

ISTITUTO DI ECONOMIA E FINANZA

DIPARTIMENTO DI STUDI GIURIDICI
FILOSOFICI ED ECONOMICI



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

PUBLIC FINANCE RESEARCH PAPERS

I BANDI ISI INAIL A SUPPORTO DEGLI INVESTIMENTI IN SALUTE E SICUREZZA
SUI LUOGHI DI LAVORO: INQUADRAMENTO NORMATIVO E TEORIA DEL
CAMBIAMENTO

ALESSIA MARROCCO, GABRIELE D'AMORE,
CHIARA COLAGIACOMO, ANGELO CASTALDO

Alessia Marrocco
Ph.D. student in Economics
Dipartimento di Diritto ed Economia
Sapienza Università di Roma
Email: alessia.marrocco@uniroma1.it

Gabriele D'Amore
Assegnista di Ricerca
Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici
Sapienza Università di Roma
Email: ga.damore@uniroma1.it

Chiara Colagiaco
Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)
Dipartimento Medicina, Epidemiologia, Igiene del Lavoro e Ambientale (DIMELA)
Email: c.colagiaco@inail.it

Angelo Castaldo
Professore associato di Scienza delle Finanze
Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici
Sapienza Università di Roma
Email: angelo.castaldo@uniroma1.it

Please cite as follows:

Marrocco A., D'Amore G., Colagiacomo C., Castaldo A. (2022), *"I bandi ISI INAIL a supporto degli investimenti in salute e sicurezza sui luoghi di lavoro: inquadramento normativo e teoria del cambiamento"*, Public Finance Research Papers, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF, Sapienza University of Rome, n. 54

(<https://www.dsge.uniroma1.it/pubblicazioni/istituto-economia-e-finanza/public-finance-research-papersa>)

Alessia Marrocco, Gabriele D'Amore,
Chiara Colagiaco, Angelo Castaldo

I bandi ISI INAIL a supporto degli investimenti in salute e sicurezza sui luoghi di lavoro: inquadramento normativo e teoria del cambiamento

Abstract. L'obiettivo di questo lavoro è di valutare se il disegno dei Bandi ISI erogati dal 2010 dall'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) è ben orientato ad innalzare i livelli di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ed, in particolare, di dispiegare effetti protettivi rispetto alle determinanti degli infortuni sul lavoro. Sulla base della letteratura esistente, il lavoro mira a ricostruire la catena causale teorica degli incidenti occupazionali sulla quale l'INAIL intende intervenire. Attraverso un approccio che prevede il ricorso all'analisi basata sulla teoria del cambiamento (Weiss, 1997) dalla nostra analisi emerge che nel complesso la policy dell'INAIL, basata su incentivi diretti a micro, piccole e medie imprese, si è rilevata ben strutturata su solidi fondamenti teorici economici che supportano l'ipotesi d'intervento sul rischio infortunistico. Potenzialmente l'iniziativa può contribuire a generare un effetto addizionale sugli investimenti in SSL delle imprese beneficiarie del sussidio – effetto teoricamente idoneo a generare una riduzione dell'incidenza infortunistica sui luoghi di lavoro

Keywords: Teoria del cambiamento, Bandi ISI, valutazione del disegno della policy.

1. Introduzione

Il miglioramento delle condizioni di lavoro è un obiettivo perseguito da tempo dall'Unione europea. Questo obiettivo incluso nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, è stato perseguito fin dall'adozione della Framework Directive (89/391/EEC) ed è stato ora rilanciato attraverso la Comunicazione della CE "Quadro strategico per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027".

In Italia, sulla base del Decreto Legislativo n. 81/2008, dal 2010 l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) ha lanciato l'iniziativa ISI (Incentivi di Sostegno alle Imprese) per rafforzare il ruolo degli strumenti di policy orientati a migliorare il livello di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro svolto dagli incentivi economici. Gli incentivi sono erogati sotto forma di contributo a fondo perduto, volti alla promozione degli investimenti rivolti soprattutto alle PMI e con priorità a quelle che operano in settori ad alto rischio. Gli investimenti, in termini generali, possono riguardare sia macchinari che modelli organizzativi. Tale iniziativa rappresenta un esempio unico in Europa, per rilevanza dell'intervento e per perduranza nel tempo, di un regime di aiuti diretti a perseguire tale finalità¹.

Per dare una misura della portata della policy, dal 2010 al 2019 le imprese partecipati al click-day sono state 160.416, quelle saldate corrispondono 15.963, e lo stanziamento complessivo è stato 1.966.244.305 euro.

Il presente lavoro mira a verificare l'appropriatezza della politica alla luce delle determinanti rinvenute in letteratura dei livelli SSL (Salute e Sicurezza sui Luoghi di Lavoro). In particolare, per valutare il buon adattamento della policy viene condotta un'analisi che prevede l'implementazione dell'approccio della cosiddetta Teoria del Cambiamento (Weiss, 1997). Tale approccio metodologico *theory-based* mira ad aprire la *black-box* della misura per mostrare i meccanismi che dall'input (incentivo economico), attraverso il processo, portano all'outcome prefissato dall'INAIL (diminuzione dell'incidenza degli infortuni sul lavoro). L'obiettivo fissato dall'analisi risiede nel ricostruire il modello logico sottostante il cambiamento che la misura intende perseguire, i presupposti dell'efficacia dell'intervento, i collegamenti causali e i risultati attesi. Tale

¹ La misura è implementata annualmente dal 2010 (12 anni), con la sola interruzione nel 2019 a causa della crisi economica conseguente alla pandemia da Covid19. Le risorse economiche previste per il Bando 2019 (il cui espletamento sarebbe avvenuto nel 2020) che si sono rese in tal modo disponibili, sono state destinate al finanziamento di misure finalizzate al contenimento e al contrasto della diffusione del coronavirus negli ambienti di lavoro.

esercizio verrà implementato su tre catene causali specifiche, scelte tra quelle che trovano maggiore condivisione nella letteratura sul tema: la dimensione dell'impresa, il settore di appartenenza, i modelli organizzativi implementati.

Dall'analisi complessiva emerge che la policy risulta coerente con i fondamenti teorici alla base delle determinanti degli infortuni sul lavoro: l'INAIL, nel disegno della propria politica, appare offrire uno strumento che affronta in modo adeguato la multidimensionalità del fenomeno infortunistico e influisce sulle determinanti più critiche nel garantire buoni livelli di SSL.

Il lavoro è strutturato come segue: nella sezione 2 viene fornita una rassegna della letteratura in materia di SSL. La sezione 3 contribuisce a contestualizzare a livello normativo la policy oggetto di discussione. La sezione 4 illustra l'approccio metodologico utilizzato e la sua applicazione. La sezione 5, infine, discute le principali evidenze emerse dall'analisi e traccia le principali riflessioni conclusive.

2. Rassegna della letteratura

Un'ampia letteratura ha investigato le determinanti degli infortuni sul luogo di lavoro e delle malattie professionali. Tale letteratura suggerisce che la SSL è un fenomeno complesso e multidimensionale (Cornelissen *et al.*, 2017) e richiede, perciò, di essere affrontato da diverse prospettive e considerando la complessa pluralità di elementi che la determinano: da fattori individuali e legati al luogo di lavoro, a caratteristiche socio-economiche e istituzionali (Fabiano *et al.*, 2004, Laflamme, 1990). Tali fattori sono in grado di incidere sulla probabilità che un incidente sul lavoro possa verificarsi.

Tra le determinanti dei livelli di salute e sicurezza sul lavoro che trovano maggiore condivisione nella letteratura sul tema vi sono, il settore di appartenenza, la dimensione dell'impresa, e i modelli organizzativi implementati.

