

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

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 richiamate¹. 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

¹ 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 settore². 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'Istituto³, 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,

² 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.

³ 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. 5⁴, l’Inail adotta una procedura valutativa a sportello⁵ 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 partecipazione⁶. 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 fine⁷. 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

⁴ 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.

⁵ 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.

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

⁷ 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 tecnica⁸. 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 presentata⁹. 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 Inail¹⁰.

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

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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 euro¹¹.

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)¹²;
- 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

¹¹ 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.

¹² 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)¹³;
- 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 lavorativa¹⁴.

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 [...]”¹⁵. Questa

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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
- 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>