

Politiche per la salute e sicurezza sul lavoro

Gli approcci metodologici e le criticità dell'analisi valutativa

INAIL

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Consiglio Nazionale delle Ricerche
IRCES
ISTITUTO DI RICERCA IN ECONOMIA, SOCIETÀ E
RESEARCH INSTITUTE ON SUSTAINABLE ECONOMIC GROWTH

Chiara Colagiacomo, Inail - Elena Ragazzi, CNR-Ircres - Lisa Sella, CNR-Ircres
Stefano Signorini, Inail

XXII Congresso Nazionale Associazione Italiana di Valutazione AIV
“La cultura della valutazione: diffusione e traiettorie di sviluppo”

Venezia, 1 - 3 aprile 2019

Le parole precise

«Non è possibile pensare con chiarezza se non si è capaci di *parlare* e *scrivere* con chiarezza». Sono parole del filosofo John Searle, teorico del rapporto fra linguaggio e realtà istituzionali. Le società vengono costruite e si reggono, per Searle, essenzialmente su una premessa linguistica: sul fatto, cioè, che formulare un'affermazione comporti un impegno di verità e di correttezza nei confronti dei destinatari. Non osservare questo impegno mette in pericolo il primario contratto sociale di una comunità, cioè la fiducia in un linguaggio condiviso.



LA DEFINIZIONE DI POLITICA PER LA SALUTE E SICUREZZA DEL LAVORO

Una politica per la salute e sicurezza del lavoro può essere definita come:

un insieme di decisioni, azioni e interventi mirati su gruppi specifici di imprese, con l'intento di migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei loro lavoratori e conseguentemente ridurre gli infortuni e le malattie correlate al lavoro

Diversi sono gli interventi che possono essere attuati, utilizzando una o più misure anche in modo concorrente: l'informazione, la formazione, l'assistenza e consulenza, la vigilanza e le sanzioni, gli incentivi economici per la prevenzione

CIV - RELAZIONE PROGRAMMATICA 2019 – 2021

Missione 3 - Politiche per il lavoro

*«Implementazione di un sistema di monitoraggio strutturato, per ciascuna fase prevista dai singoli bandi, per fornire al CIV elementi di **valutazione sull'efficacia e l'efficienza** del sistema d'incentivazione con la finalità di elaborare strategie [...] funzionale alla tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro»*

D.lgs. 81/2008, art. 11, co. 5

«*L'INAIL finanzia, con risorse proprie, anche nell'ambito della bilateralità e di protocolli con le parti sociali e le associazioni nazionali di tutela degli invalidi del lavoro, progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro rivolti in particolare alle piccole, medie e micro imprese e progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese.*»

LA VALUTAZIONE DEGLI INCENTIVI PER LA SALUTE E LA SICUREZZA: **LE INDICAZIONI EUROPEE**

- La valutazione ex post delle direttive dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro condotta nell'ambito del programma Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT – European commission 2017)

“given the current evidence and data sources, it is not possible to demonstrate links between regulatory activities and changes in the health and safety outcomes”

- “Priorities for OSH research in Europe: 2013 – 2020 (EU-OSHA 2013)