In letteratura esiste un ampio consenso sul fatto che il settore gioca un ruolo determinante nei livelli di rischio di infortuni sul lavoro: ciò è confermato dal fatto che le differenze riscontrate in termini di frequenza infortunistica tra i settori persistono anche quando si controllano le differenze di contesto tra cluster di Paesi (Lenaerts *et al.*, 2020). La prospettiva settoriale è importante soprattutto per lo studio dei rischi legati all'ambiente fisico (Leigh *et al.*, 1989; Maiti e Bhattacharjee, 1999; Maiti *et al.*, 2001, Maiti *et al.*, 2004. Haslam *et al.*, 2005, Khanzode *et al.*, 2011), che dipendono dal tipo di attività svolta, dal processo

produttivo, dai materiali utilizzati, dalle attrezzature tipicamente impiegate in un'industria, nonché dalle attività svolte durante l'attività lavorativa (Parent-Thirion *et al.* 2012; Walters e Wadsworth, 2016, Lenaerts *et al.*, 2020). Questa attenzione è rilevante anche in considerazione del fatto che i rischi per la salute fisica rimangono il più forte predittore di infortuni per coloro che svolgono lavori manuali (Kubicek *et al.*, 2019; Toch *et al.*, 2014).

Le differenze intersettoriali in termini di attività e compiti svolti dai lavoratori sono anche direttamente correlate alla struttura occupazionale di ciascun settore. In particolare, i settori dominati dalle professioni manuali, come l'edilizia, l'agricoltura, l'industria e i trasporti, hanno tipicamente ambienti fisici meno sicuri; al contrario, i settori dominati dalle professioni impiegate, come i servizi finanziari, l'istruzione e la pubblica amministrazione, presentano minori rischi legati all'ambiente fisico (Lenaerts *et al.*, 2020). Pertanto, mentre i settori a più alta incidenza di lavoratori con grado di istruzione e reddito maggiormente elevato sono soggetti a rischi sulla SSL prevalentemente legati a fattori psicologici (come stress e ansia), i cosiddetti colletti blu sono soggetti a un rischio più elevato di infortuni (Dorman, 2000).

Anche la dimensione dell'impresa è considerata una variabile in grado di esercitare un impatto sui livelli di SSL (Fabiano *et al.*, 2004), che mostra una correlazione inversa con l'incidenza degli infortuni sul lavoro. Tale correlazione potrebbe essere spiegata dall'evidenza che a parità di settore – e quindi di fonti di rischio – le PMI devono generalmente affrontare gli stessi tipi di problemi di salute e sicurezza delle imprese più grandi, ma con una minore capacità di affrontare tali problemi sotto diversi punti di vista (Frick e Walters, 1998; Antonsson, 2002). In primo luogo, sotto il profilo delle capacità economiche. Le imprese di minori dimensioni, infatti, sono generalmente operatori che presentano una maggiore fragilità finanziaria, e riscontrano, pertanto, maggiori ostacoli all'espletamento di attività che garantiscano adeguati livelli di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, (Dorman, 2000; Champoux and Brun, 2001; Hasle and Limborg, 2006; Nordlöf *et al.*, 2017).

In secondo luogo, sul versante delle capacità in termini di conoscenza e di diffusione della cultura della SSL. Sotto questo profilo, esiste una differenza tra PMI e grandi imprese riguardo la *decision-latitude* delle scelte strategiche, la quale ha un impatto non trascurabile sui livelli di SSL. Come indagato approfonditamente da numerosi autori (Eakin e MacEachen, 1998; Eakin, 2010; Walters *et al.*, 2018), nella maggior parte delle PMI la figura

del proprietario e del manager coincidono (Walters and Wadsworth, 2016). Tali proprietari-manager sono spesso privi di formazione e competenze in materia (Antonsson 2002; Hasle et.al, 2012), il che comporta che *«l'ambiente di lavoro non è un problema centrale per i proprietari-manager perché essi sono occupati con molte decisioni di breve termine a causa di un'alta incertezza esterna. I proprietari-manager hanno solo parziali e spesso confliggenti percezioni dell'ambiente di lavoro»* (Hasle et. al, 2012); la ridotta percezione critica dei rischi è aggravata ulteriormente dalla minore disponibilità di risorse economiche da investire. Inoltre, i proprietari-manager delle PMI tendono a vedere il rischio come “parte del lavoro”, e in qualche modo ineliminabile (Walters et. al, 2018). Questo porta ad una sottovalutazione del rischio, ad una personalizzazione dell'incidente in capo al lavoratore, e quindi alla deresponsabilizzazione del datore di lavoro nel garantire buoni livelli di SSL.

La mancanza di attenzione alle questioni relative alla SSL potrebbero, inoltre, essere percepite dai dipendenti, determinando un peggioramento del clima di sicurezza, delle performance in SSL e quindi della frequenza infortunistica, come mostrato in alcuni studi (He et al., 2019, Zohar, 2003, Neal et al., 2000). Quest'ultimo filone di letteratura ha riscontrato l'evidenza che le relazioni percepite tra management e dipendenti hanno un impatto negativo e significativo sugli infortuni sul lavoro (Hofmann & Morgeson, 1999, Wallace and Popp, 2006). Il clima di sicurezza, quindi, influenza positivamente i comportamenti di sicurezza (attraverso la conoscenza della sicurezza e la motivazione), in quanto migliora le conoscenze in materia di sicurezza; ciò si riflette in ambienti di lavoro in cui le informazioni sulla sicurezza vengono comunicate formalmente attraverso la formazione e le riunioni, e informalmente attraverso le discussioni sul posto di lavoro (Christian et al., 2009).

Un ulteriore fabbisogno che emerge per le PMI risiede nella ridotta adozione di buone pratiche in tema di SSL rispetto alle imprese di maggiori dimensioni (Antonsson et al., 2002; Walters and Wadsworth, 2016). La scelta di un modello rispetto ad un altro dipende da personali scelte del proprietario dell'impresa, e tale questione è altamente critica alla luce del fatto che, come evidenziato in letteratura, i modelli organizzativi sono riconosciuti essere una importante determinante dei livelli di SSL. I datori di lavoro, infatti, possono garantire un migliore ambiente in cui i lavoratori svolgono le loro attività in modo più sicuro (Cornelissen *et al.*, 2020). Al riguardo Mohammadfam et al. (2017) mostrano che il rispetto di buone pratiche in SSL assicurano migliori performance in termini di infortuni sul lavoro.

In aggiunta, altri numerosi studi (Shannon *et al.*, 1996, Vassie *et al.*, 2000; Kogi, 2002; Parent-Thirion *et al.*, 2012; Ipsen *et al.*, 2015) mettono in luce l'importanza dei modelli organizzativi. Il lavoro organizzato, infatti, opera a diversi livelli per rendere i luoghi di lavoro più sicuri (Walters *et al.*, 2005). Le caratteristiche e le scelte relative all'organizzazione del lavoro, sia a livello tecnico che umano, determinano il contesto generale in cui i compiti sono svolti (Laflamme, 1990). In particolare, l'importanza di opportuni modelli organizzativi dell'ambiente di lavoro è legata ad aspetti di organizzazione del processo, dei metodi di lavoro e dell'organizzazione del lavoro stesso – come l'orario di lavoro o “*soft tools*” come *task rotation*, *teamwork* e coinvolgimento dei lavoratori. Tali elementi che riguardano l'ambiente fisico in cui il compito viene svolto sono soggette ad una responsabilità manageriale e impattano in modo determinante sul livello di esposizione del lavoratore al rischio di infortuni (Parent-Thirion *et al.*, 2012, Irastorza *et al.*, 2016). Tale aspetto risulta ancor più rilevante alla luce del fatto che l'implementazione di macchinari più sicuri, non necessariamente garantisce una minore incidenza infortunistica se non sono accompagnati da adeguati modelli organizzativi (Walters *et al.*, 2005).

