

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

The ISI incentives: methodological approaches and evaluation questions

MARCO ACCORINTI^a, CHIARA COLAGIACOMO^b

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

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

corresponding author: 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 PRELIMINARI¹

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

¹ 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 ss².

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

² 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>Bandi</i>	<i>Stanziamiento complessivo</i>	<i>Misura del contributo</i>	<i>Contributo massimo erogabile</i>	<i>Tipologia di progetto</i>
ISI 2010	60 milioni di Euro	dal 75% al 50%	100.000,00 euro	- Investimento - Formazione - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale
ISI 2011	205 milioni di Euro	50%	100.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale
ISI 2012	155.352 milioni di Euro	50%	100.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale
ISI 2013	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
ISI 2014	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>
FIPIT 2014	30 milioni di euro	65%	50.000,00 euro	- Innovazione tecnologica nei 3 settori: Agricoltura / Edilizia / Estraz. e lavoraz. dei materiali lapidei
ISI 2015	276.269.986 milioni di euro	65%	130.000,00 euro	- Investimento - Adoz. di modelli organizz. e di resp. sociale - Bonifica da amianto
ISI 2016	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
Agricoltura 2016	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
ISI 2017	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)
ISI 2018	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

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"> • 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)?
Analisi della effettività degli interventi	<ul style="list-style-type: none"> • 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? • 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?
Analisi delle ricadute	<ul style="list-style-type: none"> • 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?
Analisi dell'impatto dei risultati	<ul style="list-style-type: none"> • 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?

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 finanziati³. 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

³ 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>