta di un'edizione che, tra quelle oggi concluse, consente di potere fare riferimento a procedure più stabilizzate rispetto a quelle delle due annualità precedenti (2011 e 2012), per le quali le procedure adottate avevano ancora un carattere largamente sperimentale. Inoltre, le informazioni sugli esiti sono più ampie e complete rispetto alle annualità successive.

corrispondenza dell'investimento realizzato rispetto a finalità e caratteristiche del progetto proposto.

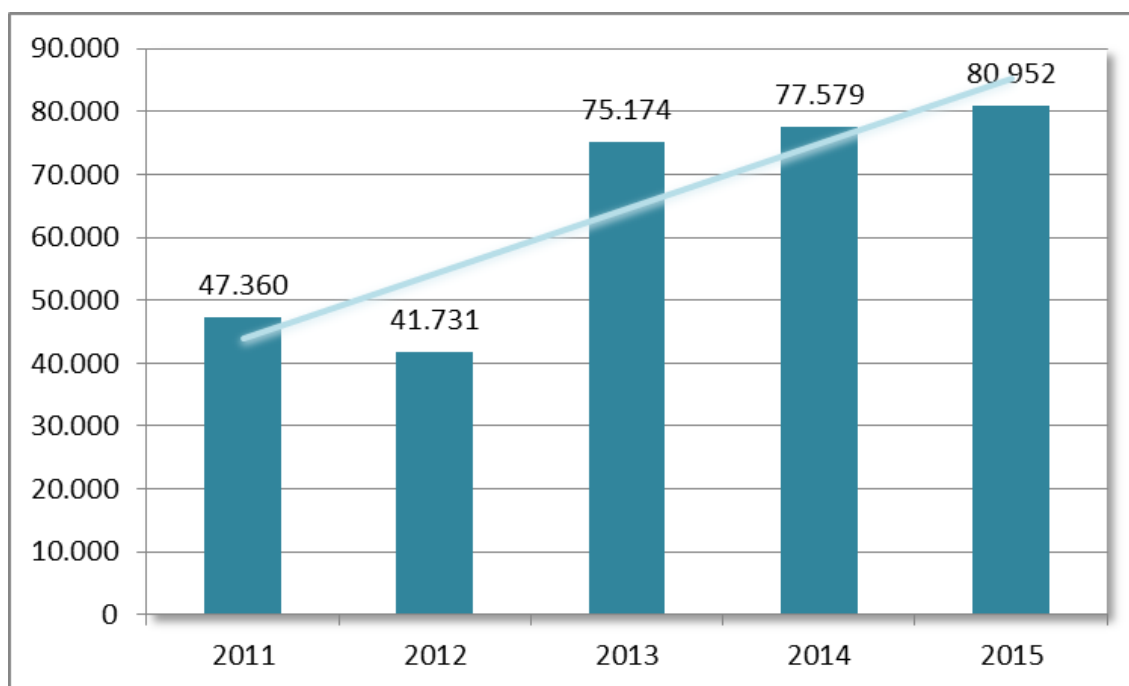
**Grafico 6.** Esiti del processo di rendicontazione. Anno 2013, valori percentuali



Nel Grafico 6 si osserva che circa l'83% delle imprese che hanno superato la verifica di quanto rendicontato ottengono il finanziamento concesso; sono 2.672, pari al 64% delle imprese inizialmente ammesse dopo il click day. Anche in questo caso le bocciature possono avvenire per motivi tecnici o amministrativi, ma la maggior parte dei casi di non finanziamento si riferisce a imprese che non hanno presentato la documentazione e che quindi hanno rinunciato di fatto volontariamente ai benefici<sup>9</sup>.

Il Grafico 7 riporta infine il dato sulla dimensione media dei progetti ammessi. Il valore è la media dei finanziamenti richiesti. Il trend è nettamente in crescita ed è possibile osservare l'effetto delle mutate condizioni di finanziamento a partire dal 2013.

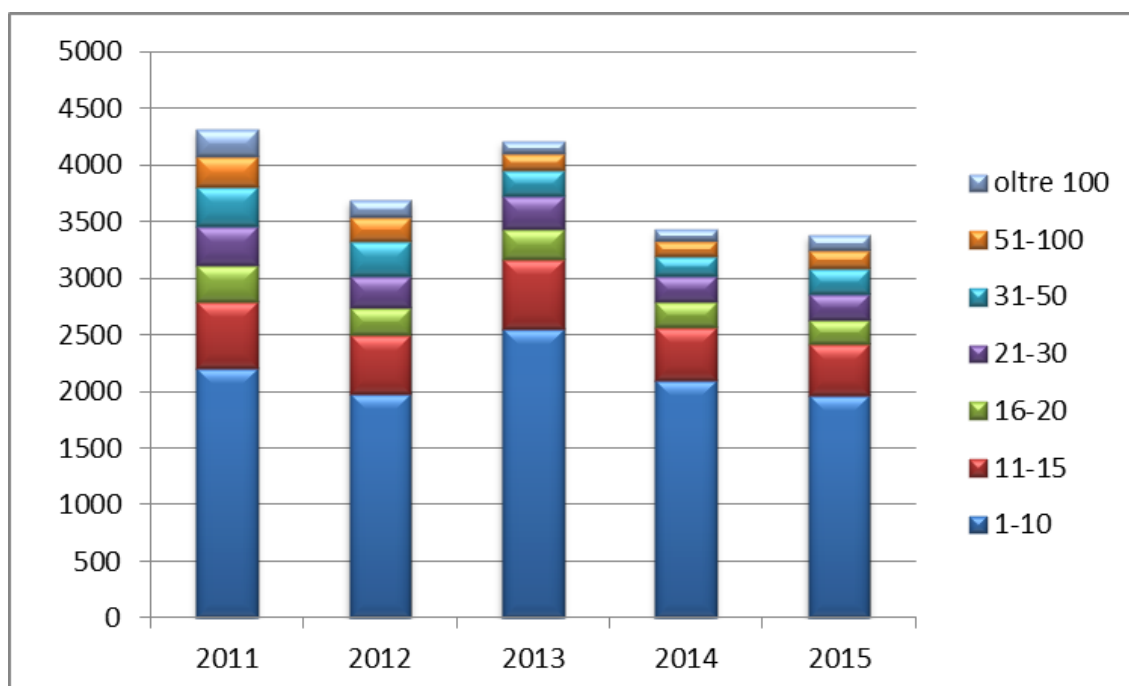
<sup>9</sup> I motivi che portano alla rinuncia possono essere molti, tra cui semplicemente la non esecuzione dell'investimento o il fallimento dell'impresa.

**Grafico 7.** Evoluzione della dimensione media dei progetti ammessi

## 2 CARATTERISTICHE DELLE IMPRESE PARTECIPANTI

La scelta strategica che ha guidato la predisposizione degli incentivi previsti dai bandi ISI è stata quella di fornire uno strumento aggiuntivo, rispetto alle normali leve di azione dell'Inail, per raggiungere quelle imprese caratterizzate da un lato da rischi maggiori e dall'altro da ridotta solidità finanziaria per affrontare autonomamente gli investimenti per migliorare la sicurezza sui luoghi di lavoro. Per questo motivo, l'Istituto ha tenuto da sempre sotto controllo le caratteristiche delle imprese partecipanti: i dati di monitoraggio dei bandi ISI permettono di osservare le caratteristiche delle imprese che partecipano al processo, relativamente a dimensione, bilancio e fatturato, alla classe di rischio, al settore merceologico di appartenenza e alla tipologia di rischio su cui intende intervenire, variabili rilevanti nell'ottica della scelta citata.

Per gli anni esaminati da questo articolo, il Grafico 8 riporta la suddivisione del numero totale di imprese ammesse a seconda del numero di addetti. La dimensione di impresa è, in effetti, una variabile significativamente correlata con gli aspetti infortunistici e di malattia professionale. Le statistiche e gli studi dimostrano, infatti, che nelle PMI l'attuazione di sistemi complessi per la prevenzione e protezione dei lavoratori presenta maggiori difficoltà e che garantire una buona gestione della sicurezza e della salute in tali target rappresenta una sfida significativa (Hasle *et al.*, 2017; Commissione Europea, 2007).

**Grafico 8.** Numero di imprese per classe dimensionale. Anni 2011-2015

Si osserva che è stato centrato fin dall'inizio l'obiettivo di raggiungere soprattutto le micro-imprese, reputate le più vulnerabili. Già nel 2011 le imprese con meno di 15 addetti rappresentavano il 65% e quelle con meno di 10 addetti erano il 51%. Al contrario, le medie imprese (oltre i 50 dipendenti) rappresentavano il 12%. A seguito delle specifiche azioni poste in essere per i bandi successivi (e descritte in Gagliardi, 2020), agendo sui criteri per l'attribuzione dei punteggi la quota di micro imprese è ulteriormente cresciuta, raggiungendo il massimo nel 2013, quando ha toccato il 75%, per poi stabilizzarsi in una quota sempre superiore al 70%. La quota di medie imprese è diminuita parallelamente, con un valore minimo nel 2013 del 6%.

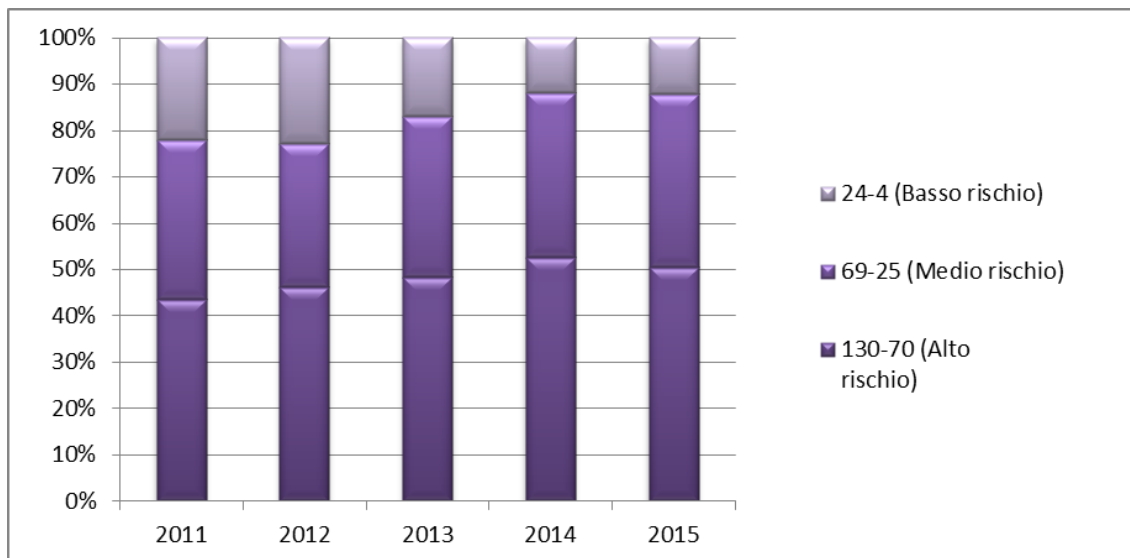
La quota delle imprese di dimensione maggiore è leggermente più rilevante se si considerano, in luogo del numero di progetti, i pesi in termini di importi richiesti. In effetti è abbastanza lecito attendersi che le imprese più grandi debbano in molti casi predisporre interventi più costosi<sup>10</sup>. Tale fenomeno si osserva negli anni più recenti, a partire dal 2013, ma in particolare nel 2015, ultimo bando per il quale, al momento della stesura dell'articolo, è stato possibile fare riferimento a dati consolidati. Nel 2015, la dimensione media degli importi richiesti era di 74.373 euro, per le imprese con non più di 10 addetti, e di 94.071 euro per le imprese tra i 31 e i 50 addetti, che è la classe con la dimensione maggiore. Al contrario, nelle prime due edizioni del bando, che si ricorda erano caratterizzate da diverse condizioni e limiti dei finanziamenti, sono state le imprese medio-piccole a presentare i progetti relativamente più grandi. I valori massimi nei due anni si sono registrati rispettivamente per la classe 16-20 nel 2011 (53.379 euro) e per la classe 11-15 nel 2012 (51.316 euro).

Passando a considerare la ripartizione dei progetti presentati in base al livello di rischio dell'impresa, è possibile analizzare la tariffa Inail cui essa è assoggettata e che dipende da un insieme di caratteristiche specifiche e accertate. Il Grafico 9 mostra l'evoluzione della ripartizione dei progetti ammessi in base alla tariffa. Grazie all'impostazione dei bandi, fin dall'edizione 2011 si osserva una preponderanza dei progetti ammessi relativi a imprese ad alto rischio (44%). Tale quota presenta una moderata ma costante crescita fino al 2014, anno in cui raggiunge il 53%, per poi assestarsi l'anno successivo sul 51%. Questo progresso è stato ottenuto ancora una volta andando ad agire sui criteri per l'attribuzione dei punteggi. La loro definizione è avvenuta

<sup>10</sup> Si pensi al caso dei finanziamenti richiesti per sostituire la pavimentazione adottando coperture anti-scivolamento, oppure a quelli per la sostituzione delle coperture in amianto.