3. La normativa in tema di SSL: dal Programma Strategico Europeo 2007-2012 ai Bandi ISI

Con la comunicazione della Commissione del 21 febbraio 2007 della strategia comunitaria 2007-2012 in materia di salute e sicurezza sul lavoro (COM/2007/0062 def.) e la relativa risoluzione del Consiglio del 25 giugno 2007 (2007/C 145/01), l'Unione Europea² ha dato

² La comunicazione del 21 febbraio 2007 poggiava su un largo impianto normativo comunitario che comprendeva i seguenti articoli principali:

Art. 18 della direttiva 89/391/CEE del Consiglio ("direttiva quadro" sulla SSL), del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro;

Art. 10 della direttiva 89/654/CEE del Consiglio (prima direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, par. 1 della direttiva 89/391/CEE), del 30 novembre 1989, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro;

Art. 10 della direttiva 89/655/CEE del Consiglio (seconda direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, par. 1 della direttiva 89/391/CEE), del 30 novembre 1989, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro;

Art. 10 della direttiva 89/656/CEE del Consiglio (terza direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, par. 1 della direttiva 89/391/CEE), del 30 novembre 1989, concernente le prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per l'uso da parte dei lavoratori di attrezzature di protezione individuale durante il lavoro;

Art. 9 della direttiva 90/269/CEE del Consiglio (quarta direttiva particolare ai sensi dell'art.16, par. 1 della direttiva 89/391/CEE), del 29 maggio 1990, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale di carichi che comporta tra l'altro rischi dorso-lombari per i lavoratori;

vita ad un ambizioso programma strategico internazionale volto a favorire la riduzione continua, durevole ed omogenea degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nel tempo. In particolare, con tale documento la Commissione ha fissato l'obiettivo di ridurre l'incidenza degli infortuni sul lavoro del 25% (per ogni 100.000 lavoratori) nei paesi UE-27 entro il 2012. La strategia ha puntato al raggiungimento di tali obiettivi assicurando migliori condizioni di salute e di sicurezza dei lavoratori, e ha posto l'obiettivo, in tal modo, di contribuire al perseguimento di obiettivi di crescita economica e dell'occupazione.

Tale indirizzo è stato determinato alla luce dei risultati ottenuti in seguito alla precedente strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2002-2006), il cui ciclo si è concluso con una effettiva riduzione della frequenza osservata degli infortuni mortali nei paesi UE-15 (-17%) e degli infortuni che comportano un'assenza dal lavoro superiore a 3 giorni (-20%).

Il programma strategico comunitario 2007-2012 si è sviluppato anche attorno ad un più ampio ed articolato disegno di cooperazione e d'intervento internazionale con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), altri paesi sviluppati, come Stati Uniti, il Canada, l'Australia e il Giappone, ed economie emergenti, quali Cina e l'India³. Tale programma è stato proposto coerentemente con le politiche strategiche globali in materia di sicurezza e di salute sul lavoro ed anche con la ratifica della convenzione sul quadro promozionale per la sicurezza e la salute sul lavoro, entrambe promosse dall'OIL rispettivamente nel 2003 e 2006.

La strategia comunitaria 2007-2012 ha favorito nel tempo lo sviluppo e l'attuazione di disposizioni comunitarie nazionali innovative e capaci di promuovere un quadro legislativo e strategico moderno, dinamico ed internazionale in tema di salute e sicurezza sul lavoro. Con tale strategia è fissato l'obiettivo di incentivare politiche volte a garantire la buona attuazione delle norme UE, principalmente mirate alle Piccole e Medie Imprese (PMI), che la Commissione aveva già riconosciuto, nella comunicazione del 21 febbraio 2007 al punto 2, quale tipo di categoria d'impresa più vulnerabile ai rischi professionali. Come già riportato nella relazione sull'attuazione pratica della direttiva quadro 89/391/CEE del 2004 all'art. 4.8.1, le PMI sono state tradizionalmente ritenute dalla Commissione scarsamente conformi

Art. 11 della direttiva 90/270/CEE del Consiglio (quinta direttiva particolare ai sensi dell'art. 16, par. 1 della direttiva 89/391/CEE), del 29 maggio 1990, concernente le prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali.

³ Punto 9 del COM/2007/0062 def.

alle norme comunitarie e maggiormente in difficoltà nella valutazione, identificazione e gestione dei rischi sulla sicurezza sui luoghi di lavoro. Tali difficoltà sono spesso attribuite alla loro minore capacità di spesa. Ad esempio, al punto 6.2 della medesima relazione si citano tra i principali ostacoli riscontrati dalle PMI, alla dotazione di adeguati sistemi di protezione per i lavoratori⁴, la necessità di effettuare investimenti a lungo termine, in attuazione della Direttiva 89/655, e l'eccessivo costo che da ciò ne deriva. Inoltre, nella comunicazione del 21 febbraio 2007 le PMI sono riconosciute essere dotate abitualmente di esigue risorse che rendono loro più difficile il compito di dare attuazione a sistemi complessi per la protezione dei lavoratori⁵. La strategia comunitaria 2007-2012 ha acquisito un carattere maggiormente dinamico rispetto al passato, in quanto si pone in maniera esplicita l'obiettivo di assicurare il continuo adattamento del contesto giuridico comunitario all'evoluzione del mondo del lavoro e dei nuovi fattori di rischio⁶, rispettando al contempo i principi di una legislazione coerente, semplice ed efficace, capace di ridurre gli oneri amministrativi in capo alle imprese. La strategia punta a migliorare il follow-up dei progressi realizzati⁷ per garantire il controllo della loro attuazione, ossia la ricerca di nuovi strumenti destinati a quantificare i progressi compiuti per misurare l'impegno degli attori coinvolti nella sua concretizzazione, e promuovere politiche che influenzino direttamente le scelte sia dei datori di lavoro che dei lavoratori⁸. A tal riguardo, la comunicazione della Commissione del 21 febbraio 2007 propone un incisivo elemento di innovazione dal momento che riconosce al punto 6.2 l'utilità di impiegare fattivamente politiche basate su incentivi economici, di natura sia diretta che indiretta, a livello sia comunitario che nazionale, per motivare attivamente le imprese, in particolare PMI e imprese nei settori ad alto rischio, ad implementare sistemi di gestione della salute e della sicurezza e ad applicare delle buone pratiche nel campo dell'*Occupational Safety and Health* (OSH).

L'Italia ha recepito velocemente gli obiettivi del programma strategico 2007-2012, approvando il D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 che, all'articolo 11 comma 1 e 5, introduce innovative attività promozionali della cultura della prevenzione, mediante il finanziamento

⁴ Il punto 4.8.1 della relazione sull'attuazione pratica della direttiva quadro 89/391/CEE del 2004 riporta che le PMI hanno riscontrato difficoltà economiche durante la fase di adeguamento delle attrezzature di lavoro esistenti ai requisiti della direttiva 89/655, o la loro sostituzione al fine di soddisfare i requisiti di sicurezza essenziali della direttiva concernente il mercato interno (ex direttiva 89/392, attuale direttiva 98/37).

⁵ Punto 2 del COM/2007/0062 def.

⁶ Punto 4.3 del COM/2007/0062 def.

⁷ Punto 8 del COM/2007/0062 def.