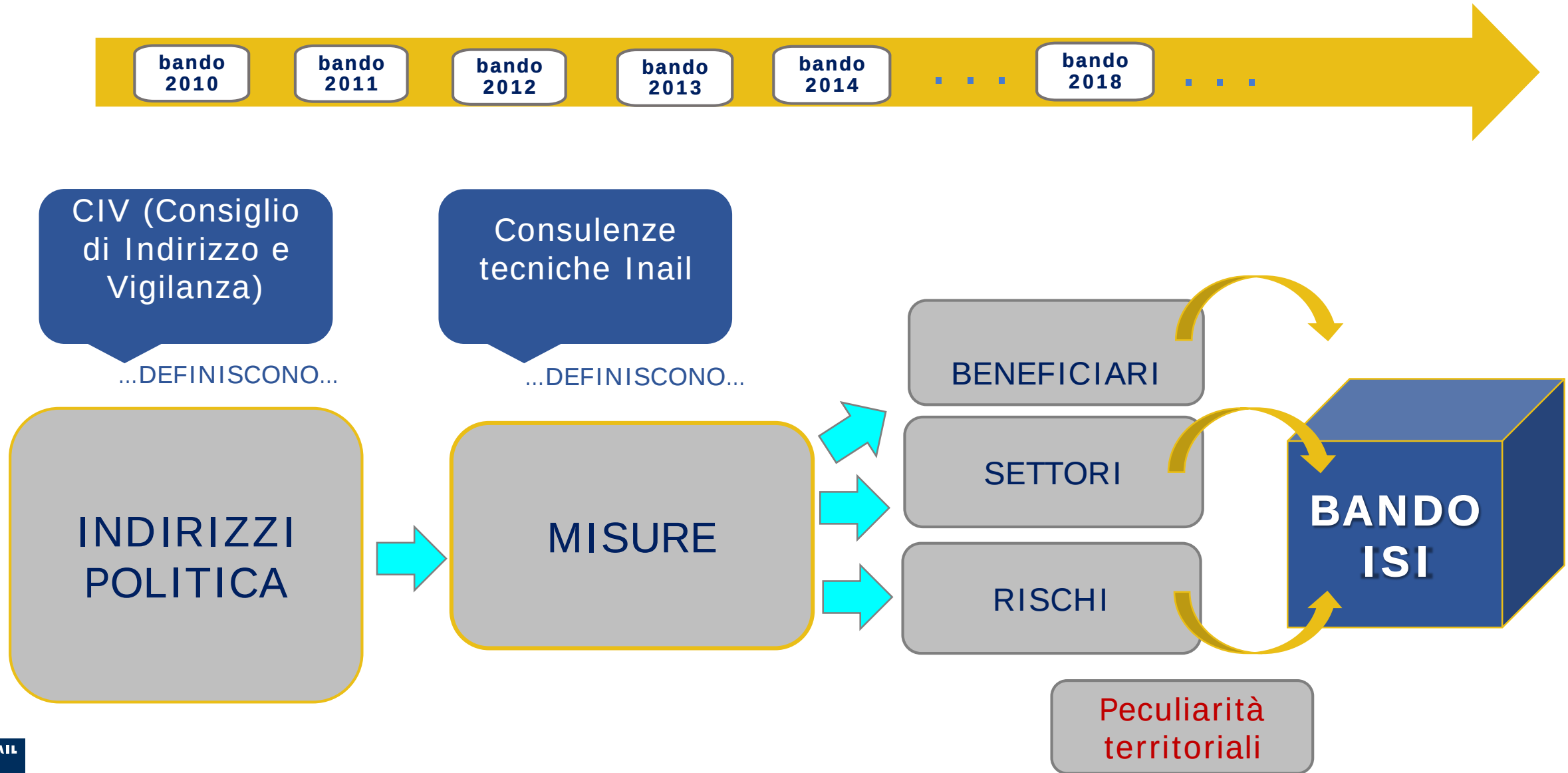
«La carenza di studi di valutazione degli interventi in materia di Ssl è ampiamente riconosciuta. Sono necessari studi che valutino la fattibilità e l'efficacia»

VALUTARE GLI INCENTIVI PER LA SALUTE E LA SICUREZZA.

IL BANDO ISI: IPOTESI DI FATTIBILITÀ

- Fino ad oggi monitoraggio dei processi gestionali, controllo delle prestazioni e la rendicontazione delle azioni intraprese (*dashboard ?*) *puntualizzare*
- Valutazione di processo che ha portato a una notevole riduzione di criticità evidenziate dai primi bandi (es: notevole mortalità fra le ammesse per complessità del processo, eccessiva presenza di categorie a basso rischio)
- Auspicata sperimentazione di una valutazione ex-post degli effetti prodotti dagli interventi al fine di migliorarne l'efficacia

I BANDI ISI INAIL



Auto-
candidatura



Compilazione
guidata domanda di
finanziamento

Punteggio
soglia
120 punti

Codice
identificativo
univoco



ISI
CLICK DAY

Elenchi
cronologici
delle imprese
«ammesse»

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

1

Perfezionam.
domanda

2

Invio
progetto e
documentazione

3

VERIFICA TECNICO-
AMMINISTRATIVA
INAIL

4

AMMISSIONE

...o ammissione parziale...o
non ammissione ...

Verifica
e
Finanzia
mento



Rendicontazione

REALIZZAZIONE
PROGETTO (24 MESI)

INAIL

IRGES

LA VALUTAZIONE DEI BANDI ISI. IL CASO STUDIO

Bando Isi 2014

- 4 tipologie di intervento riferite a progetti di investimento per acquisto o sostituzione di macchine per eliminare o ridurre un rischio per la salute (*movimentazione manuale dei carichi, rumore, vibrazioni meccaniche*) o un rischio per la sicurezza (*caduta nei lavori in quota*)
- 5 tipologie di intervento riferite a progetti per il contrasto delle principali cause di **infortunio** (*ferita o taglio con oggetti appuntiti o taglienti; ferita per contatto con materiale duro o abrasivo; sforzo fisico a carico del sistema muscolo-scheletrico; caduta del lavoratore dall'alto; urto o collisione con oggetto in movimento, inclusi i veicoli*)