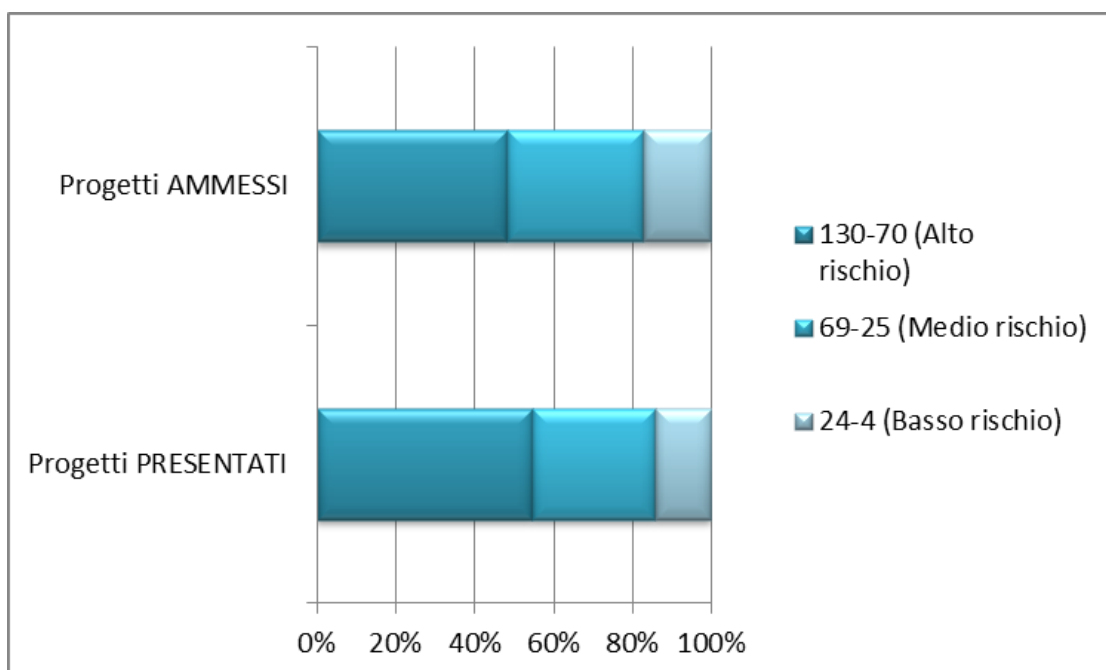
attraverso ripetute simulazioni, in modo da identificare valori che andassero sempre più a favorire le imprese più bisognose, senza al contempo rendere troppo difficile la partecipazione di una vasta platea di imprese.

**Grafico 9.** Evoluzione della quota di progetti ammessi per classe di rischio e anno



Vale la pena osservare che la quota di progetti delle imprese ad alto rischio risulta più elevata se si considerano i progetti presentati rispetto a quelli ammessi, confronto esplicitato nel Grafico 10. Prendendo come esempio il caso del 2013, risulta infatti che le imprese ad alto rischio hanno presentato il 55% dei progetti, ma rappresentano solo il 48% dei progetti ammessi. Questa differenziazione si ripete in tutte le cinque annualità considerate, anche se ovviamente per valori differenti, ed evidenzia quindi un maggiore tasso di insuccesso dei progetti presentati dalle imprese più bisognose (in termini di rischio). Tale fenomeno è quindi meritevole di un'analisi approfondita e dell'implementazione di adeguate misure.

**Grafico 10.** Quota di progetti presentati e ammessi per classe di rischio dell'impresa. Anno 2013





La Tabella 2 riporta i dati sul numero di progetti presentati in vista del click day e di progetti ammessi per settore, per gli anni 2011, 2013 e 2015. Viene riportato il dettaglio per i primi dieci settori in termini di domande presentate.

**Tabella 2.** Struttura delle domande presentate e ammesse negli anni 2011, 2013 e 2015

	2011			
	Presentati		Ammessi	
Agricoltura	2.559	12,4%	327	7,6%
Edilizia	2.114	10,2%	486	11,3%
Prodotti in metallo	2.100	10,2%	432	10,0%
Lavori costruzione speciale	1.948	9,4%	406	9,4%
Commercio all'ingrosso	941	4,6%	214	5,0%
Fabbricazione macchinari	783	3,8%	165	3,8%
Commercio e riparazione veicoli	758	3,7%	148	3,4%
Alimentari	755	3,7%	199	4,6%
Materiali non metallici	690	3,3%	177	4,1%
Industria del legno	553	2,7%	120	2,8%
<i>Totale primi dieci settori</i>	<i>13.201</i>	<i>64,0%</i>	<i>2.674</i>	<i>62,0%</i>
Altri settori	7.427	36,0%	1.642	38,0%
<i>Totale</i>	<i>20.628</i>	<i>100,0%</i>	<i>4.316</i>	<i>100,0%</i>

	2013			
	Presentati		Ammessi	
Agricoltura	3.531	15,4%	324	1,4%
Edilizia	2.741	11,9%	512	2,2%
Lavori costruzione speciale	2.326	10,1%	438	1,9%
Prodotti in metallo	2.265	9,9%	462	2,0%
Commercio all'ingrosso	920	4,0%	215	0,9%
Commercio e riparazione veicoli	847	3,7%	127	0,6%
Alimentari	831	3,6%	163	0,7%
Materiali non metallici	800	3,5%	196	0,9%
Commercio al dettaglio	744	3,2%	196	0,9%
Fabbricazione macchinari	730	3,2%	154	0,7%
<i>Totale primi dieci settori</i>	<i>15.735</i>	<i>68,5%</i>	<i>2.787</i>	<i>12,1%</i>
Altri settori	7.246	31,5%	20.194	87,9%
<i>Totale</i>	<i>22.981</i>	<i>100,0%</i>	<i>22.981</i>	<i>100,0%</i>

	2015			
	Presentati		Ammessi	
Edilizia	2.644	11,2%	319	9,4%
Agricoltura	2.596	11,0%	306	9,0%
Lavori costruzione speciale	2.428	10,3%	303	9,0%
Prodotti in metallo	2.419	10,2%	341	10,1%
Commercio all'ingrosso	1.269	5,4%	226	6,7%
Alimentari	956	4,0%	135	4,0%
Materiali non metallici	938	4,0%	161	4,8%
Commercio e riparazione veicoli	892	3,8%	131	3,9%
Fabbricazione macchinari	801	3,4%	151	4,5%
Ingegneria civile	668	2,8%	113	3,3%
<i>Totale primi dieci settori</i>	<i>15.611</i>	<i>66,0%</i>	<i>2.186</i>	<i>64,6%</i>
Altri settori	8.032	34,0%	1.196	35,4%
<i>Totale</i>	<i>23.643</i>	<i>100,0%</i>	<i>3.382</i>	<i>100,0%</i>

La struttura delle domande per tipo di settore vede una concentrazione su settori caratterizzati da elevato rischio di incidente o per la salute dei lavoratori. Nel 2013, i primi quattro settori rappresentavano il 47% dei progetti presentati e il 41% delle domande ammesse. Nel tempo, la concentrazione si è mantenuta sempre superiore in termini di progetti presentati piuttosto che di domande ammesse. Inoltre, il livello di concentrazione è stato massimo nel 2013, mentre nel 2014 è tornato ai livelli del 2011.

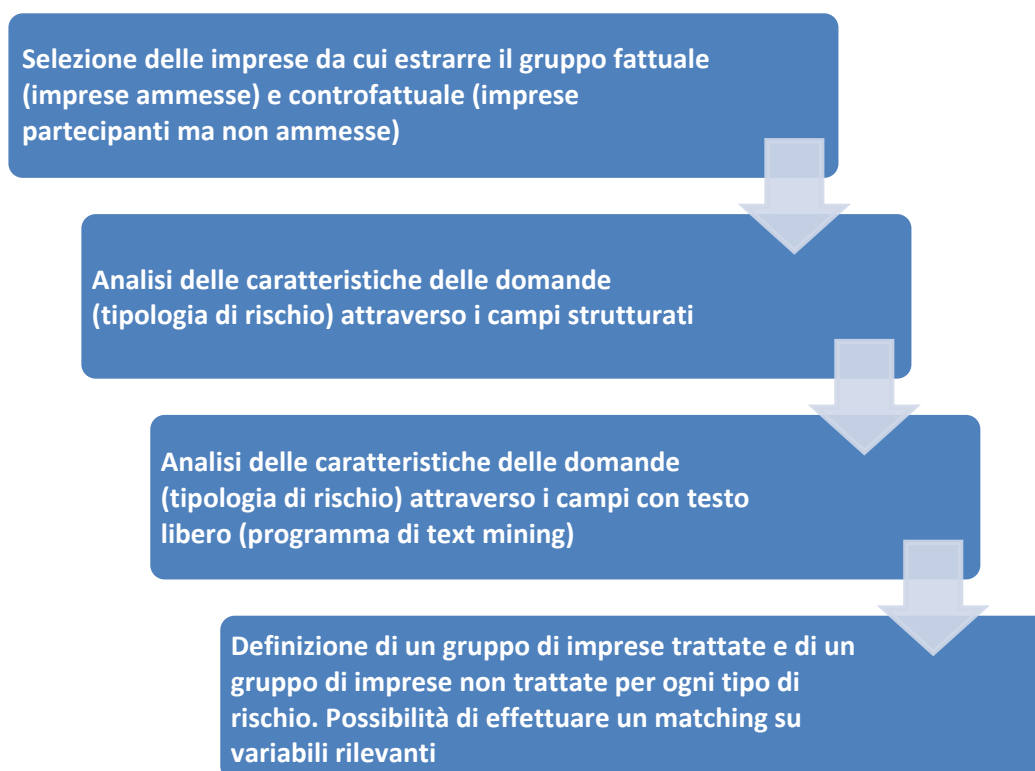
Nell'arco del quinquennio analizzato, i settori più rilevanti sono stati abbastanza stabili. In particolare va sottolineata la forte presenza di domande provenienti dal settore agricolo, che è un target fondamentale delle politiche di salute e sicurezza. Si è nondimeno assistito a qualche mutamento, quale la scomparsa del commercio al dettaglio (presente nel 2013) o del settore della lavorazione del legno (presente nel 2011). Molto marcata nell'ultimo anno considerato la crescita della rilevanza dei settori connessi all'edilizia (costruzione di edifici, lavori di costruzione specializzati, ingegneria civile), che nel 2015 da soli assommano a un quarto delle istanze presentate.

### 3 IL VALORE AGGIUNTO DEI PROGETTI FINANZIATI: PRIMI CENNI SUL TEMA DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

Si è già argomentato nell'articolo di Accorinti e Colagiacom (2020) di come, in considerazione dei tempi di gestione dei bandi ISI e del processo di affinamento riguardo a criteri e procedure, nonché in considerazione delle tempistiche necessarie a che gli effetti degli incentivi possano esplicarsi e dunque essere misurati, è possibile e opportuno realizzare una valutazione di impatto significativa solo a partire dall'anno 2018, riferita al bando 2013 e seguenti. Tuttavia, in questo paragrafo si presentano i risultati di un'analisi valutativa condotta dall'Inail<sup>11</sup> sugli effetti degli interventi attuati dalle imprese finanziate dal Bando ISI 2010

---

<sup>11</sup> Tale valutazione è stata condotta dal Gruppo di lavoro costituito da tecnici della Consulenza Statistica Attuariale (CSA) dell'Istituto.