⁸ Punto 6 del COM/2007/0062 def.

diretto a piccole, medie e microimprese di progetti d'investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il decreto assegna a specifici soggetti pubblici, in modo conforme all'articolo 117 del Titolo V della Costituzione, il compito di finanziare con propri fondi – previo trasferimento delle risorse necessarie dai ministeri di competenza – progetti d'investimento “volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese”⁹. Tali attività di promozione ed azioni di prevenzione sono definite dalla “Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro”¹⁰ coerentemente con le linee guida, gli obiettivi e gli indirizzi della programmazione annuale nazionale definiti dal “Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro”¹¹.

Dal 2010 ad oggi, L'INAIL ha dato concreta attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 11 comma 1 e 5, promuovendo e svolgendo annualmente gli innovativi programmi di finanziamento chiamati “Bandi ISI” (Bandi di Incentivi di Sostegno alle Imprese), i quali, ad oggi, rappresentano uno degli interventi più rilevanti in materia di tutela della salute e della sicurezza a livello europeo, sia per estensione dei beneficiari che per importi erogati¹². Tali bandi rappresentano il pieno compimento dell'evoluzione della politica programmatica nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro basata su incentivi economici; essi sono il frutto dell'evoluzione di programmi sperimentali proposti sulla base delle disposizioni contenute nell'articolo 23 del D.lgs. n. 38/2000, e condotti durante un lungo periodo di prova svoltosi nel triennio 1999-2001 e negli anni 2002, 2004 e 2006. Il Legislatore ha concesso all'Istituto ampi margini di libertà in merito alla programmazione e modalità di svolgimento dei Bandi che, a partire dal 2009, sono affidate al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV-INAIL). L'organo ha il compito di definire, con periodicità annuale, i programmi e gli indirizzi di policy dell'ente per la concessione degli incentivi economici alle imprese. Finora, ciò è stato fatto adeguando annualmente i

⁹ D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 articolo 11, comma 5.

¹⁰ D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 articolo 6, comma 8 lettera c.

¹¹ D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 articolo 5.

¹² 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>

programmi e l'iter amministrativo alle necessità delle imprese e dei territori, in linea con l'evoluzione delle condizioni di rischio che le stesse affrontano. Nel tempo i programmi di finanziamento approvati hanno mostrato una progressiva trasformazione sia in relazione alla definizione dell'entità degli importi erogabili – i quali sono stati progressivamente aumentati- sia alle tipologie di progetti ammessi a contributo – i quali sono divenuti gradualmente più numerosi e articolati.

4. I Bandi ISI

Come già menzionato, in base al Decreto Legislativo n. 81/2008, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) ha lanciato l'iniziativa ISI che prevede incentivi economici (sotto forma di contributo a fondo perduto) per la promozione di investimenti volti a migliorare gli standard e il livello di salute e sicurezza, soprattutto per le PMI.

I bandi sono emessi a livello nazionale, ma i fondi sono suddivisi sul territorio in base ai bandi pubblici regionali pubblicati attraverso l'emissione di singoli avvisi per ogni Regione e Provincia autonoma.

Il primo bando ISI è stato emesso nel 2010 e ha finanziato 60 milioni di euro a fondo perduto. Il bando è stato destinato al finanziamento di imprese, anche individuali, iscritte alla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura. L'importo stanziato annualmente varia di anno in anno e di solito è in aumento. Ad esempio, l'INAIL ha stanziato 210.000 milioni di euro nel 2011, 267.427.404 euro nel 2014, 244.507.756 euro nel 2016, 273.700 milioni di euro nel 2021, con un importo massimo preventivato di 369.726.206 euro nel 2018.

Nel 2010 alle imprese beneficiarie è stato concesso un contributo massimo di 100.000 euro e un minimo di 5.000 euro di capitale proprio, quantificato secondo una misura variabile tra il 50% e il 75% dei costi ammissibili. Tali percentuali e l'importo massimo richiedibile sono cambiati negli anni successivi. Infatti, dal 2013 l'entità del contributo è passata dal 50% al 65%, con un contributo massimo erogabile di 130.000 euro.

Il primo bando del 2010 ha permesso di finanziare tre tipologie specifiche di progetti: 1) progetti di investimento; 2) progetti di formazione; 3) progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale. Oltre all'importo stanziato, anche le tipologie di progetti finanziabili dai bandi ISI sono state modificate. I principali cambiamenti sono avvenuti nel 2015 e nel 2017: nel 2015, i progetti di bonifica di materiali contenenti amianto,

precedentemente inclusi nei progetti di investimento generali, hanno ottenuto una categoria progettuale specifica. Ciò ha comportato che, mentre prima del 2015 i fondi per tali progetti dovevano essere suddivisi tra tutti quelli appartenenti alla categoria generale degli investimenti, dal 2015 i progetti per la bonifica dei materiali contenenti amianto hanno ricevuto uno stanziamento specifico e maggiore. La principale novità del 2017 e degli anni successivi, invece, è rinvenibile nella suddivisione delle tipologie di progetto in cinque "assi di finanziamento": 1) Asse di finanziamento 1, che comprende i) "Progetti di investimento" e ii) "Progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale"; 2) Asse di finanziamento 2, che comprende "Progetti per la riduzione del rischio da movimentazione manuale dei carichi; 3) Asse di finanziamento 3, che comprende "Progetti per la bonifica di materiali contenenti amianto"; 4) Asse di finanziamento 4, che comprende "Progetti per micro e piccole imprese in specifici settori di attività"; 5) Asse di finanziamento 5, che comprende "Progetti per micro e piccole imprese attive nella produzione agricola primaria di prodotti agricoli".

Per quanto riguarda il processo di assegnazione dei fondi, fin dalla prima edizione, è richiesta una verifica preliminare di una serie di requisiti e condizioni di ammissibilità dei destinatari - elencati nell'articolo 4 dei bandi regionali - attraverso il calcolo di un punteggio che comprende sia i requisiti delle imprese che quelli dei progetti. Tale criterio di assegnazione del punteggio ha lo scopo di escludere dalla partecipazione del *click-day* (ossia il primo step della policy, vedi dopo) le imprese ritenute non bisognose del finanziamento, e di privilegiare l'accesso al finanziamento le imprese che affrontano i rischi più significativi (dimensione, settore, attività lavorativa svolta, ecc.). In pratica, nella strutturazione dei punteggi l'INAIL ha predisposto un sistema volto a favorire l'accesso ai finanziamenti delle imprese ritenute maggiormente aderenti al target della misura. Dall'analisi delle categorie dei punteggi assegnati, è perciò possibile ricostruire i criteri di priorità dei fabbisogni che l'Istituto ha riconosciuto come maggiormente critici per il raggiungimento di livelli adeguati di SSL secondo la normativa vigente, e coerenti con gli obiettivi espressi nel Bando stesso. Il punteggio minimo per accedere alla prima fase del bando era di 90 nel 2010, 105 nel 2011 e dal 2012 è stato aumentato a 120, ed è rimasto invariato per gli anni successivi. Tale punteggio è stato ideato per essere impiegato ai soli fini di selezione dei progetti autorizzati ad essere presentati al *click-day* e non determina alcun vantaggio ulteriore nella successive fasi di selezione a cui sono sottoposte le domande. Il *click-day* è il cuore del

processo di selezione. Funziona - fin dalla prima edizione dei bandi - come segue: *first come, first served*. In pratica, le ammissioni e le non ammissioni vengono decise in base a un mero criterio temporale (ore, minuti e a volte secondi), seguendo l'ordine cronologico di arrivo delle domande, fino a quando il budget non è completamente assegnato.

Dopo questa fase, le imprese sono obbligate a realizzare l'intervento previsto dal progetto entro 12 mesi. Le imprese che presentano un progetto di valore superiore a 130.000 euro hanno automaticamente diritto a un anticipo (fino al 50% della sovvenzione stessa, previo ottenimento di una garanzia bancaria) dell'importo dovuto. Le imprese che presentano un progetto di valore compreso tra 5.000 e 130.000 euro possono ricevere l'anticipo su richiesta. Le imprese che presentano progetti di valore inferiore a 5.000 euro non hanno diritto all'anticipo.

