

# 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.