**Figura 1.** Il processo di definizione dei campioni

Lo studio delle domande si svolge in due fasi:

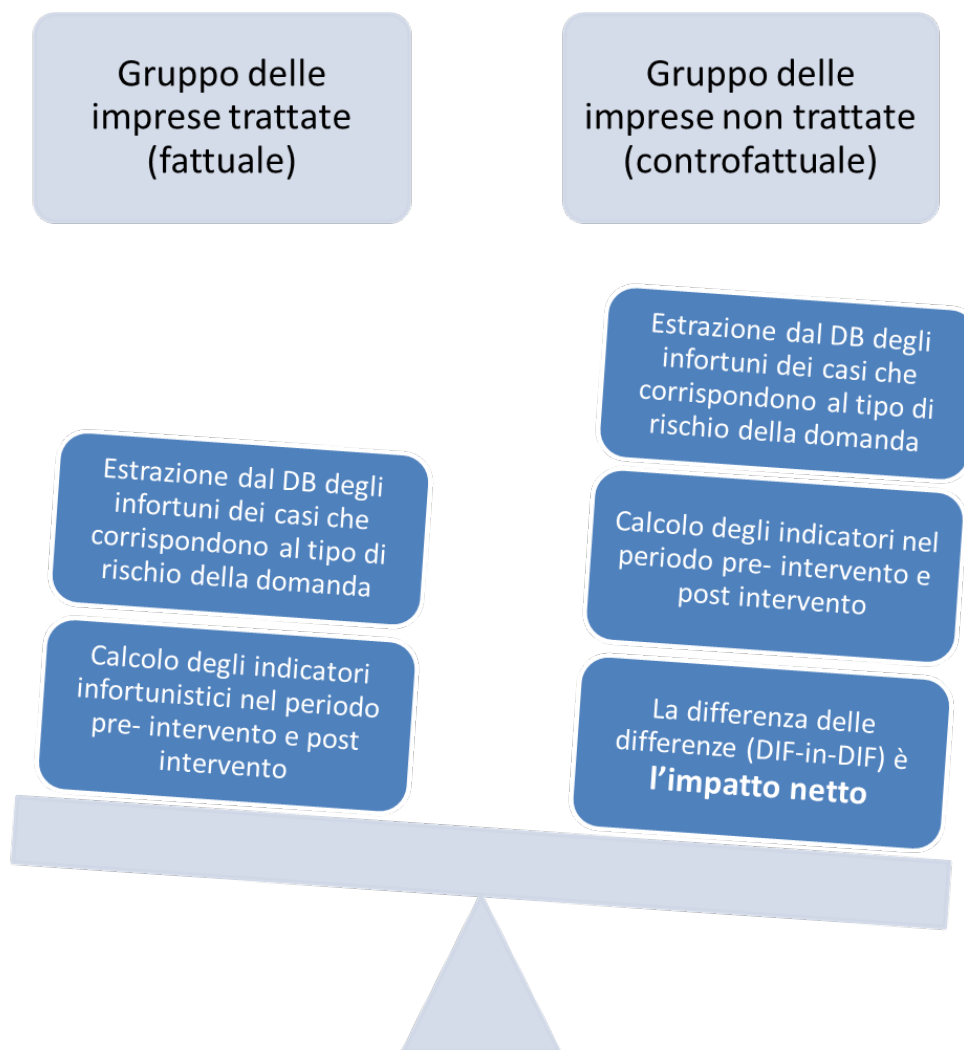
- una prima fase, che analizza i valori strutturati delle domande; tali valori possono evincersi direttamente dalle descrizioni standardizzate presenti in sede di compilazione delle domande;
- una seconda fase, che invece si concentra sui valori testuali (non strutturati) della stessa, che sono contenuti nella descrizione del progetto presentato a Inail e nella descrizione della causa di infortunio o del fattore di rischio relativa.

La seconda fase richiede tecniche di analisi testuale molto raffinate, condotte con algoritmi di *text mining*, e ha lo scopo di desumere dal modulo di domanda tutte quelle informazioni che servono a descrivere il progetto e a individuare, in automatico, le caratteristiche strutturali del progetto stesso. Il sistema di *data mining* esegue le seguenti attività:

- il primo step è quello di isolare, tramite architetture di intelligenza artificiale, la caratteristica del progetto che l'impresa vuole attuare con i finanziamenti ISI;
- il secondo step consiste nella validazione con un test campionario delle informazioni desunte dall'algoritmo di *text mining*;
- il terzo step lega ogni progetto agli infortuni denunciati in quell'impresa e, estraendo i dati occupazionali, calcola gli indicatori infortunistici in termini di indici di frequenza e gravità.

Il sistema di *data mining* è dunque funzionale sia alla definizione della popolazione da cui estrarre i campioni, sia alla costruzione degli indici per la valutazione. Il processo di valutazione è illustrato in Figura 2.

**Figura 2.** La valutazione di impatto netto



Una volta costruito il campione di riferimento, o meglio i due campioni, cioè il campione dei trattati (liquidati) e quello di confronto (non liquidati), la valutazione si basa sul confronto fra la variazione degli indici infortunistici nei due gruppi. Il database degli infortuni viene interrogato per le aziende identificate e sono selezionati gli infortuni della categoria di rischio (ferita o taglio con oggetti appuntiti o taglienti, caduta del lavoratore dall'alto, urto o collisione con oggetto in movimento) per cui le aziende stesse hanno richiesto il finanziamento. L'indicatore di incidenza infortunistica adottato in questa valutazione è un tasso calcolato su base biennale rapportando la sommatoria degli infortuni alla sommatoria degli addetti.

I risultati della valutazione sperimentale attuata sul Bando 2010, riportati nella Tabella 3, possono essere utilizzati per esemplificare il tipo di impatto ottenibile.

**Tabella 3.** Risultati della valutazione degli effetti degli incentivi ISI sull'andamento infortunistico, anno 2010

Tipo intervento	Campione	Frequenza infortunistica			
		%PRE	%POST	$\Delta$ punti /00	Variazione %
Ferita o taglio	Trattati	61,2	43,7	-17,5	-28,6%
	Non trattati	52,1	43,1	-9,0	-17,3%
Caduta dall'alto	Trattati	49,3	43,9	-5,4	-11,0%
	Non trattati	34,1	33,8	-0,3	-0,9%
Urto o collisione	Trattati	19,6	12,2	-7,4	-37,8%
	Non trattati	31,3	33,4	2,1	6,7%
<b>Media delle tre cause</b>	<b>Trattati</b>	<b>40,4</b>	<b>30,1</b>	<b>-10,3</b>	<b>-25,5%</b>
	<b>Non trattati</b>	<b>36,4</b>	<b>33,3</b>	<b>-3,1</b>	<b>-8,5%</b>

La Tabella riporta i dati per ogni tipologia di rischio considerata e per la media delle imprese analizzate, sia per le imprese trattate (che hanno ottenuto il finanziamento) sia per quelle non trattate (che non sono state finanziate). L'indicatore di frequenza infortunistica (espressa per millesimi) viene calcolato sia sul periodo PRE-investimento, sia su quello POST-investimento. Viene inoltre calcolata la differenza in punti per mille fra le due situazioni PRE e POST, nonché la variazione percentuale dell'indicatore. Teoricamente, l'impatto dell'intervento potrebbe essere calcolato come differenza nell'incremento della frequenza infortunistica (terza colonna) fra trattati e non trattati.

Venendo al caso specifico, possono essere fatte alcune osservazioni sul tema dell'efficacia delle politiche in oggetto:

- Si osserva una generalizzata riduzione degli indicatori di frequenza infortunistica, indipendentemente dall'incentivazione apportata dai bandi ISI; infatti, tutti gli indicatori presentano incrementi negativi anche nel caso delle imprese non trattate, con la sola eccezione del gruppo controfattuale delle imprese del sottogruppo "urto e collisione"; questa regolarità sembra evidenziare una generalizzata tendenza alla diffusione di pratiche, strumenti e culture favorevoli alla sicurezza.
- La presenza di un trend verso la riduzione della frequenza infortunistica sottolinea l'importanza di adottare nella valutazione un approccio controfattuale, in assenza del quale resta impossibile ripartire il cambiamento osservato nella parte attribuibile all'intervento e in quella derivante dalla naturale evoluzione del sistema produttivo.
- La contrazione degli indicatori è sempre nettamente maggiore nel caso delle imprese trattate rispetto alle non trattate, lasciando intravedere un valore aggiunto positivo per questa politica.
- Per poter concludere dimostrando l'esistenza di un impatto positivo significativo e stimarne l'ampiezza<sup>12</sup>, questi risultati andrebbero verificati statisticamente, attraverso test sulla significatività delle differenze PRE e su quelle POST fra i due gruppi.

Pur non disponendo dei dati per effettuare i test indicati all'ultimo punto, la semplice osservazione dei valori ottenuti suggerisce comunque di prendere con cautela i risultati presentati, come indicazioni di tendenza. La logica della valutazione controfattuale vuole che i due gruppi confrontati differiscano solo per il trattamento (in questo caso il finanziamento). Si osserva invece che i valori iniziali nei gruppi trattati sono sempre molto differenti da quelli del gruppo di

<sup>12</sup> All'interno di un intervallo di confidenza.

controllo<sup>13</sup>, anche se il metodo delle doppie differenze rappresenta una contromisura per controllare la residua diversità fra i due gruppi esaminati<sup>14</sup>.

In conclusione, nello specifico caso di questa valutazione sperimentale, il confronto fra i tassi di variazione percentuale risulta senz'altro confortante, per la presenza di tassi sempre decisamente maggiori nel caso del campione dei trattati rispetto a quello dei non trattati. Più incerti i risultati di impatto netto, in quanto risentono di alcuni limiti metodologici, probabilmente inevitabili in considerazione del numero limitato di progetti che potevano essere analizzati a valere sul Bando 2010.

Pur con questa avvertenza, l'analisi di valutazione condotta ha dimostrato la realizzabilità di una valutazione di impatto, almeno con riferimento a un sotto-insieme specifico di rischi; ha inoltre posto in evidenza come pur in presenza di banche dati amministrative molto ricche, una valutazione di impatto applicata al sistema degli incentivi economici Inail, debba tenere adeguatamente conto delle problematiche metodologiche connesse alla peculiarità della materia, alla scarsità di studi di impatto in ambito SSL e alla specificità delle misure attraverso cui la politica di incentivazione è stata tradotta e implementata dall'Ente. Una siffatta valutazione richiede pertanto che vengano definiti in primo luogo specifici disegni di valutazione che, a partire dalla teoria del cambiamento, permettano di individuare adeguati indicatori (Colagiacom *et al.*, 2018), grazie anche a un'essenziale applicazione congiunta di competenze di tipo tecnico e di tipo valutativo.

#### 4 BIBLIOGRAFIA

- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini G. (2016). Nota del Gruppo di Esperti CNR di Valutazione delle Politiche Pubbliche per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sulla valutazione delle politiche per la sicurezza. In Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, *Terza relazione intermedia sull'attività svolta*, Doc. XXII-bis, n. 4, pp. 30-45. Disponibile da [www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/infortuni17/relazioni/doc.XXII-bis.n.4-terza.relazione.intermedia.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/infortuni17/relazioni/doc.XXII-bis.n.4-terza.relazione.intermedia.pdf)
- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2018). L'interesse del Senato della Repubblica per la pratica valutativa: alcune riflessioni di metodo relativamente agli aiuti per la sicurezza sui luoghi del lavoro. *RIV Rivista Italiana di valutazione*, (22)70, pp. 7-29. DOI: 10.3280/RIV2018-070002.
- Accorinti, M., & Colagiacom, C. (2020). Valutare gli incentivi alla salute e alla sicurezza sul lavoro: approcci e domande valutative. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 17-34. Disponibile da <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.007>

---

<sup>13</sup> In termini statistici, questo significa che le differenze nei due indicatori nel periodo PRE dovrebbero risultare non significative. In tal caso, una differenza positiva significativa negli indicatori POST dimostrerebbe senza dubbio la presenza di un impatto positivo. Nel caso osservato, invece, i due gruppi non paiono omogenei nella situazione iniziale, anche se non è possibile testare tale diversità. Questa non omogeneità risulta assolutamente comprensibile nella situazione che si è venuta a creare con il Bando 2010, che ha dato origine a un campione controfattuale non perfettamente comparabile (non selezionato casualmente, ma bensì dal processo di verifica stesso). Inoltre, i numeri del bando sono molto limitati. I Progetti liquidati del Bando 2010 sono infatti in totale soltanto 839, molti dei quali riferiti a investimenti per rischi non inclusi nella valutazione. Nei bandi successivi, la maggiore numerosità disponibile sia per il campione principale dei trattati sia per il controfattuale migliorerà nettamente la precisione della stima e si ridurrà la probabilità di distorsione dovuta al processo di selezione non casuale.

<sup>14</sup> Va ancora sottolineato che, però, il metodo delle doppie differenze rappresenta una contromisura per controllare la residua diversità fra i due gruppi esaminati. In questo caso, tuttavia, il metodo potrebbe non essere sufficiente, in quanto il livello assoluto raggiunto dall'indicatore nel periodo PRE influenza esso stesso il percorso di messa in sicurezza. In termini concreti, questo può essere letto pensando che un basso indice di frequenza infortunistica, a parità di situazione di assenza di investimento, è sintomo di una maggiore cultura della sicurezza, che porta a migliorare le pratiche anche in assenza di nuove dotazioni.

- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E. & Salberini, G. (2020). Per un giudizio completo sugli effetti degli incentivi alla sicurezza. L'analisi valutativa della sostenibilità e dell'impatto. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 69-76. Disponibile da <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.011>
- Colagiaco, C., Ragazzi, E., Sella, L., & Signorini, S. (2018) Gli incentivi per la salute e sicurezza sul lavoro: riflessione sugli approcci metodologici e sulle criticità dell'analisi valutativa. In *RIV Rivista Italiana di valutazione*, (22)71-72, pp. 102-120 DOI: 10.3280/RIV2018-071006.
- Commissione Europea. (2007). Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Bruxelles 21.2.2007 COM(2007) 62. Disponibile da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0062&from=EN>
- Gagliardi, F. (2020). La valutazione del modello di attuazione e di governance dei Bandi ISI. In Ragazzi, E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 35-44. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.008>
- Hasle P., Refslund B., Antonsson A., Ramioul M., & Walters D. (2017). *Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Agency for Safety and Health at Work. DOI: 10.2802/270452.
- Salberini, G., & Signorini, S. (2020). Gli aiuti di Stato per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in Ragazzi E. (a cura di), *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 9-16. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.006>





# Le attività di ricerca dell'Inail sulla valutazione

---

INAIL Research Activities on Evaluation

CHIARA COLAGIACOMO<sup>a</sup>, STEFANO SIGNORINI<sup>b</sup>

<sup>a</sup>, <sup>b</sup>Inail, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, DiMEILA – Sezione Supporto alla Prevenzione

corresponding author: [c.colagiaco@inail.it](mailto:c.colagiaco@inail.it)

## ABSTRACT

In the context of its three-year research plan, Inail has started studies aimed at evaluating ex post the effects of incentives to small, medium and micro enterprises on health and safety conditions. The work carried out by the researchers of the Institute has repeatedly interfaced with the studies on the topic carried out by the experts of the CNR authors of this special issue. This article traces the salient stages of the activities and the results achieved, anticipating the objectives of the research projects currently underway.

**KEYWORDS:** evaluation of occupational safety and health policy; incentives for investments; research program; National Institute for Insurance against Accidents at Work

**JEL codes:** I3, Y8, Z1

## HOW TO CITE THIS ARTICLE

Colagiaco, C., & Signorini, S. (2020). Le attività di ricerca dell'Inail sulla valutazione. In Ragazzi, E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 63-69. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.010>

## 1. INTRODUZIONE

Le attività valutative dei bandi ISI attuate dalle diverse componenti tecniche e amministrative dell'Inail hanno riguardato prevalentemente il monitoraggio delle domande, la verifica della coerenza degli interventi ammessi al finanziamento e il controllo dei processi di gestione dei bandi. Attraverso un archivio informatico-gestionale che prende il nome di Cruscotto ISI, nel quale sono contenuti i dati amministrativi riferiti a ciascun bando emesso, sono annualmente realizzate analisi funzionali a riprogrammare la policy di finanziamento alle imprese delle edizioni successive. Oltre al monitoraggio, da più di un triennio sono stati attivati nell'Istituto studi indirizzati a valutare ex post gli effetti degli interventi sulle PMI al fine di migliorarne l'efficacia e, nell'ambito del Piano di Attività della ricerca, sono stati delineati due progetti, uno dei quali attualmente in corso.

L'articolo ripercorre le fasi salienti della ricerca sino a qui condotta dalla Sezione Supporto alla Prevenzione del Dipartimento di Medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale dell'Inail, descrivendo in particolare gli esiti dello studio di fattibilità realizzato in collaborazione con il CNR<sup>1</sup> e dell'indagine conoscitiva sulle imprese svolta nell'ambito del Bando Ricerche in Collaborazione (Bric)<sup>2</sup>. Conclusasi nel mese di Gennaio 2020, l'indagine è stata somministrata sia alle imprese partecipanti ("liquidate" e "non ammesse") ad ISI, sia alle imprese "non partecipanti".

## 2. PER UNA VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ E DELL'EFFICACIA DEGLI INTERVENTI DI PREVENZIONE. LE ATTIVITÀ DI RICERCA DELL'INAIL E LA COLLABORAZIONE CON CNR-IRCRES

Sin dall'emanazione del primo Bando ISI nel 2010, come più volte sottolineato nei precedenti contributi, l'Istituto ha attivato un sistema articolato di monitoraggio e controllo degli interventi ammessi al finanziamento e dei processi gestionali, mediante il quale sono state realizzate analisi sull'andamento dei bandi funzionali a garantirne il miglioramento e la specializzazione continua<sup>3</sup>.

Nel 2016, emersa in capo al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza la necessità di valutare ex-post gli effetti degli interventi di sostegno alle PMI, l'Istituto ha avviato un percorso di conoscenza con il duplice obiettivo di identificare i punti di forza e criticità della policy per migliorarne l'efficacia e di raccogliere informazioni utili ai principi dell'*accountability*. Con un progetto dal titolo "Valutazione della sostenibilità e dell'efficacia nonché dei costi/benefici degli interventi di prevenzione" ha preso dunque avvio la ricerca applicata a individuare modelli appropriati di valutazione dell'impatto degli incentivi (Inail, 2015).

---

<sup>1</sup> Studio realizzato dai ricercatori Inail e CNR grazie all'accordo di collaborazione vigente tra i due Istituti.

<sup>2</sup> Il Bando Ricerche in Collaborazione (Bric) ha l'obiettivo di attivare collaborazioni a titolo oneroso per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano di attività di ricerca dell'Inail. L'indagine conoscitiva sulle imprese è stata realizzata nell'ambito del progetto ID31/2016 dal titolo "Proposte metodologiche e indagine pilota finalizzata alla creazione di un modello per la valutazione d'impatto degli incentivi economici alle PMI (messi a disposizione dall'Inail rispetto alle altre forme di finanziamento disponibili) e delle attuali norme in materia di salute e sicurezza del lavoro".

<sup>3</sup> Ai fini del miglioramento continuo dei bandi gli esiti di tali analisi di andamento sono associati a studi sui dati di andamento infortunistico e sui dati relativi ai rischi emergenti.

A distanza di alcuni mesi, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali del Senato della Repubblica ha manifestato il proprio interesse a conoscere l'impatto sul lavoro delle misure relative agli incentivi Inail di sostegno alle imprese, interpretando una crescente domanda di valutazione delle politiche pubbliche da parte delle assemblee legislative. L'Inail ha aderito alla proposta di cooperazione con gli esperti del CNR consulenti della Commissione riconducendo la collaborazione nell'ambito del progetto in corso, in funzione degli obiettivi comuni di ricerca. Ne è scaturito un accordo di collaborazione non oneroso tra Inail e CNR i cui obiettivi sono divenuti parte integrante del Piano della ricerca Inail. In esito a ciò, il gruppo di lavoro ha prodotto una bozza di relazione valutativa degli incentivi che non è stata esaminata dalla Commissione<sup>4</sup> a causa del termine del proprio mandato. Per tale motivo il lavoro svolto è stato rielaborato e aggiornato, secondo quanto descritto negli articoli precedenti. Grazie alle risultanze raggiunte, la collaborazione tra Inail e CNR, in particolare con l'Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile (IRCrES), è proseguita con uno studio di fattibilità di cui si riportano i principali esiti nei paragrafi che seguono.

### 3. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ

Dopo aver realizzato, secondo le prassi valutative, un'analisi dell'implementazione e un'analisi dell'effettività dei Bandi ISI 2011-2015 basate su dati amministrativi, documenti e report tecnici di monitoraggio Inail e su interviste somministrate ai soggetti responsabili del processo amministrativo e tecnico di attuazione<sup>5</sup>, si è scelto di effettuare uno studio di fattibilità con finalità propedeutiche alla valutazione di impatto, per verificare se fosse possibile definire un disegno valutativo dei bandi basato esclusivamente sui dati disponibili o se fosse necessario programmare ulteriori azioni volte ad acquisire informazioni complementari nonché per approfondire le criticità connesse alla valutazione di impatto applicata ai bandi in esame e identificare le strategie valutative più efficaci.

Contrariamente a quanto ipotizzato in sede di programmazione della ricerca<sup>6</sup>, l'analisi di fattibilità ha evidenziato l'impossibilità di configurare una generica e complessiva valutazione dei bandi, facendo emergere la necessità di definire disegni valutativi distinti per le differenti misure di policy previste (prevalentemente categorizzabili nelle due tipologie di "investimenti per ridurre il rischio di infortuni" e "investimenti per migliorare le condizioni di salute") caratterizzate da peculiarità proprie che incidono sugli approcci valutativi e sugli indicatori da adottare.

Rimandando un approfondimento più puntuale delle problematiche valutative emerse e delle conclusioni raggiunte a quanto contenuto nell'articolo scientifico prodotto a conclusione dei lavori e pubblicato sulla Rassegna Italiana di Valutazione (RIV), la rivista dell'Associazione Italiana di Valutazione (Colagiaco *et al.*, 2018), in questa sede appare tuttavia utile riferire come gli esiti dello studio abbiano condotto a specializzare l'indagine sulle imprese, già prevista nel Piano della ricerca e nel bando Bric ad esso collegato.

A valle dell'analisi si è stabilito infatti di includere nella *survey* una sezione finalizzata a rilevare il profilo di salute e sicurezza delle imprese partecipanti e non partecipanti, costituita da un blocco di domande utili a comprendere se il grado di maturità organizzativa in materia di salute e sicurezza posseduto dalle imprese prima dell'accesso ai finanziamenti ne influenzi gli impatti, poiché l'effetto del finanziamento può essere mediato dal livello di sensibilità e consapevolezza delle organizzazioni a parità di altre condizioni. Per poter identificare le variabili connesse all'autocandidatura ad ISI, superando le problematiche riferite alla validità esterna, si è deciso inoltre di approfondire le motivazioni e le dinamiche di partecipazione/non partecipazione ai bandi indagando se, a parità di caratteristiche osservabili (ad es. dimensione, settore, tipo di

<sup>4</sup> La quale, ancora a causa della conclusione del mandato, non ha pubblicato la prevista relazione finale ufficiale.

<sup>5</sup> Secondo quanto riportato con maggior dettaglio nei capitoli precedenti, in particolare nel contributo di Gagliardi.

<sup>6</sup> Ci si riferisce al Progetto "Valutazione della sostenibilità e dell'efficacia nonché dei costi/benefici degli interventi di prevenzione" del Piano di attività della Ricerca 2016-2018 (Inail, 2015).

rischio, localizzazione geografica), le imprese non partecipanti abbiano caratteristiche non osservabili sistematicamente diverse.

#### 4. L'INDAGINE DI CAMPO SULLE IMPRESE

Per l'indagine di campo sono stati elaborati dal gruppo di ricerca Inail due questionari destinati ai target delle imprese ammesse e liquidate (trattate), "non ammesse" (controlli) e non partecipanti (rappresentative delle destinatarie della policy)<sup>7</sup>. Come in parte anticipato, i questionari sono stati progettati con l'obiettivo generale di acquisire informazioni aggiuntive riguardanti i seguenti quattro ambiti:

1. lo strumento "bando ISI";
2. l'incentivo;
3. il grado di maturità delle imprese;
4. l'immagine dell'Inail.

In particolare, con la prima sezione (costituita da un blocco di 21 domande) dedicata allo strumento dei bandi, si sono indagate le aree riguardanti la promozione del bando, il suo funzionamento, la partecipazione al bando e al click day, le fasi successive al click day. Con la seconda sezione si sono indagate (mediante un blocco di 14 domande) le aree relative alla realizzazione o meno dell'intervento, alle modalità di ricorso al credito e all'eventuale impiego di incentivi alternativi e concorrenti. Nella terza sezione sono state formulate 24 domande dirette a misurare il grado di maturità organizzativa delle imprese partecipanti e non partecipanti ad ISI secondo un modello teorico di riferimento disegnato ad hoc<sup>8</sup>. Con la quarta e ultima sezione sono state analizzate le percezioni delle imprese relative alle attività e ai servizi offerti dall'Inail.

Oggetto di studio sono stati i bandi ISI 2013-2014-2015, all'interno dei quali sono state selezionate (secondo quanto riportato nella tabella 1) quattro tipologie di intervento riferite a progetti di investimento per acquisto o sostituzione di macchine per eliminare o ridurre rischi specifici per la salute (movimentazione manuale dei carichi, rumore, vibrazioni meccaniche) o per la sicurezza (caduta nei lavori in quota) e cinque tipologie di intervento riferite a progetti per il contrasto delle principali cause di infortunio (ferita o taglio con oggetti appuntiti o taglienti; ferita per contatto con materiale duro o abrasivo; sforzo fisico a carico del sistema muscolo-scheletrico; caduta del lavoratore dall'alto; urto o collisione con oggetto in movimento, inclusi i veicoli).