Tuttavia, dopo aver superato il click-day, le imprese ammesse non hanno ancora diritto automaticamente a ricevere l'importo. In primo luogo, può accadere che le imprese che superino il click-day non inviino successivamente la necessaria documentazione (i.e., decadendo automaticamente dalla possibilità di ricevere il sussidio). Per le imprese che superino il click-day ed inviano la documentazione, invece, diventa necessario superare i successivi controlli tecnici - relativi all'idoneità del progetto - e amministrativi - relativi alla documentazione richiesta. Al termine di questo processo di controllo, le imprese possono essere: (1) ammissibili, (2) bocciate per non conformità tecnica, (3), bocciate per non conformità amministrativa, (4) o bocciate per non conformità tecnico-amministrativa. Se l'impresa viene bocciata per uno dei motivi sopraelencati ed è beneficiaria dell'anticipo, è tenuta a restituire la somma (revoca dell'agevolazione).

Le imprese ammissibili, una volta completato il progetto, devono superare un'ulteriore verifica di rendicontazione, in particolare la corrispondenza del progetto presentato e realizzato.

Solo dopo quest'ultima fase, le imprese che hanno superato il click-day e il controllo amministrativo, tecnico e di rendicontazione acquisiscono il diritto di ricevere l'importo stabilito.

Nella Tabella 1 sono sintetizzate le principali caratteristiche dei Bandi e la loro evoluzione dal 2010 al 2019.

Table 1. Principali caratteristiche dei Bandi ISI (2010-2019)

Anno	Ammontare nazionale totale stanziato	Contributo minimo	Contributo massimo	% dei costi ammissibili	Tipi di progetto ammessi	Punteggio minimo per accedere al click day
2010	60,000 €	5,000 €	100,000 €	Dal 50% al 75%	1) Progetti di investimento 2) Progetti di formazione 3) Progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale	90 punti
2011	205,000 €	5,000 €	100,000 €	50%	1) Progetti di investimento 2) Progetti di formazione 3) Progetti per 'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale	105 punti
2012	55,532 €	5,000 €	100,000 €	50%	1) Progetti di investimento 2) Progetti di formazione 3) Progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale	120 punti
2013	307,359,613 €	5,000 €	130,000€	65%	1) Progetti di investimento 2) Progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale 3) progetti per la sostituzione o l'adeguamento di attrezzature di	120 punti

						<p>lavoro messe in servizio prima del 21 settembre 1996 con attrezzature rispondenti ai requisiti del Titolo III del D.Lgs. 81/2008 e di ogni altra disposizione di legge applicabile in materia.</p> <p>1) Progetti di investimento 2) Progetti per 'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale</p>	
2014	267,427,404 €	5,000 €	130,000€	65%		120 punti	
2015	276,269,986 €	5,000 €	130,000€	65%	<p>1) Progetti di investimento 2) Progetti per 'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale 3) Progetti per la bonifica di materiali contenenti amianto</p>	120 punti	
2016	244,507,756 €	5,000 €	130,000€	65%	<p>1) Progetti di investimento 2) Progetti per 'adozione di modelli organizzati e di responsabilità sociale 3) Progetti per la bonifica di materiali contenenti amianto</p>	120 punti	
2017	249,406,358 €	5,000 €	130,000€	65%	<p>1) Asse di finanziamento i) "Progetti di investimento" ii) "Progetti per l'adozione di modelli</p>	120 punti	

						<p>organizzativi e di responsabilità sociale"; 2) Asse di finanziamento 2, "Progetti per la riduzione del rischio da movimentazione manuale dei carichi</p> <p>3) Asse di finanziamento 3, "Progetti per la bonifica di materiali contenenti amianto"; 4) Asse di finanziamento 4, "Progetti per micro e piccole imprese in specifici settori di attività";</p> <p>5) Asse di finanziamento 5 "Progetti per micro e piccole imprese attive nella produzione agricola primaria di prodotti agricoli".</p> <p>1) Asse di finanziamento</p> <p>i) "Progetti di investimento"</p> <p>ii) "Progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale"; 2) Asse di finanziamento 2, "Progetti per la riduzione del rischio da movimentazione manuale dei carichi</p> <p>3) Asse di finanziamento 3, "Progetti per la bonifica di materiali contenenti</p>	
2018	369,726,206 €	5,000 €	130,000€	65%		120 punti	

					<p>amianto"; 4) Asse di finanziamento 4, "Progetti per micro e piccole imprese in specifici settori di attività";</p> <p>5) Asse di finanziamento 5 5 "Progetti per micro e piccole imprese attive nella produzione agricola primaria di prodotti agricoli".</p> <p>1) Asse di finanziamento</p> <p>i) "Progetti di investimento"</p> <p>ii) "Progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale"; 2) Asse di finanziamento 2, "Progetti per la riduzione del rischio da movimentazione manuale dei carichi</p> <p>3) Asse di finanziamento 3, "Progetti per la bonifica di materiali contenenti</p> <p>amianto"; 4) Asse di finanziamento 4, "Progetti per micro e piccole imprese in specifici settori di attività";</p> <p>5) Asse di finanziamento 5 5 "Progetti per micro e piccole imprese attive nella produzione agricola</p>	
2019	251,226,450 €	5,000 €	130,000€	65%		120 punti

Fonte: Sintesi degli autori sulla base del materiale normativo-regolamentare.

5. L'approccio metodologico: la Teoria del Cambiamento

L'approccio metodologico utilizzato prevede il ricorso all'applicazione della così detta Teoria del Cambiamento (TdC), ovvero, di una valutazione della politica basata sulla teoria. La TdC nasce nel campo della valutazione dei programmi, e a livello operativo consiste nell'aprire la *black box* della misura per mostrare i meccanismi che mediano dagli *inputs*, attraverso il processo, agli *outcomes* (Weiss, 1997). Sintetizzando, potremmo dire che la TdC è riassumibile nell'affermazione "*se io faccio x allora accade y, e per queste ragioni*" (Connolly e Seymour, 2015).

Come afferma la Commissione Europea nella "*Guida per i Termini di Riferimento per le Valutazioni d'Impatto*" (Commissione Europea, 2013), la TdC che è alla base della policy – sia essa esplicita o implicita nei documenti di programmazione – dovrebbe rappresentare sempre la fase iniziale di una valutazione dell'efficacia della misura (valutazione *ex ante*).

La crescente importanza di una valutazione d'impatto basata sulla teoria – esercizio ormai consolidato nella metodologia della Commissione europea – dipende dal fatto che tale approccio è in grado di sostenere la policy dalla progettazione, alla sua realizzazione, fino al compimento dei programmi. Essa, infatti, attraverso una valutazione *ex-ante* fornisce una buona comprensione del punto di partenza delle nuove iniziative; *in itinere*, e dunque durante la fase di implementazione, aiuta a capire se i programmi stanno operando in base a come erano stati ipotizzati; ed *ex-post*, dunque alla fine della vita di un programma, aiuta a capire i cambiamenti e l'addizionalità che è stata apportata.