GLI UNIVERSI DELLE IMPRESE

1. Imprese ammesse e liquidate
2. Imprese ammesse* ma non liquidate
3. Imprese non ammesse
4. Imprese non partecipanti

**Focus su imprese ammesse ma non liquidate*

- a. imprese bocciate in fase di prima verifica tecnico-amministrativa
- b. imprese regolari che non superano la verifica tecnico-amministrativa in fase di rendicontazione
- c. imprese disperse, per motivazioni che non sono quindi note all'Istituto

I NUMERI DEL CASO STUDIO

Progetti per abbattimento del rischio	Presentati	Ammessi	Ammessi Regolari	Liquidati
Acquisto di macchine per l'eliminazione e/o riduzione del rischio legato alla movimentazione manuale di carichi che comportano rischi di patologie da sovraccarico biomeccanico per i lavoratori)	4.855	692	509	451
Riduzione del rischio rumore , per valori di esposizione iniziale superiori al valore inferiore di azione, mediante la sostituzione di macchine con altre a minore potenza sonora	2.184	381	274	241
Riduzione del rischio derivante da vibrazioni meccaniche , per valori di esposizione iniziale superiori al valore di azione, mediante la sostituzione di macchine con altre che producono minori livelli di vibrazione	2.008	317	257	236
Acquisto di macchine per la riduzione del rischio di caduta nei lavori in quota	1.312	186	124	102
TOT	10.359	1.576	1.164	1.030
Differenza		412		
Differenza			134	

I NUMERI DEL CASO STUDIO

Progetti per il contrasto delle principali cause di infortunio:	Presentati	Ammessi	Ammessi Regolari	Liquidati
<i>Ferita o taglio con oggetti appuntiti o taglienti</i>				
<i>Ferita per contatto con materiale duro o abrasivo</i>				
<i>Sforzo fisico a carico del sistema muscolo-scheletrico</i>				
<i>Caduta del lavoratore dall'alto (impalcatura, scala, sedia)</i>				
<i>Urto o collisione con oggetto in movimento, inclusi i veicoli</i>				
TOT				
Differenza				

La **valutazione d'impatto** dei bandi Isi : criticità e ipotesi di fattibilità

In linea di principio i bandi Isi si presentano come particolarmente adeguati per una **valutazione di impatto con metodo controfattuale**, in quanto il meccanismo di assegnazione dei finanziamenti basato sul procedimento a sportello (click-day), dunque con accesso casuale al trattamento, si configura come un **esperimento naturale** con gruppo sperimentale identificabile tra le imprese ammesse e finanziate e gruppo di controllo identificabile fra le imprese ammesse e non finanziate (partecipanti che non hanno superato il click day). L'esercizio controfattuale ha evidenziato però alcune rilevanti sfide metodologiche.

SFIDE METODOLOGICHE : LA LEGGIBILITÀ DEL NESSO CAUSALE

1. L'obiettivo generale di incentivazione è articolato in diverse misure specifiche (es. progetti di investimento, per l'adozione di modelli di organizzazione gestione e controllo e di responsabilità sociale, ecc).
 2. L'efficacia dello strumento oggetto di incentivazione (es. l'acquisto di un macchinario) è condizionata da altri fattori (es: il livello di consapevolezza e competenza del lavoratore, l'intensità e durata di esposizione al rischio). Ci sono molti effetti di **confondimento**, da considerare in modo specifico, per non vanificare la leggibilità dell'effetto.
- C. Non è possibile una generica “valutazione dei bandi Isi”, ma occorre disegnare **molteplici valutazioni per le differenti categorie di finanziamento** previste dal bando.

SFIDE METODOLOGICHE: IDENTIFICAZIONE DI OUTPUT E DI OUTCOME

- Acquisto di **macchine che riducono il rischio alla fonte**. L'acquisto è l'output della politica, l'analisi di outcome richiede uno studio di caso.
- Investimenti per migliorare le **condizioni di salute**. Difficile determinare la relazione causa-effetto, per:
 - il concorso con patologie cronico-degenerative
 - e con le patologie legate alle abitudini di vita,
 - il tempo di latenza tra esposizione al rischio e manifestazione di malattia (che può arrivare ad alcuni decenni)

Possibile indagine sui livelli di esposizione post investimento e stima degli effetti sulla salute sulla base di parametri derivanti da precedenti studi clinici

- Investimenti per la riduzione del **rischio di infortunio**. Solo per questi è possibile una valutazione basata indicatori di frequenza e gravità degli eventi infortunistici basandosi su dati amministrativi (ma indicatori con livelli molto bassi, occorrono elevate numerosità!)