---

<sup>7</sup> Il primo questionario, destinato alle imprese partecipanti, "ammesse e liquidate" e "non ammesse", è costituito da domande comuni ad entrambi i target e da domande distinte a seconda dei destinatari. Il secondo questionario è destinato alle imprese non partecipanti. Le "imprese ammesse e liquidate" sono le imprese che hanno partecipato al click day, sono rientrate nelle posizioni finanziabili e, a seguito della esecuzione del progetto, sono state liquidate dall'Inail. Le "imprese non ammesse" sono le imprese che in occasione del click day non si sono collocate nelle posizioni utili al finanziamento. Infine, le "imprese non partecipanti" sono le imprese che non hanno mai partecipato ad alcuna edizione di ISI dal 2010 al 2018, ultimo bando emesso prima della survey. Più avanti, nel paragrafo dedicato alla metodologia di campionamento, sono specificati i criteri attraverso cui si è proceduto alla selezione dei target coinvolti.

<sup>8</sup> Per "grado di maturità organizzativa" si deve intendere il grado di maturità di gestione della salute e sicurezza posseduto dalle imprese prima della partecipazione o meno ad ISI. In base al modello teorico delineato è stato costruito un indice pesato per indagare, attraverso gli ambiti riferiti alla conoscenza e all'attuazione nella pratica organizzativo-gestionale, tutte le dimensioni che contribuiscono a determinare il livello di salute e sicurezza dell'impresa, raggruppate nelle seguenti 4 macro-aree: la Politica; il Coinvolgimento/Partecipazione; la Formazione e Informazione; le Misure di Prevenzione.

**Tabella 1.** Tipologie di intervento considerate nei Bandi ISI 2013, 2014 e 2015

ISI 2013	ISI 2014	ISI 2015
Movimentazione manuale dei carichi – movimenti e sforzi ripetuti	Acquisto di macchine per l'eliminazione e/o riduzione del rischio legato alla movimentazione manuale di carichi che comportano rischi di patologie da sovraccarico biomeccanico per i lavoratori	Eliminazione e/o riduzione del rischio legato alla movimentazione manuale di carichi che comportano rischi di patologie da sovraccarico biomeccanico per i lavoratori
Rumore	Riduzione del rischio rumore, per valori di esposizione iniziale superiori al valore inferiore di azione, mediante la sostituzione di macchine con altre a minore potenza sonora	Riduzione del rischio rumore, per valori di esposizione iniziale superiori al valore inferiore di azione, mediante la sostituzione di macchine con altre che presentano un livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato A (L <sub>aeq</sub> ) e un livello di potenza sonora ponderata A (L <sub>WA</sub> ) inferiori
Vibrazioni trasmesse al corpo intero	Riduzione del rischio derivante da vibrazioni meccaniche, per valori di esposizione iniziale superiori al valore di azione, mediante la sostituzione di macchine con altre che producono minori livelli di vibrazione	Riduzione del rischio derivante da vibrazioni meccaniche, per valori di esposizione iniziale superiori al valore di azione, mediante la sostituzione di macchine con altre che producono minori livelli di vibrazione
Vibrazioni al sistema mano braccio		
Caduta del lavoratore dall'alto (impalcatura, scala, sedia)	Caduta del lavoratore dall'alto (impalcatura, scala, sedia)	Riduzione del rischio legato alla caduta dall'alto nei lavori in quota mediante acquisto e installazione permanente di ancoraggi destinati e progettati per ospitare uno o più lavoratori collegati contemporaneamente e per agganciare i componenti di sistemi anti caduta
	Acquisto di macchine per la riduzione del rischio di caduta nei lavori in quota	
Ferita o taglio con oggetti appuntiti o taglienti	Ferita o taglio con oggetti appuntiti o taglienti	Riduzione del rischio di infortunio da Ferita o taglio
Ferita per contatto con materiale duro o abrasivo	Ferita per contatto con materiale duro o abrasivo	
Sforzo fisico a carico del sistema muscolo-scheletrico	Sforzo fisico a carico del sistema muscolo-scheletrico	
Urto o collisione con oggetto in movimento, inclusi i veicoli	Urto o collisione con oggetto in movimento, inclusi i veicoli	
		Riduzione del rischio di infortunio da elettrocuzione

La scelta di circoscrivere l'indagine qualitativa all'intervallo temporale 2013-2015 e alle tipologie di intervento indicate si è fondata sulle caratteristiche tecnico-procedurali dei bandi, più stabili e avanzate rispetto alle precedenti, sulla loro omogeneità in termini di interventi ammessi al finanziamento, sulle finalità prevenzionali previste dagli interventi considerati e sulle numeriche delle imprese potenzialmente contattabili, riferite alle tipologie di intervento opzionate.

Per la validazione dei questionari è stato effettuato un pre-test sulle imprese partecipanti al bando ISI 2016, sia "ammesse e liquidate" sia "non ammesse", e su un campione di imprese "non partecipanti", mediante il quale sono stati verificati gli aspetti inerenti la sequenza degli argomenti e la corretta formulazione delle domande in riferimento a criteri quali chiarezza, esaustività, non ambiguità, e a seguito del quale si è addivenuti alla formulazione perfezionata e definitiva degli strumenti.

Sulla base dei criteri stabiliti nella strategia di campionamento<sup>9</sup> sono state scelte come variabili di stratificazione la dimensione aziendale (così da determinare due strati: "1-10 addetti" e "oltre 10 addetti") e le classi di intervento (così da definire altri due strati riguardanti due grandi classi relative all'abbattimento del rischio oppure delle principali cause di infortunio). La dimensione campionaria complessiva è stata calcolata in modo da garantire un margine di errore del 3%, un livello di confidenza del 95% e una deviazione standard del 50% ricavando le numerosità specifiche degli strati in modo da rispettare la stessa allocazione dell'universo.

Le interviste mediante questionario sono state somministrate con metodologia CATI in un periodo compreso tra novembre e dicembre 2019. Rispetto a un universo campionario di 37.549 imprese segmentate nei tre seguenti cluster (1: 4.008 imprese liquidate 2013-2015; 2: 24.542 imprese non ammesse 2013-2015; 3: 8.999 imprese non partecipanti/non simulanti 2010-2018) sono state realizzate 2.933 interviste valide rivolte ad altrettante imprese segmentate nei seguenti tre cluster (1: 843 imprese liquidate 2013-2015; 2: 1.023 imprese non ammesse 2013-2015; 3: 1.067 imprese non partecipanti/non simulanti 2010-2018). Sono attualmente in corso le analisi dei dati.

## 5. PROSPETTIVE FUTURE

Le attività descritte hanno permesso di impostare l'impianto delle valutazioni riferite all'impatto e alla sostenibilità. Nel momento in cui si scrive è in corso un secondo studio dal titolo "La valutazione di impatto delle politiche pubbliche per il miglioramento della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro: gli incentivi economici e gli interventi di prevenzione" e sta per prendere avvio la collaborazione esterna con CNR-IRCrES e Sapienza Università di Roma (Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici), i quali hanno presentato ad Inail il progetto "Vip moving. Valutazione degli incentivi alla prevenzione. Modelli valutativi sull'impatto generato dai bandi ISI" promosso nell'ambito del bando Bric. I target delle imprese coinvolte nelle valutazioni saranno quelle appartenenti alle sottopopolazioni già individuate delle imprese destinatarie non partecipanti, delle imprese partecipanti, ma non ammesse al finanziamento e delle imprese ammesse al finanziamento e liquidate, alle quali si aggiungeranno le imprese ammesse al finanziamento, ma non liquidate (ad es. perché rinunciatarie o bocciate) sulle quali sarà possibile acquisire informazioni aggiuntive attraverso approfondimenti qualitativi. Per le valutazioni dell'impatto si è previsto di impiegare in modo congiunto metodi quantitativi e qualitativi utilizzando in modo integrato i dati amministrativi disponibili. L'approccio valutativo identificato sarà sperimentato su uno o più casi di studio rilevanti.

## 6. BIBLIOGRAFIA

Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2016). Nota del Gruppo di Esperti CNR di Valutazione delle Politiche Pubbliche per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla

---

<sup>9</sup> Il campionamento delle imprese è stato realizzato dalla consulenza tecnica CSA Inail.

- salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sulla valutazione delle politiche per la sicurezza. Contributo per la relazione intermedia della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, Senato della Repubblica. Roma. Disponibile da <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1000175.pdf>
- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2018). L'interesse del Senato della Repubblica per la pratica valutativa: alcune riflessioni di metodo relativamente agli aiuti per la sicurezza sui luoghi del lavoro. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*, (22)70, pp. 7-29, DOI: 10.3280/RIV2018-070002.
- Colagiaco, C., Ragazzi, E., Sella, L., & Signorini, S. (2018). Gli incentivi per la salute e sicurezza sul lavoro. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*, (22)71/72, pp. 102-120. DOI: 10.3280/RIV2018-071006.
- Inail. (2015). Piano delle Attività di Ricerca 2016/2018 – Ricerca Discrezionale – Progetto “Valutazione della sostenibilità e dell’efficacia nonché dei costi/benefici degli interventi di prevenzione”. Disponibile da testo [https://www.inail.it/cs/internet/docs/allegato\\_alla\\_determina\\_del\\_-\\_president\\_-\\_n\\_469.pdf](https://www.inail.it/cs/internet/docs/allegato_alla_determina_del_-_president_-_n_469.pdf)
- Inail. (2018). Piano delle attività di Ricerca 2019/2021 – Ricerca Scientifica – Progetto “La valutazione di impatto delle politiche pubbliche per il miglioramento della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro: gli incentivi economici e gli interventi di prevenzione”. Disponibile <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-ricerca-determina-presidente-n-523-12-dicembre-2018.pdf>





# Per un giudizio completo sugli effetti degli incentivi alla sicurezza. L'analisi valutativa della sostenibilità e dell'impatto

---

Judging the effects of security incentives. The assessment of sustainability and impact

MARCO ACCORINTI<sup>a</sup>, FRANCESCO GAGLIARDI<sup>b</sup>, ELENA RAGAZZI<sup>c</sup>, GIULIANO SALBERINI<sup>d</sup>

<sup>a</sup>Roma Tre University–CNR-IRPPS, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali

<sup>b</sup>CNR-IRPPS, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, Italy

<sup>c</sup>CNR-IRCRES, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile, Italy

<sup>d</sup>CNR, Consiglio Nazionale delle Ricerche

corresponding author: [marco.accorinti@irpps.cnr.it](mailto:marco.accorinti@irpps.cnr.it)

## ABSTRACT

The article introduces the possible developments of the impact assessment regarding safety policies (called “Bandi ISI”). The procedures related to the “Bandi ISI” present some characteristics that appear to allow the possibility of conducting a complete and interesting evaluation exercise. Therefore, defining the possible evaluation questions, the article traces the direction for further research and application of the counterfactual method to the evaluation of the effectiveness of the security incentives.

**KEYWORDS:** incentives for investments, policy evaluation, methodology, counterfactual methods

**JEL codes:** C52, I3, Y8, Z1

## HOW TO CITE THIS ARTICLE

Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E. & Salberini, G. (2020). Per un giudizio completo sugli effetti degli incentivi alla sicurezza. L'analisi valutativa della sostenibilità e dell'impatto. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCRES, 69-78. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.011>

## 1 IL PERCORSO VALUTATIVO DEI BANDI ISI FIN QUI SVOLTO

L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro – Inail ha a norma di legge (art 11 comma 5 del D.lgs 81/08) la responsabilità dell'attuazione del dispositivo d'incentivazione agli investimenti in sicurezza conosciuto come "Bandi ISI", che accompagna con una attenta e continuativa azione di monitoraggio sui processi gestionali, di controllo delle prestazioni e di rendicontazione delle azioni intraprese (Barra *et al.* 2016a, Barra *et al.* 2016b).