Un tale approccio metodologico permette, in pratica, di affrontare la problematica delle validità interna dei risultati: mostrando i mini-steps che conducono dagli *inputs* agli *outcomes*, è possibile quindi visualizzare il meccanismo proprio dell'intervento oggetto di studio, e distinguere ciò che è effetto della politica da tutti gli altri fattori, rendendo possibile l'attribuzione causale (Weiss, 1997). Utilizzare un tale tipo di valutazione, perciò, oltre a migliorare l'efficacia della misura, migliora la portata informativa della stessa ed evita lo spreco di spesa pubblica. Una volta identificate le specifiche caratteristiche dei contesti che influiscono sull'efficacia dell'intervento, in caso di potenziale efficacia inferiore a quella

attesa, tale approccio permette di riflettere sull'adattamento della policy al fine di promuovere tempestivamente interventi migliorativi, evitando la sua completa sospensione. Parimenti, la TdC consente di valutare la validità esterna dei risultati emersi. In particolare, si può osservare che un determinato meccanismo di trasmissione sia valido solo per determinate dimensioni del campione (in tal caso la scelta della giusta scala di implementazione risolve la criticità), oppure, che il risultato è strettamente legato al contesto: anche all'interno dello stesso Paese, infatti, le policy possono realizzare effetti diversificati, in quanto gli outcomes possono essere influenzati dalla eterogeneità nei fattori sociali, istituzionali, culturali, economici, geografici e politici. Ciò rende ancora più cruciale capire il "perché" e il "come" il programma funziona" oltre al "se funziona" (Richè, 2012). In ciò la TdC aiuta a distinguere ciò che funzionerà in generale e ciò che funzionerà sotto determinate condizioni. Attraverso questa dimensione, la valutazione basata sulla teoria esplica il suo potenziale completo: capire come i programmi di intervento si combinano all'interno di specifici contesti, come interagiscono con altri interventi pubblici, programmi o *policies*, è di massima importanza per ottimizzare l'uso dei soldi pubblici (Richè, 2012). Alla luce dell'importanza dell'utilizzo della Teoria del Cambiamento, tale approccio metodologico viene utilizzato per valutare i Bandi oggetto di analisi.

Per l'applicazione della TDC poggiamo sulla strutturazione dei punteggi che l'INAIL ha predisposto come sistema per favorire l'accesso ai finanziamenti ad imprese ritenute target dalla misura di aiuto. Tra le categorie a cui è assegnato un punteggio risultano: i) la dimensione di impresa/il fatturato, ii) il tasso di tariffa medio nazionale e il tipo di attività svolta, iii) l'adozione di buone prassi. Tali categorie corrispondono alle determinanti evidenziate nella letteratura sopraesposte, in particolare rispettivamente alla dimensione, al settore e ai modelli organizzativi.

Di seguito attraverso l'applicazione della TdC ricostruiamo la catena teorica causale sulla quale l'Istituto intende agire per migliorare i livelli di SSL nelle imprese beneficiarie del sussidio.

Il primo criterio di assegnazione dei punteggi è quello relativo alla dimensione dell'impresa/fatturato. Assegnando un punteggio maggiore alle imprese che contestualmente presentano un minor numero di dipendenti e minore fatturato, l'INAIL intende favorire la presentazione delle domande delle imprese di minore dimensione e con minori disponibilità economiche per interventi relativi alla SSL.

Utilizzando l'approccio della Teoria del Cambiamento, la catena causale ipotizzata per l'efficacia della misura di incentivazione relativa al fabbisogno qui analizzato è rappresentata in Figura 1.

Figura 1. Applicazione della TdC alla categoria di assegnazione di punteggio "dimensione di impresa/fatturato"



Le imprese, tipicamente le imprese di minori dimensioni, che presentano maggiori difficoltà di accedere a linee di finanziamento necessarie per svolgere, attività straordinarie – ivi comprese quelle di ammodernamento per fini di SSL - e che fronteggiano perciò maggiori ostacoli economici all'espletamento di attività che garantiscano una adeguata prevenzione di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (Dorman, 2000; Champoux and Brun, 2003; Hasle and Limborg, 2006; Nordlöf et al., 2017), aderiscono al bando. Se la domanda viene accettata l'incentivo economico viene concesso attraverso l'approvazione del progetto che prevede l'acquisto di un macchinario nuovo che va a sopperire una mancanza o va a sostituire un asset obsoleto e meno sicuro. In tal modo le attività, in questa categoria di imprese, verranno svolte con garanzie di sicurezza maggiore e ciò diminuisce il rischio dell'accadimento dell'evento lesivo e di conseguenza il tasso di infortuni.

Unitamente a questo effetto, l'adesione al bando mostra ai dipendenti la volontà di migliorare i livelli di SSL e se ciò viene percepito, il clima di sicurezza generale migliora e con esso anche le performance di SSL e di conseguenza anche una diminuzione degli infortuni (Neal et al, 2000, Hinze, J., & Gambatese, J. 2003, DeJoy et al., 2004, Garcia et

al., 2004, Wallace et al., 2006, Christian et al., 2009, Rodrigues et al., 2015, Cornelissen, et al., 2017, He et al., 2019, Wagner and Rieder, 2020).

Il secondo criterio di assegnazione del punteggio è il tasso di tariffa medio nazionale, il quale rappresenta la tariffa del premio assegnata dall'INAIL in base ad una classificazione del rischio assegnato a ciascun tipo di attività, ossia «*la traduzione numerica della gravità del rischio della lavorazione*»¹³.

I punteggi più alti per la partecipazione al Bando sono assegnati alle categorie a cui corrisponde un tasso di tariffa medio nazionale maggiore, ossia le lavorazioni corrispondenti ai settori ritenuti dall'Istituto più rischiosi.

Utilizzando l'approccio della Teoria del Cambiamento, la catena causale ipotizzata per l'efficacia della misura di incentivazione relativa al fabbisogno qui analizzato è esposta in Figura 2.

Figura 2. Applicazione della TdC alla categoria di assegnazione di punteggio “Tasso di tariffa medio nazionale”



Secondo questo criterio di assegnazione di punteggio avranno maggiori possibilità di presentare domanda le imprese appartenenti a settori a più elevato rischio di accadimento infortunistico. L'aver previsto per queste imprese l'opportunità di ricevere un incentivo economico consente l'immissione in azienda di macchinari ex novo o la sostituzione di quelli ritenuti obsoleti. Tale acquisto, rende lo svolgimento delle attività da parte dei lavoratori più

¹³ <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/assicurazione/premio-assicurativo.html>

sicuro e sano, riduce in tal modo la possibilità di accadimento di eventi lesivi (Peycheva et al, 2014; Walters, e Wadsworth, 2016, Lenaerts et.al, 2020) e di conseguenza determina la riduzione del tasso di infortuni (Kubicek et al., 2019; Toch et al., 2014).

Coma affermato precedentemente, l'appartenenza ad un settore ad alto rischio corrisponde all'espletamento di attività tipicamente manuali e a più alto rischio di accadimento di un evento lesivo per il lavoratore. L'INAIL, nell'assegnazione dei punteggi, ha predisposto una specifica categoria che premia le imprese al cui interno vengono svolte attività che comportano un più alto rischio di infortunio. Tale categoria premiante viene definita, di anno in anno, in base ad analisi statistiche da parte dell'Istituto che tenga conta dei cambiamenti nei fattori di rischio specifici della fonte del rischio e del contesto.

Utilizzando l'approccio della Teoria del Cambiamento, la catena causale ipotizzata per l'efficacia della misura di incentivazione relativa al fabbisogno qui analizzato è esposta in Figura 3.