SFIDE METODOLOGICHE: AUTOCANDIDATURA E VALIDITA' ESTERNA

il meccanismo di assegnazione al trattamento basato sul click-day permette di assimilare l'esercizio a un **disegno sperimentale** di valutazione che confronti le imprese che hanno fatto domanda, ma non hanno ottenuto il finanziamento, con quelle che sono state finanziate.

Tuttavia, l'autocandidatura delle imprese a partecipare non permette di assumere che le imprese che si candidano ad essere trattate (assimilabili a dei volontari di un esperimento sociale o sanitario) siano rappresentative dell'universo di imprese target.

In tali condizioni occorre quindi valutare in quale misura i risultati ottenuti nella valutazione di impatto **siano estensibili all'intera platea di destinatari (validità esterna della valutazione)**.

SFIDE METODOLOGICHE: *ATTRITION* E TRATTAMENTI ALTERNATIVI

Poiché una porzione consistente del campione delle imprese ammesse al click day non giunge ad essere liquidata, esistono consistenti problemi di dispersione e interruzione del trattamento.

E' fondamentale approfondire le cause di questo fenomeno (sempre meno attribuibili alle difficoltà del processo), in quanto esse potrebbero rappresentare un bias nell'impatto osservato. In particolare nei casi seguenti:

- Imprese fallite, cessate o entrate in liquidazione
- Imprese che hanno ottenuto incentivi alternativi per realizzare l'investimento

UN'INDAGINE PER CAPIRE COME VALUTARE

Una preliminare indagine sugli attuatori (mediante interviste) e sui destinatari (mediante questionario), per:

- identificare il profilo di salute e sicurezza delle imprese costruendo un quadro di partenza
- approfondire le motivazioni e le dinamiche di partecipazione/non partecipazione ai bandi
- Per disegnare la valutazione in modo consapevole e di giudicare la portata informativa e la validità dei risultati.

Sotto popolazioni delle imprese coinvolte nella valutazione dei bandi ISI e principali problemi valutativi

Gruppo	Problema	Domanda valutativa
A: Imprese destinatarie non partecipanti Sono tutte le imprese italiane (assicurate Inail) che rispondono ai requisiti di partecipazione ai bandi ISI	Quali variabili spiegano la scelta di autocandidarsi? E possono quindi permettere di valutare la validità esterna dei risultati di valutazione?	Perché non fanno domanda? A parità di caratteristiche (dimensione, settore, tipo di rischio, Regione) chi non fa domanda è perché: non ha il bisogno, oppure perché non percepisce il bisogno /oppure è meno motivato e sensibile al tema del miglioramento della sicurezza?/O ancora reputa il bando poco appetibile? Oppure preferisce utilizzare altri finanziamenti?

Gruppo	Problema	Domanda valutativa
B: Imprese che hanno fatto domanda ma non sono state ammesse al finanziamento. Sono le imprese che si sono iscritte al <i>click day</i> ma che, in occasione del <i>click day</i>, non si sono collocate tra le finanziabili	Poiché queste imprese rappresentano il nostro controfattuale, occorre verificare che non abbiano subito trattamenti alternativi.	L'impresa ha ottenuto altri finanziamenti pubblici per realizzare l'investimento richiesto? (finanziamenti regionali per l'innovazione, finanziamenti di Industria 4.0, ecc.)

Gruppo	Problema	Domanda valutativa
C: Imprese che sono state ammesse al finanziamento, ma alla fine non sono state liquidate. Sono le imprese che si sono iscritte al <i>click-day</i>, che si sono collocate tra le finanziabili, ma: a. non hanno presentato la documentazione richiesta per il successivo perfezionamento della domanda (disperse); oppure b. hanno presentato tutta la documentazione, sono state dichiarate ammesse regolari, ma non hanno realizzato l'investimento (disperse); o ancora c. hanno presentato irregolarità (bocciate).	Queste sono le imprese ammesse al trattamento ma che non vi permangono fino alla fine. Perché questo accade? Quali sono le cause di frizione? Sono in grado di distorcere la valutazione di impatto?	Per quali motivi l'impresa non ha ottenuto il finanziamento? • Ha trovato un finanziamento alternativo più appetibile? • È fallita/in liquidazione/chiusa? • Ha presentato un progetto o realizzato investimenti che non rispondono alle condizioni del bando?

Gruppo	Problema	Domanda valutativa
D: Imprese ammesse al finanziamento e liquidate. Sono le imprese “selezionate” per il trattamento e che sono rimaste nel trattamento fino alla fine.		Queste imprese sono in tutto uguali a quelle incluse nel controfattuale se non per l’incentivo?

Grazie per l'attenzione

c.colagiacomoinail.it

elena.ragazzi@ircres.cnr.it

lisa.sella@ircres.cnr.it

s.signorini@inail.it