A partire dalla fine del 2016, in considerazione del sufficiente lasso temporale trascorso dall'avvio degli interventi e dei consistenti finanziamenti erogati, nell'Istituto ha cominciato a emergere un'attenzione anche a una dimensione di conoscenze di tipo valutativo riguardo sia alla fase di implementazione sia a quella dei risultati e degli effetti conseguiti dall'attuazione di questi Bandi. Il percorso realizzato da Inail in tale prospettiva è descritto in Colagiaco e Signorini (2020). L'Inail ha sostanzialmente il suo interesse alla valutazione degli effetti dei Bandi ISI, prevedendo nel proprio Piano di attività della ricerca, per il triennio 2016-2018, uno studio specificatamente finalizzato "all'identificazione di modelli appropriati per la valutazione dell'impatto degli incentivi e, attraverso l'analisi degli esiti, l'evidenziazione dei punti di forza e di criticità degli interventi di sostegno economico alla PMI" (Inail, 2016). Si tratta di un impegno che l'Istituto ha assunto anche sulla base delle raccomandazioni pervenute dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), che in un documento di qualche anno fa (2013) argomentava come lo sviluppo e l'implementazione degli interventi di sicurezza e salute sul lavoro (SSL) a tutti i livelli (compresi i programmi, le politiche in materia di SSL e gli effetti conseguenti prodotti) non vengono valutati usando rigorosi criteri di ricerca basati sull'evidenza scientifica, piuttosto si riscontra la mancanza di una ricerca-intervento di qualità in materia di SSL (European Agency for Safety and Health at Work, 2013).

Su tale orientamento si è parallelamente innestata l'azione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro della XVII legislatura del Senato della Repubblica, che ha coinvolto gli autori di questo articolo, per avviare una riflessione sulla fattibilità di una analisi valutativa sugli esiti delle politiche messe in campo nell'ultimo decennio per promuovere la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro.

Tale attività di indagine preliminare (Accorinti *et al.*, 2016) ha portato a identificare come ambito più immediatamente e operativamente percorribile i progetti d'investimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro finanziati dall'Inail (art. 11, comma 5, D.lgs. 81/08), detti "Bandi ISI". Le attività svolte per la Commissione dal gruppo di esperti CNR hanno permesso di acquisire un quadro completo sul funzionamento del dispositivo dei Bandi ISI e sulle sue realizzazioni (Accorinti *et al.*, 2018). In particolare, l'analisi ha permesso di approfondire l'evoluzione del programma di investimento, delineando così con più precisione le possibili dimensioni del disegno valutativo (Accorinti e Colagiaco, 2020), di realizzare una valutazione del processo (Gagliardi 2020), e di ricostruire il quadro dell'effettività (risultati raggiunti con le varie edizioni dei Bandi) e della tipologia di imprese coinvolte (Ragazzi e Colagiaco, 2020).

Non è invece stato possibile condurre la valutazione di impatto, dati anche i tempi di conclusione della XVII Legislatura (dicembre 2017), in quanto le analisi condotte sull'implementazione e sull'effettività hanno indicato come solo a partire dal Bando ISI 2013 si veniva a disporre di un sistema informativo di monitoraggio sufficientemente consolidato cui poter fare riferimento per un'analisi valutativa dei suoi esiti. Considerati i tempi di attuazione

della procedura di finanziamento e di quella di implementazione dei progetti finanziati ne risulta che gli effetti del Bando 2013 possono essere misurati solo a partire dal 2018, ossia dopo almeno 4 anni dal Bando. Infatti, dal momento in cui si pubblica il bando ( $t_0$ ), la realizzazione si avvia in pratica nell'anno successivo (individuazione dei progetti finanziabili a  $t_{+1}$ ), e si conclude realisticamente dopo oltre due anni (realizzazione degli investimenti e liquidazione degli incentivi a  $t_{+2}$  e  $t_{+3}$ ). Quindi gli anni dell'implementazione (ovvero l'anno di emissione del bando e i due anni successivi) non possono essere utilizzati per la valutazione di impatto, che deve basarsi sull'osservazione dell'andamento infortunistico considerando un lasso di tempo ancora successivo di almeno un anno per registrare le ricadute dell'investimento finanziato ( $t_{+4}$ ).

L'orientamento congiunto della Commissione Parlamentare di Inchiesta e dell'Inail risulta particolarmente degno di nota in quanto si colloca in un contesto in cui, pure a fronte di metodologie valutative ampiamente consolidate e in grado di assicurare un crescente contributo sperimentale, il passaggio alla pratica valutativa quale strumento di miglioramento della programmazione e realizzazione degli interventi pubblici, attraverso l'analisi degli esiti degli stessi, è ancora, soprattutto in Italia, in una fase iniziale. La ragione della indubbia scarsità di esperienze di valutazione, come scrive Martini (2009), è probabilmente, ma non solo, da ricercarsi nella scarsa propensione delle pubbliche amministrazioni a mettere in discussione l'efficacia dei propri interventi e a volerne quindi genuinamente quantificare gli effetti.

Riguardo aspetti più di carattere metodologico, già accennati nella premessa di questo numero (Ragazzi 2020), si rileva che lo studio valutativo che l'Inail ha in programma assume, in linea con le indicazioni emerse nell'ambito del lavoro svolto per il Senato, il ricorso principalmente a tecniche valutative d'ispirazione controfattuale che, come si è anticipato, permettono di misurare l'impatto dell'intervento come differenza tra ciò che si osserva dopo che l'intervento è stato attuato e ciò che si sarebbe osservato, nello stesso periodo e per gli stessi soggetti, in assenza di intervento. Un approccio valutativo che in estrema sintesi consente di rilevare che cosa è successo grazie all'intervento e che cosa sarebbe invece successo in assenza dell'intervento.

## 2 PRESUPPOSTI DI UNA VALUTAZIONE DI IMPATTO DELLE POLITICHE PER LA SICUREZZA

Per gli incentivi ISI, è possibile delineare una teoria dell'intervento basata su una catena di nessi causali lineare, non troppo lunga né eccessivamente inquinata da concause confondenti. Inoltre, almeno per quanto attiene gli investimenti volti a prevenire gli infortuni, è possibile presumere che essi prestino i loro effetti in tempi brevi, compatibili con un'analisi valutativa. D'altra parte, è questa una tipologia d'intervento che, almeno teoricamente, si presta potenzialmente a un trattamento di valutazione tipo controfattuale, vale a dire a misurazioni degli effetti basate sul confronto fra soggetti trattati e non trattati dall'intervento.

La procedura attuativa dei Bandi ISI presenta alcune caratteristiche che in via preliminare appaiono consentire la possibilità di condurre un esercizio valutativo in grado di fornire risultati con un livello di affidabilità del tutto soddisfacente. Il riferimento è in particolare a:

- la già richiamata linearità del nesso di azione causale, che permette di presumere che incentivare la realizzazione di investimenti mirati al contenimento del rischio infortunistico agisce direttamente sulla variabile obiettivo "riduzione dell'incidenza di infortuni";
- la disponibilità di una serie storica di interventi, che, oltre ad aprire alla possibilità di introdurre eventualmente elementi dinamici nella valutazione, garantisce di poter individuare delle annualità in cui la politica sia stata erogata in condizione di regime (spesso le prime annualità risultano anomale e possono dare risultati fuorvianti), ma garantendo al contempo un sufficiente ritardo temporale per poter osservare degli effetti apprezzabili e per disporre di dati statistici affidabili;
- l'ampio numero di beneficiari, utile per acquisire rilevanza nelle elaborazioni statistiche anche quando si circoscrive l'analisi a gruppi omogenei di beneficiari (per esempio volendo fare un focus imprese agricole o su quelle edili) e a specifiche tipologie di rischio (per esempio prevenzione delle cadute dall'alto).

Dunque, si tratta di una scelta di policy che presenta le condizioni necessarie a farne un ottimo candidato alla sperimentazione di un'analisi valutativa di tipo controfattuale sullo specifico ambito della prevenzione e del miglioramento della sicurezza sul lavoro. Sulla base di tale attività valutativa pilota, si potrà considerare eventualmente di ampliare l'esercizio anche ad altre misure della normativa sopra richiamata, come ad esempio quella della formazione.

Va però segnalato che Inail, a titolo di prospezione preliminare, ha realizzato sul bando 2010 un esercizio sperimentale di valutazione di impatto, il cui approccio e i cui risultati (sia pure riferiti a un dispositivo identico nelle finalità, ma radicalmente diverso nell'implementazione) sono presentati e discussi in Ragazzi e Colagiaco (2020). Tale valutazione pilota ha da un lato mostrato risultati positivi e, soprattutto, dall'altro ha portato alla realizzazione di strumenti informatici per l'analisi testuale fondamentali sia per la profilazione delle imprese necessaria alla definizione dei campioni oggetto di valutazione, sia per la misura dell'incidenza infortunistica che rappresenta l'indicatore prescelto per la valutazione di impatto.

**Schema 1.** Sintesi delle domande valutative relative ai Bandi ISI articolate per l'ambito della valutazione

<b>Ambito della valutazione di impatto</b>	<b>Domande di valutazione</b>
<b>Analisi della implementazione della norma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il modello attuativo adottato ha reso effettivamente operative le indicazioni previste dalla norma? Come, in dettaglio?</li> <li>• Quali sono stati i problemi riscontrati nell'attuazione della disposizione normativa? Come sono stati affrontati e superati dall'Inail?</li> <li>• Vi è stata un'evoluzione nelle modalità di attuazione della norma? Cosa ha determinato l'evoluzione e il cambiamento adottato? Se c'è stato un cambiamento operativo quali sono le ragioni che ne hanno motivato l'innovazione?</li> <li>• Le ragioni che hanno determinato l'evoluzione sono risultato di un esercizio valutativo condotto in merito all'efficienza/efficacia delle modalità attuative sperimentate o sono basate su altre considerazioni? Quali ragionamenti eventualmente?</li> <li>• Gli eventuali cambiamenti impiegati hanno prodotto effetti migliorativi in termini di maggiore efficienza? Sono misurabili? Sono stati misurati?</li> <li>• Le eventuali innovazioni procedurali adottate hanno migliorato la capacità di finanziare i Progetti che conseguissero livelli di maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro nelle imprese? Ciò ha inciso su tutti i tipi di imprese (di tutti i settori produttivi)?</li> </ul>
<b>Analisi della effettività degli interventi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli investimenti previsti nei Progetti si sono rilevati pertinenti e capaci di conseguire gli obiettivi che si erano posti e per i quali le imprese sono state finanziate dall'Inail?</li> <li>• Qual è il livello di raggiungimento degli obiettivi indicati nei Progetti? Tale livello è omogeneo in tutti i settori produttivi? In tutte le regioni?</li> <li>• Quali sono i fattori che maggiormente hanno influenzato o, piuttosto, hanno ostacolato il raggiungimento degli obiettivi?</li> <li>• I risultati conseguiti dai Progetti finanziati hanno risposto alle priorità proposte dal Bando per ciascun anno di riferimento?</li> </ul>
<b>Analisi delle ricadute</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli interventi finanziati hanno contribuito a un aumento del grado di sicurezza complessivo dell'impresa? Come è possibile stimarlo?</li> <li>• In che misura l'apprendimento e le conoscenze emerse dai risultati conseguiti dal Progetto finanziato hanno favorito l'ideazione e la sperimentazione di processi/procedure capaci di migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro? Ciò vale per tutti i tipi di imprese, nei vari settori e territori?</li> </ul>

Ambito della valutazione di impatto	Domande di valutazione
<b>Analisi dell'impatto dei risultati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Come gli interventi promossi dai Progetti aziendali hanno contribuito a migliorare la salute e la sicurezza a livello generale? Nei settori produttivi? Sui territori?</li> <li>• In quale modo gli interventi messi in campo hanno influito sulla riduzione degli infortuni sul lavoro in Italia? Nei settori produttivi? Sui territori?</li> <li>• Su quale tipologia di criticità in materia di salute e sicurezza gli interventi attuati hanno registrato un cambiamento di maggiore intensità?</li> <li>• Gli interventi attuati hanno influito sui processi organizzativi e di produzione dell'impresa?</li> <li>• Vi sono stati cambiamenti, innovazioni nella pratica lavorativa a seguito della realizzazione dei Progetti finanziati?</li> <li>• Come hanno inciso i Progetti in termini di motivazioni/atteggiamenti dei lavoratori rispetto alla salute e sicurezza?</li> <li>• Quale è stato il coinvolgimento dei lavoratori nelle iniziative realizzate per la salute e la sicurezza sul posto di lavoro? Hanno partecipato alla redazione dei Progetti? Alla loro implementazione? Sono stati coinvolti nella valutazione finale?</li> </ul>

Nel caso dei bandi ISI le principali domande valutative cui si dovrebbe dare risposta nella ricerca del nesso causale tra i risultati monitorati e l'attuazione dell'intervento sono quelle già indicate in Accorinti e Colagiaco (2020), che per comodità di lettura sono riprese di seguito (Schema 1, ultima sezione dedicata all'analisi dell'impatto dei risultati).