Figure 3. Applicazione della TdC alla categoria di assegnazione di punteggio “Tipologia di intervento” (tipo di attività svolta)



Le imprese al cui interno vengono svolte attività lavorative maggiormente rischiose avranno maggiore possibilità di presentare domanda per l'intervento migliorativo, e quindi maggiore possibilità di ricevere l'incentivo economico per l'acquisto del macchinario. L'evidenza che l'intervento sia mirato proprio alle imprese che presuppongono l'espletamento di attività rischiose i lavoratori avranno meno probabilità di incorrere

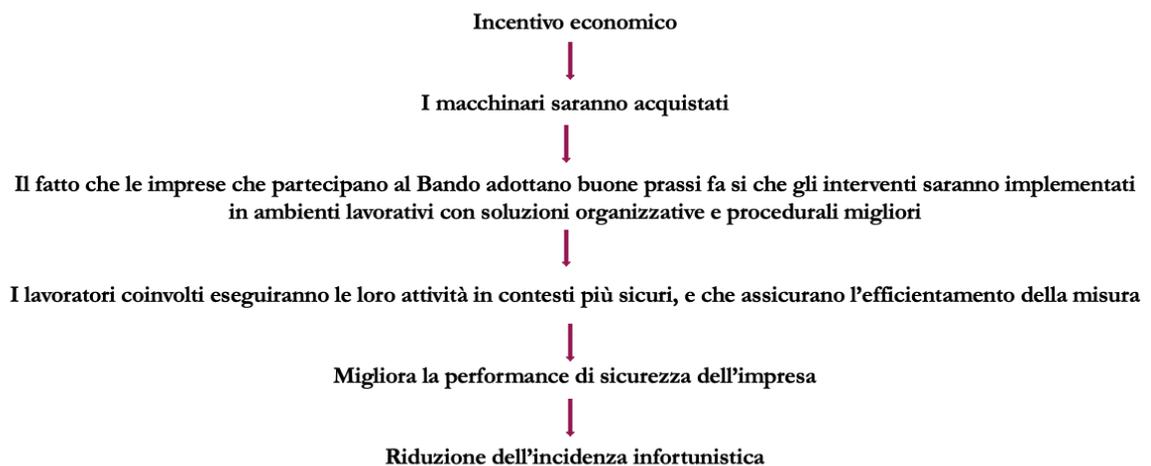
nell'evento lesivo, abbattendo così il tasso di ricorrenza infortunistica (Parent-Thirion et al., 2012).

Un ulteriore elemento premiante per la possibilità di presentare domanda è l'adozione di Buone prassi da parte delle imprese, per tali intendendosi «*soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro*» (Decreto Legislativo 81/2008, art. 2 lettera v).

Tale criterio ha un doppio effetto: la sua previsione, da un lato, amplifica l'efficacia dell'intervento, dall'altro sensibilizza l'importanza dell'adozione di "Buone prassi" da parte dell'impresa per il miglioramento delle condizioni di SSL

Utilizzando l'approccio della Teoria del Cambiamento, la catena causale ipotizzata per l'efficacia della misura di incentivazione relativa al fabbisogno qui analizzato viene presentata in Figura 4.

Figure 4. Applicazione della TdC alla categoria di assegnazione di punteggio "Adozione Buone Prassi"



Le imprese che abbiano adottato Buone prassi avranno maggiore possibilità di presentare la domanda; ciò fa sì che le domande che perverranno all'INAIL riguarderanno progetti abbinati a soluzioni organizzative migliori e in linea con la normativa vigente e ciò contribuisce ad aumentare la probabilità dell'efficacia dell'intervento. Infatti, i progetti implementati in ambienti con un migliore clima di sicurezza (DeJoy et al., 2004, Rodrigues

et al., 2015, Hicks et al., 2016) determinano migliori performance di sicurezza sul luogo di lavoro (Zohar, 2003, Nordlöf, et al., 2017) e, quindi, conducono ad una diminuzione del tasso di frequenza infortunistica (Christian et al., 2009 Elsler et al., 2010b).

6. Osservazioni conclusive

Come indicato nell'introduzione, questa ricerca si è posta l'obiettivo di analizzare l'appropriatezza dei Bandi ISI-INAIL rispetto al perseguimento degli obiettivi sanciti nell'art. 11 co. 5 del D.Lgs. n. 81/2008. L'analisi della policy implementata dall'Istituto è stata condotta attraverso una focalizzazione delle imprese target della misura e dei relativi fabbisogni finanziari ed una *survey* che ha approfondito le principali determinanti dei livelli di SSL rinvenuti in letteratura. Il lavoro ha implementato un approccio valutativo della misura sulla base dei fondamenti della Teoria del Cambiamento.

Dall'analisi condotta, emerge che la policy risulta essere diretta ad incidere sulle determinanti principali dei livelli e qualità di SSL emerse in letteratura. L'iniziativa lanciata dall'INAIL, infatti, fornendo incentivi diretti per investimenti tangibili e intangibili in salute e sicurezza sul lavoro prevalentemente focalizzate verso le micro, piccole e medie imprese appartenenti a settori particolarmente a rischio di accadimento di evento infortunistico, nel complesso risulta essere ben orientata ad incidere, in ottica protettiva, sulle catene causali identificate in letteratura come in grado di spiegare il fenomeno del rischio infortunistico. In altre parole, la policy appare ben strutturata sui fondamenti teorici dei fattori multidimensionali che possono determinare un miglioramento della qualità e dei livelli di SSL all'interno delle imprese.

In termini più generali, l'iniziativa ISI, lanciata nel corso degli ultimi 12 anni dall'Istituto, segna un importante punto di discontinuità nelle politiche in SSL. I Bandi ISI, divenuti oramai uno strumento di intervento strutturale in tema di SSL, hanno determinato una ricalibrazione del *mix* di *policy* altamente innovativa, ovvero, hanno segnato il passaggio da un sistema prevalentemente basato su strumenti normativi/regolamentari e di politiche indirette (i.e., *sticks*), a un sistema di *policy* più articolato che in modo complementare e additivo preveda un ricorso più ampio al sostegno diretto agli investimenti delle PMI in SSL (i.e., *carrots*).

Bibliografia

- Antonsson, A. B., Birgersdotter, L., & Bornberger-Dankvardt, S. (2002). *Small enterprises in Sweden: Health and safety and the significance of intermediaries in preventive health and safety*, National Institute for Working Life.
- Champoux, D., & Brun, J. P. (2003). Occupational health and safety management in small size enterprises: an overview of the situation and avenues for intervention and research. *Safety science*, 41(4), 301-318.
- Christian, M. S., Bradley, J. C., Wallace, J. C., & Burke, M. J. (2009). Workplace safety: a meta-analysis of the roles of person and situation factors. *Journal of applied psychology*, 94(5), 1103.
- Connolly, M., & Seymour, E. (2015). Why theories of change matter. *Wisconsin Center for Education Research Working Paper*, (2015-2).
- Cornelissen, P. A., Van Hoof, J. J., & De Jong, M. D. (2017). Determinants of safety outcomes and performance: A systematic literature review of research in four high-risk industries. *Journal of Safety Research*, 62, 127-141.
- DeJoy, D. M., Schaffer, B. S., Wilson, M. G., Vandenberg, R. J., & Butts, M. M. (2004). Creating safer workplaces: assessing the determinants and role of safety climate. *Journal of safety research*, 35(1), 81-90.
- Dorman, P. (2000). *The economics of safety, health, and well-being at work: an overview*. Geneva: ILO.
- Eakin, J. M., & MacEachen, E. (1998). Health and the social relations of work: a study of the health-related experiences of employees in small workplaces. *Sociology of Health & Illness*, 20(6), 896-914.
- Eakin, J. (2010). Towards a 'standpoint' perspective: Health and safety in small workplaces from the perspective of the workers. *Policy and Practice in Health and Safety*, 8(2), 113-127.
- Elsler, D., Treutlein, D., Rydlewska, I., Frusteri, L., Krüger, H., Veerman, T., ... & Taylor, T. N. (2010b). A review of case studies evaluating economic incentives to promote occupational safety and health. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 289-298.
- Fabiano B., F. Currò, R. Pastorino (2004). A study of the relationship between occupational injuries and firm size and type in the Italian industry, *Safety science*, 42(7): 587-600.
- Frick, K., & Walters, D. (1998). Worker representation on health and safety in small enterprises: Lessons from a Swedish approach. *Int'l Lab. Rev.*, 137, 367.
- Garcia, A. M., Boix, P., & Canosa, C. (2004). Why do workers behave unsafely at work? Determinants of safe work practices in industrial workers. *Occupational and Environmental Medicine*, 61(3), 239-246.
- Haslam R., S. Hide, A. Gibb, D. Gyi, T. Pavitt, S. Atkinson, A. Duff (2005). Contributing factors in construction accidents, *Applied Ergonomics*, 36: 401-415.
- Hasle, P., & Limborg, H. J. (2006). A review of the literature on preventive occupational health and safety activities in small enterprises. *Industrial health*, 44(1), 6-12.
- Hasle, P., Limborg, H. J., Kallehave, T., Klitgaard, C., & Andersen, T. R. (2012). The working environment in small firms: Responses from owner-managers. *International Small Business Journal*, 30(6), 622-639.
- He, Y., Wang, Y., & Payne, S. C. (2019). How is safety climate formed? A meta-analysis of the antecedents of safety climate. *Organizational Psychology Review*, 9(2-3), 124-156.

- Hicks, G., Buttigieg, D., & De Cieri, H. (2016). Safety climate, strain and safety outcomes. *Journal of Management & Organization*, 22(1), 19-31.
- Hinze, J., & Gambatese, J. (2003). Factors that influence safety performance of specialty contractors. *Journal of construction engineering and management*, 129(2), 159-164.
- Hofmann, D. A., & Morgeson, F. P. (1999). Safety-related behavior as a social exchange: The role of perceived organizational support and leader–member exchange. *Journal of applied psychology*, 84(2), 286.
- Khanzode V., J. Maiti, P. Ray (2011). A methodology for evaluation and monitoring of recurring hazards in underground coal mines, *Safety Science*, 49: 1172–1179.
- Kogi, K. (2002). Work improvement and occupational safety and health management systems: common features and research needs. *Industrial health*, 40(2), 121-133.
- Ipsen, C., Gish, L., & Poulsen, S. (2015). Organizational-level interventions in small and medium-sized enterprises: Enabling and inhibiting factors in the PoWRS program. *Safety Science*, 71, 264-274.
- Irastorza, X., Milczarek, M., & Cockburn, W. (2016). *Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2): overview report: managing safety and health at work*. Publications Office of the European Union.
- Kubicek, B., Paškvan, M., Prem, R., Schöllbauer, J., Till, M., Cabrita, J., ... & Wilkens, M. (2019). *Working conditions and workers' health*. Publications Office of the European Union.
- Laflamme, L. (1990). A better understanding of occupational accident genesis to improve safety in the workplace. *Journal of occupational accidents*, 12(1-3), 155-165.
- Leigh, J. P. (1989). Firm size and occupational injury and illness incidence rates in manufacturing industries. *Journal of Community Health*, 14(1), 44-52.
- Lenaerts, K., Vandekerckhove, S., Lamberts, M., Seghir, M., Mofakhami, M., & Greenan, N. (2020). *Working Conditions in Sectors*. Publications Office of the European Union.
- Maiti J., A. Bhattacharjee (1999). Evaluation of risk of occupational injuries among underground coal mine workers through multinomial logit analysis, *Journal of Safety Research*, 30: 93–101.
- Maiti J., A. Bhattacharjee, S. Bangdiwala (2001). Loglinear model for analysis of cross-tabulated coal mine injury data, *Injury Control and Safety Promotion*, 8: 229–236.
- Maiti J., S. Chatterjee, S. Bangdiwala (2004). Determinants of work injuries in mines: an application of structural equation modelling, *Injury Control and Safety Promotion*, 11:29–37.
- Mohammadfam, I., Kamalinia, M., Momeni, M., Golmohammadi, R., Hamidi, Y., & Soltanian, A. (2017). Evaluation of the quality of occupational health and safety management systems based on key performance indicators in certified organizations. *Safety and health at work*, 8(2), 156-161.
- Neal, A., Griffin, M. A., & Hart, P. M. (2000). The impact of organizational climate on safety climate and individual behavior. *Safety science*, 34(1-3), 99-109.
- Nordlöf, H., Wiitavaara, B., Högberg, H., & Westerling, R. (2017). A cross-sectional study of factors influencing occupational health and safety management practices in companies. *Safety science*, 95, 92-103.
- Psycheva, D., Wetzels, R., Parent-Thirion, A., & van Houten, G. (2014). *Occupational Profiles in Working Conditions: Identification of Groups with Multiple Disadvantages*. Publications Office of the European Union.
- Parent-Thirion, A., Vermeylen, G., & Houten, G. V. (2012). Eurofound (2012), Fifth European Working Conditions Survey. *Publications Office of the European Union, Luxembourg*, S, 158.

- Riché, M. (2013). Theory Based Evaluation: A wealth of approaches and an untapped potential. *Capturing effects of projects and programmes. Lund: Studentlitteratur*, 85.
- Rikhardsson, P. (2006). Accounting for health and safety costs. Review and comparison of selected methods. In *Sustainability accounting and reporting* (pp. 129-151). Springer, Dordrecht.
- Rodrigues, M. A., Arezes, P. M., & Leão, C. P. (2015). Safety climate and its relationship with furniture companies' safety performance and workers' risk acceptance. *Theoretical Issues in Ergonomics Science*, 16(4), 412-428.
- Shannon H.S., V. Walters, W. Lewchuk, J. Richardson, D. Verma, T. Haines, L.A. Moran (1996). Workplace organizational correlates of lost-time accident rates in manufacturing, *Am. J. Ind. Med.* 29: 258–268.
- Toch, M., Bambra, C., Lunau, T., van der Wel, K. A., Witvliet, M. I., Dragano, N., & Eikemo, T. A. (2014). All part of the job? The contribution of the psychosocial and physical work environment to health inequalities in Europe and the European health divide. *International Journal of Health Services*, 44(2), 285-305.
- Vassie, L., Tomàs, J. M., & Oliver, A. (2000). Health and safety management in UK and Spanish SMEs: a comparative study. *Journal of Safety Research*, 31(1), 35-43.
- Wagner, A., Schöne, L., & Rieger, M. A. (2020). Determinants of Occupational Safety Culture in Hospitals and other Workplaces—Results from an Integrative Literature Review. *International journal of environmental research and public health*, 17(18), 6588.
- Wallace, J. C., Popp, E., & Mondore, S. (2006). Safety climate as a mediator between foundation climates and occupational accidents: A group-level investigation. *Journal of applied psychology*, 91(3), 681.
- Walters, D., Nichols, T., Connor, J., Tasiran, A., & Cam, S. (2005). The role and effectiveness of safety representatives in influencing workplace health and safety.
- Walters, D., & Wadsworth, E. J. (2016). Contexts and arrangements for occupational safety and health in micro and small enterprises in the EU-SESAME projects.
- Walters, D., Wadsworth, E., Hasle, P., Refslund, B., Ramioul, M., & Antonsson, A. B. (2018). Safety and health in micro and small enterprises in the EU: the view from the workplace.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: past, present, and future. *New directions for evaluation*, 76, 41-55.
- Zohar, D. (2003). Safety climate: Conceptual and measurement issues.

Public Finance Research Papers are a publication of the Istituto di Economia e Finanza, DIGEF, Sapienza University of Rome – <https://www.dsge.uniroma1.it/pubblicazioni/istituto-economia-e-finanza/public-finance-research-papers>

Contact: e-pfrp@uniroma1.it