### 3 APPLICARE IL METODO CONTROFATTUALE AI BANDI ISI

A conclusione del percorso di questo Quaderno, desideriamo tracciare la direzione per la ricerca successiva, dedicata all'applicazione del metodo controfattuale alla valutazione di efficacia dei Bandi ISI, applicazione che non potrà esimersi dalla considerazione e adeguata presa in carico delle differenti problematiche metodologiche.

Come si è sinteticamente sopra indicato, in generale la valutazione d'impatto controfattuale si basa sull'osservazione di un gruppo di controllo, formato, nel caso dei Bandi ISI, da quelle imprese che non hanno beneficiato dell'intervento, ma che sono il più possibile simili a quelle che ne hanno beneficiato. Ai fini della corretta misurazione dell'effetto occorre che l'intervento sia implementato rispettando alcuni requisiti fondamentali quali la misurabilità della dimensione che coincide con l'obiettivo da cui dipende l'individuazione e la raccolta delle variabili-risultato, e l'identificabilità dell'intervento nelle sue caratteristiche e nelle sue conseguenze. Si è già discusso sopra come i Bandi ISI siano idonei all'applicazione di un'analisi valutativa di impatto proprio per la presenza di queste caratteristiche nel dispositivo.

Tra le tecniche di valutazione controfattuale, per il caso oggetto dello studio è possibile ricadere nel caso del metodo *sperimentale* purché siano soddisfatte condizioni quali:

- la politica alla base dell'intervento non sia di tipo universale, ma a copertura parziale;
- l'assegnazione dell'intervento ai destinatari avvenga in modo casuale;
- la disponibilità, tanto per le imprese destinatarie dell'intervento quanto per quelle del gruppo di controllo, delle medesime informazioni per qualità e quantità.

Nella sua concezione il metodo sperimentale si basa sull'assegnazione dei destinatari al gruppo principale o al gruppo di controllo effettuata con estrazione casuale. Vi sono però situazioni, dette di *esperimento naturale*, in cui, benché non si sia proceduto a una vera e propria estrazione, la creazione dei due gruppi possa comunque essere considerata casuale in quanto basata su una procedura o su una variabile assolutamente non correlata con la variabile obiettivo.

Nel caso dei Bandi ISI si riscontra la possibilità di poter applicare correttamente il metodo sperimentale in quanto il processo Inail di finanziamento alle imprese appare soddisfare i requisiti e le condizioni precedentemente illustrati, considerato che:

- l'intervento è chiaramente identificabile e circoscritto;
- il click day garantisce il non intervento dello sperimentatore e dunque la scelta casuale dei destinatari dell'intervento;
- il gruppo di controllo può essere scelto tra quelle aziende che pur avendo i requisiti per essere ammesse al finanziamento non lo hanno ricevuto perché escluse a causa dell'esaurimento della dotazione finanziaria complessivamente impegnata dall'Istituto;
- i destinatari e il gruppo di controllo sono idealmente identici.

Più in particolare, il meccanismo di ammissione dei progetti fra tutte le domande pervenute, basato sul click day, può essere assunto come un esperimento naturale. Infatti, l'accesso alla procedura di valutazione dei singoli progetti, che porta al finanziamento, avviene sulla base di un criterio temporale. Nella pratica, le imprese interessate ad accedere al finanziamento si iscrivono e compilano una domanda preliminare che verifica automaticamente il possesso dei requisiti. La lista delle imprese pre-iscritte rappresenta l'insieme da cui vengono creati il gruppo dei trattati e quello controfattuale dei non trattati. Il giorno del click day le imprese presentano le domande vere e proprie che vanno a comporre a livello regionale degli elenchi in puro ordine cronologico di presentazione, senza alcuna ulteriore profilazione in base alle caratteristiche delle imprese o della proposta. Da tali elenchi si ottiene la lista dei progetti ammessi semplicemente scorrendo la graduatoria fino alla saturazione del finanziamento stanziato. Questa prima scrematura si basa quindi su un criterio presumibilmente casuale, poiché le posizioni disponibili vengono saturate in tempi brevissimi, che sono nell'ordine di minuti se non di secondi.

Di contro, l'applicazione del metodo controfattuale allo studio dell'impatto degli incentivi agli investimenti in sicurezza potrebbe essere caratterizzato da alcune criticità. Occorre infatti ancora sottolineare che, dal punto di vista metodologico, il problema principale del metodo sperimentale è il mantenimento dell'integrità dell'esperimento, cioè la separazione netta tra gruppo di controllo e gruppo sperimentale. Per ottenere stime corrette è indispensabile quindi che gruppo sperimentale e gruppo di controllo restino tali per l'intera durata dell'esperimento evitando:

- abbandoni e sostituzioni (per esempio grazie a scorrimenti della graduatoria per sostituire le imprese rinunciarie) nel gruppo principale dei trattati,
- trattamenti alternativi nel gruppo controfattuale dei non trattati.

È presumibile che entrambe le problematiche saranno presenti. L'analisi delle procedure condotte ha mostrato come ogni fase del bando – dalla presentazione della domanda alla liquidazione, passando per il click day, la presentazione della documentazione, la verifica di adeguatezza del progetto e della documentazione, la realizzazione del progetto e la rendicontazione – è caratterizzata da una certa mortalità. La positiva pratica di revisione delle procedure di accesso e di gestione dei fondi per gli incentivi ai progetti delle imprese per la sicurezza che l'Inail ha adottato – sulla base delle informazioni quali-quantitative desumibili dal sistema di monitoraggio dei Bandi ISI – ha certamente contribuito a migliorare l'efficacia dello strumento (Gagliardi 2018), ma non potrà comunque annullare i tassi di abbandono. A tal fine, appare quindi opportuno, da un lato, adottare metodi econometrici per trattare adeguatamente il problema, e dall'altro analizzare, con indagini qualitative in profondità, le caratteristiche di questi *drop-out*.

Anche per quanto riguarda le imprese non finanziate, è piuttosto alta la probabilità che l'impresa realizzi comunque l'investimento con fonti interne o, peggio ancora da un punto di vista valutativo, grazie a misure di incentivazione predisposte da altre istituzioni (per esempio le Regioni). In particolare, l'identificazione di misure che possono agire sulle imprese non trattate può rivelarsi particolarmente complesso, perché va allargato a tutte le incentivazioni per investimenti che possano avere ricadute, anche indirette, sulla salute e sicurezza. Infatti, molti dei beni strumentali finanziabili con i Bandi ISI in quanto migliorano la sicurezza, assolvono però anche ad esigenze operative dell'impresa stessa e possono quindi ricadere sotto misure che

sostengano il rinnovamento tecnologico delle dotazioni strumentali, l'innovazione e l'automazione, la sicurezza (intesa come protezione da attacchi dolosi), il miglioramento dell'impatto ambientale.

Un'ulteriore difficoltà operativa è connessa alla difficoltà di acquisire dal gruppo di controllo tutte le informazioni necessarie alla comparazione tra i due gruppi ai fini della valutazione dell'efficacia.

Infine, una tematica ancora più ampia viene toccata quando si allarga l'obiettivo conoscitivo fino a includere quelle imprese che, pur avendo necessità di migliorare il proprio livello di sicurezza sui luoghi di lavoro, non fanno neppure domanda per ottenere il sussidio. Questo apre al tema autoselezione nel trattamento e a quello della validità esterna dei risultati. La valutazione sperimentale discussa si riferisce solo alle imprese che rispondono al bando e che risultano statisticamente omogenee in termini di atteggiamento verso la politica; questo permette di considerare i risultati non distorti da *selection bias* rispetto all'universo considerato. Ma se si volesse estendere l'analisi all'universo delle imprese destinatarie dell'intervento il problema della *selezione nel trattamento* sorgerebbe notevolmente, minando la validità esterna di risultati, cioè la trasferibilità dei risultati a categorie di soggetti non inclusi nell'analisi. Tale estensione andrebbe fatta con estrema cautela, acquisendo approfondite informazioni sulle caratteristiche delle imprese non partecipanti<sup>1</sup>.

#### 4 BIBLIOGRAFIA

- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2016). Nota del Gruppo di Esperti CNR di Valutazione delle Politiche Pubbliche per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sulla valutazione delle politiche per la sicurezza- Contributo per la relazione intermedia della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. Roma. Disponibile da <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1000175.pdf>
- Accorinti, M., Gagliardi, F., Ragazzi, E., & Salberini, G. (2018). L'interesse del Senato della Repubblica per la pratica valutativa: alcune riflessioni di metodo relativamente agli aiuti per la sicurezza sui luoghi del lavoro. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*, (22)70, pp. 7-29. DOI: 10.3280/RIV2018-070002.
- Accorinti, M., & Colagiaco, C. (2020). Valutare gli incentivi alla salute e alla sicurezza sul lavoro: approcci e domande valutative. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 17-34. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.007>
- Barra, M.I., Desiderio, P., Magnante, D., Schneider Graziosi, A., Vallerga, R., & Zarrelli, G. (2016a). La bonifica da materiali contenenti amianto: il contributo dell'Inail. In *Atti 9° del Seminario di aggiornamento dei professionisti Contarp "Reti, sinergie, appropriatezza, innovazione: professioni tecniche verso il futuro della salute e sicurezza sul lavoro" (Genova 5-7 ottobre 2016)*. *Quaderni degli infortuni e delle malattie professionali*, pp. 109-113.
- Barra, M.I., Desiderio, P., Magnante, D., Schneider Graziosi, A., Vallerga, R., & Zarrelli, G., (2016b). La prevenzione del rischio da agenti chimici e cancerogeni: i progetti finanziati attraverso i Bandi ISI. In *Atti 9° del Seminario di aggiornamento dei professionisti Contarp "Reti, sinergie, appropriatezza, innovazione: professioni tecniche verso il futuro della salute e sicurezza sul lavoro" (Genova 5-7 ottobre 2016)*. *Quaderni degli infortuni e delle malattie professionali*, pp. 115-120.
- Colagiaco, C., & Signorini, S. (2020). Le attività di ricerca dell'Inail sulla valutazione. In Ragazzi, E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 63-8. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.010>

<sup>1</sup> La *survey* descritta in Colagiaco e Signorini (2020) ha raccolto informazioni funzionali a tale verifica sulla validità esterna.

- Commissione europea. (2007). Comunicazione della Commissione. Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. Disponibile da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0062&from=EN>
- European Agency for Safety and Health at Work.(2013).*Priorities for occupational safety and health research in Europe: 2013-2020*,Luxembourg: Publications Office of the European Union.doi: 10.2802/25457.
- Gagliardi, F. (2020). La valutazione del modello di attuazione e di governance dei Bandi ISI. In Ragazzi, E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 35-44. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.008>
- Hasle, P., Refslund, B., Antonsson, A., Ramioul, M., &Walters, D. (2017).*Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice*.Luxembourg: Publications Office of the European Union, European Agency for Safety and Health at Work.DOI: 10.2802/270452.
- Inail, 2015. Piano delle attività di ricerca 2016-2018.Allegato alla determina del Presidente n. 469 del 21 dicembre 2015,[https://www.inail.it/cs/internet/atti-e-documenti/note-e-provvedimenti/determine-presidente/ucm\\_210698\\_determina-del-presidente-n--469-del-21-dicembre.html](https://www.inail.it/cs/internet/atti-e-documenti/note-e-provvedimenti/determine-presidente/ucm_210698_determina-del-presidente-n--469-del-21-dicembre.html)
- Martini, A. (2009).*Valutare il successo delle politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 2009.
- Ragazzi, E. (2020). Premessa. In Ragazzi, E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 3-8. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.005>
- Ragazzi, E., &Colagiacomio, C. (2018). Gli incentivi ISI: imprese coinvolte e risultati raggiunti. In Ragazzi E. (a cura di). *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 45-61. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.009>
- Salberini, G., & Signorini, S. (2020). Gli aiuti di Stato per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in Ragazzi E. (a cura di), *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 9-16. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.006>



## Recensioni

<http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.012>



Colagiacomo, C., Ragazzi, E., Sella, L., & Signorini, S. (2018). Gli incentivi per la salute e sicurezza sul lavoro: riflessione sugli approcci metodologici e sulle criticità dell'analisi valutativa. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*, (22)71-72, pp. 102-120. (DOI: 10.3280/RIV2018-071006).

Il tema della valutazione di impatto delle politiche pubbliche sta diventando sempre più centrale nell'ambito dell'analisi di performance della spesa pubblica.

Nel corso degli ultimi quaranta anni l'obiettivo di innalzare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di protezione e sicurezza sociale, infatti, è stato posto stabilmente in evidenza nelle agende dei policy maker. La crisi economico-finanziaria del 2007/2008 e l'attuale Emergenza COVID-19, peraltro, rendono il perseguimento della sostenibilità del *welfare state*, in crisi sin dagli inizi degli anni '80, una priorità ineludibile. La minor resilienza dei conti pubblici ha spinto i governi ad un rafforzamento dei processi di razionalizzazione della spesa pubblica (i.e. *spending review*) che ha inevitabilmente ridotto l'ampiezza delle tutele apprestate dal sistema di protezione e sicurezza sociale (Antonelli *et al.* 2019).

Una simile evidenza, dunque, impone di innalzare il grado di consapevolezza e di responsabilità associata all'attività di revisione della spesa. Piuttosto che su scelte asettiche e di tipo orizzontale, l'attività di riforma della spesa pubblica dovrebbe essere guidata, in modo sempre più puntuale, dalle lezioni apprese dalle attività di valutazione di impatto condotte.

In tale contesto, l'articolo di Colagiacomo *et al.* (2018) ripercorre in modo sistematico la acerba letteratura di valutazione di impatto delle Politiche in materia di Salute e Sicurezza del Lavoro (PSSL), anche al fine di tracciare delle prime possibili linee guida per l'implementazione di un disegno di valutazione *ex post* sull'iniziativa Bandi ISI di Inail.

Il lavoro parte dalla constatazione che le PSSL “*non vengono valutate usando rigorosi criteri di ricerca basati sull'evidenza scientifica*” (Andersen *et al.* 2019) e rappresentano uno degli ambiti meno battuti dalle valutazioni così dette *quasi-sperimentali*. Tra le criticità vengono segnalate prevalentemente: la complessità delle misure di intervento da valutare (i.e., *outcomes* multipli, procedure amministrative, ecc.) e la disponibilità dei dati. Considerate queste premesse, il lavoro evidenzia che le diverse caratteristiche associate alle PSSL di tipo orizzontale/regolamentare e di tipo selettivo (aiuti di stato e incentivi) giustificano il ricorso a metodologie di valutazione eterogenee che tengano conto della natura della misura di intervento presa in esame.

Preso atto delle sfide che la valutazione impone nell'ambito delle PSSL di tipo selettivo, il lavoro traccia poi un possibile disegno di valutazione dei cosiddetti bandi ISI di Inail (interventi di finanziamento alle PMI per la realizzazione di interventi in materia di salute e sicurezza sul

lavoro in attuazione dell'art. 11, comma 5 del D.lgs. 81/2008 s.m.i.). Apprezzabile è sia la ricostruzione della misura agevolativa, che appare puntuale e approfondita, sia la specifica individuazione delle sfide da affrontare nell'implementazione di un possibile disegno di valutazione controfattuale (ex post). In termini generali, il contributo rappresenta una solida base di partenza per la costruzione di un nuovo impianto metodologico di valutazione controfattuale in grado di affrontare e superare le criticità insite nella valutazione d'impatto di misure PSSL di tipo selettivo.

In prospettiva più estesa e sistemica, al fine di migliorare la performance dell'intervento pubblico, è auspicabile che la valutazione sia sempre più integrata (*Common Methodology for State Aid Evaluation, Commission Staff Working Document, 2014*) nel processo di *policy making* e venga estesa il più possibile ai diversi ambiti di operatività del settore pubblico. L'evoluzione dell'intervento pubblico dovrebbe essere pertanto alimentato da decisori aperti al principio del "seguir virtute e canoscenza".

Angelo Castaldo  
(Sapienza Università di Roma,  
Dipartimento di Studi giuridici ed  
economici)

#### *Riferimenti Bibliografici*

- Andersen, J.H., Malmros, P., Ebbelhoej, N.E., Flachs, E.M., Bengtsen, E., & Bonde, J.P. (2019). Systematic Literature Review on the Effects of Occupational Safety and Health (OSH) Interventions at the Workplace. *Scand J Work Environ Health*, 36(4), pp. 103-113. DOI: 10.5271/sjweh.3775.
- Antonelli, M.A., Castaldo, A., & De Bonis, V. (2019). *Intervento pubblico e Welfare. Efficacia ed Efficienza della spesa sociale in Europa*. Milano: Cedam.



Ragazzi, E., Stefanini, A., Benintendi, D., Finardi, U., & Holstein, D.K. (2020). Evaluating the Prudency of Cybersecurity Investments: Guidelines for Energy Regulators. (NARUC. National Association of Regulatory Utility Commissioners). Disponibile da <http://www.ircres.cnr.it/images/naruc/2020NARUCguidelinesfinal.pdf>

Il tema della sicurezza è diventato di estrema importanza nella società contemporanea a causa della sua interconnessione con molteplici aspetti della vita quotidiana e delle sue implicazioni di natura economica, giuridica e sociale. La recente pandemia che ha colpito e continua a interessare la quasi totalità dei paesi ha messo in evidenza alcuni problemi: innanzitutto la sicurezza sanitaria relativa alle persone (dai pazienti al personale sanitario, dai semplici cittadini ai lavoratori), ma anche la sicurezza delle informazioni personali relative ai contagiati. Si è inoltre verificato nelle settimane di chiusura totale un preoccupante incremento degli attacchi informatici nei confronti di imprese ed enti pubblici di vario genere. Quest'ultimo fatto ha riportato l'attenzione su un aspetto ricorrente nelle analisi economiche e sociali che è quello della fragilità delle infrastrutture di fronte alla minaccia di *cyberattacks*. Particolarmente delicata è la situazione del sistema elettrico poiché dal suo funzionamento dipende la vita quotidiana di tutti noi: dai trasporti ferroviari e tramviari all'illuminazione di case e strade, dalla produzione industriale agli ospedali e ad altri servizi pubblici. Da un punto di vista strettamente operativo ogni gestore mette in atto le misure che ritiene più appropriate attraverso investimenti i cui costi ricadono ovviamente sugli utenti del servizio. Proprio la caratteristica del servizio e la sua strategicità hanno spinto i governi a istituire degli enti regolatori che sovrintendono alle attività dei gestori della rete elettrica e, in particolare, agli investimenti realizzati e alle tariffe applicate.

Per quanto riguarda la *cybersecurity* in campo elettrico è ovviamente in capo ai gestori l'adozione di tutte le misure atte a contrastare questa minaccia, ma ai regolatori spetta la sorveglianza non solo sugli aspetti tecnici, ma anche la valutazione della ragionevolezza economica, della congruità degli investimenti realizzati dai gestori e il relativo trasferimento sulle tariffe al consumo. L'Associazione americana dei regolatori ha chiesto a un gruppo di ricerca dell'Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile (IRCRES) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), coordinato da Elena Ragazzi, di predisporre, a favore dei regolatori dei paesi dell'area euroasiatica, linee guida su cui poter impostare la loro attività. Il lavoro ha riguardato in particolare i paesi che si affacciano sul mar Nero (Armenia, Georgia, Ucraina, Rep. Moldova) e si è svolto nell'arco di 18 mesi con un approccio multidisciplinare attraverso la raccolta di dati, analisi sul campo, incontri con i regolatori e i gestori dei paesi interessati.

Alla base di questo incarico vi è la pluridecennale attività del CNR-IRCRES nello studio dell'economia del sistema elettrico, ma soprattutto l'esperienza accumulate con il progetto ESSENCE (Emerging Security Standards to the EU power Network controls and other Critical Equipment, 2011-2014, finanziato dal EU CIPS Programme, <http://essence.ceris.cnr.it/>) con il quale sono stati stimati costi e benefici delle misure di difesa dai *cyberattacks*. Da qui il gruppo di ricerca del CNR-IRCRES è partito sia per quanto riguarda l'approccio metodologico, sia per l'analisi delle fonti empiriche.

L'obiettivo delle Linee guida è assistere gli enti regolatori nel definire le tariffe più opportune per sostenere gli investimenti nella sicurezza delle reti attuati dai gestori. Si tratta tuttavia non di un elenco di prescrizioni o di formule di calcolo, bensì di un insieme ragionato di approcci metodologici, di riferimenti a esperienze già realizzate, di discussione fra più alternative. Questo è dovuto al fatto che ogni paese ha situazioni diverse sia dal punto di vista normativo che tecnico avendo sviluppato nel corso degli anni percorsi autonomi e non sempre lineari. Non a caso quindi il capitolo introduttivo ripercorre le caratteristiche dei contesti regolatori più importanti e diffusi (*cost plus* e *performance-based*).

Le parti centrali delle linee guida sono ovviamente dedicate all'individuazione e al calcolo dei costi degli investimenti in *cybersecurity* e ai relativi benefici. A questo fine è approfondita l'analisi degli indicatori più adatti attraverso la discussione delle esperienze già attuate e degli approcci metodologici più usati per arrivare a una proposta di metrica che garantisca un approccio adeguato a un contesto così particolare come quello analizzato. Particolare attenzione è data al concetto di *effectiveness* che in italiano è generalmente intesa come efficacia, ma che in questo contesto va intesa come efficacia effettiva, dimostrata sul campo e non solamente a livello teorico o sperimentale.

Il capitolo finale è dedicato all'identificazione di cinque scenari relativi alle misure di protezione dalla minaccia in rapporto con le scelte operative dei gestori nell'ambito dei contesti regolatori. Per ogni scenario sono chiaramente indicati i passi che il regolatore nazionale deve compiere in accordo con il suo ruolo intermedio di relazione tra i *policy maker* che pongono degli obiettivi generali (la sicurezza della rete), i gestori che devono realizzare concretamente gli investimenti e gli utenti che attraverso le tariffe ne sosterranno i costi.

Si tratta di un lavoro fortemente innovativo che fa il punto su una materia complessa e in forte sviluppo grazie proprio al contributo di studiosi ed esperti di diverse discipline e all'approccio partecipativo attuato nel corso del progetto. I risultati ottenuti, benché studiati per alcuni paesi specifici, sono infatti di applicazione generale e potranno essere ulteriormente validati e approfonditi attraverso l'attività di assistenza che il gruppo di ricerca del CNR-IRCrES sta realizzando a favore degli enti regolatori.

Secondo Rolfo  
CNR-IRCrES



Quaderni IRCrES  
Temi e problemi di sostenibilità sociale, economica, ambientale

**2020**

- [Vol. 5, n. 1](#)

**2019**

- [Vol. 4, n. 2](#)
- [Vol. 4, n. 1](#)

**2018**

- [Vol. 3, n. 5](#)
- [Vol. 3, n. 4](#)
- [Vol. 3, n. 3 Narrazioni dal Secolo Breve. Ripensare il Mediterraneo.](#) A cura di Antonella Emina  
ISBN: 978-88-98193-13-4
- [Vol. 3, n. 2 Territori e Scenari. Ripensare il Mediterraneo.](#) A cura di Antonella Emina  
ISBN: 978-88-98193-12-7
- [Vol. 3, n. 1](#)

**2017**

- Vol. 2, n. 2  
[The relation between public manager compensation and members of parliament's salary across OECD countries: explorative analysis and possible determinants with public policy implications.](#)  
Igor Benati, Mario Coccia. DOI: <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2017.001>
- Vol. 2, n. 1  
[What is the relation between public manager compensation and government effectiveness? An explorative analysis with public management implications.](#) Mario Coccia, Igor Benati.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2017.002>

**2016**

- Vol. 1, n. 1  
[Emerging costs deriving from blackouts for individual firms: evidence from an Italian case study.](#) Clementina Bruno, Ugo Finardi, Azahara Lorite-Espejo, Elena Ragazzi

Il Quaderno *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* fornisce un quadro inedito sugli Incentivi di Sostegno alle Imprese (Bandi ISI), a favore delle PMI che investono sulla sicurezza e sulla salute nei luoghi di lavoro. I Bandi ISI mirano a un target di imprese caratterizzate da maggiore rischio – per piccola dimensione, tipo di lavorazione o settore produttivo – e forniscono un contributo a fondo perduto per investimenti che riducano il rischio di infortunio o di contrarre malattie professionali.

Tale primo quadro completo del sistema di implementazione di questa politica gestita dall'Inail è dotato di un ampio corredo di informazioni qualitative e quantitative ed è aperto a futuri approfondimenti dedicati all'analisi di efficacia.

Il lavoro svolto parte dal rapporto con la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, istituita presso il Senato della Repubblica durante la XVII legislatura. Consapevole dell'importanza dell'attività di valutazione nei settori oggetto della propria attività, la Commissione ha coinvolto un gruppo di esperti del Consiglio Nazionale delle Ricerche. A partire da ciò l'Inail, che nel proprio Piano delle attività di ricerca 2016-2018 aveva già intrapreso un percorso di indagine valutativa, e il CNR hanno stipulato una convenzione che è stata la base per la ricerca qui presentata.

