

# È possibile incentivare la sicurezza sui luoghi di lavoro?

Concezione, contesto e implementazione  
dei Bandi ISI Inail

*a cura di*

Angelo Castaldo, Elena Ragazzi, Lisa Sella



**Giappichelli**

## Introduzione

Angelo Castaldo, Elena Ragazzi, Lisa Sella

La sicurezza sul lavoro è un tema sempre più al centro dell'attenzione di istituzioni, organizzazioni sindacali, ricercatori e *policy makers* (Shapiro, 1998; Greer, 2018; da Silva e Amaral, 2019; Liu, 2019; Schulte *et al.*, 2019; Tassinari *et al.*, 2020). In Europa, anche se attualmente, in ottica diacronica, il numero di infortuni sul lavoro mostra una tendenza decrescente, le differenze tra i Paesi nei tassi di infortunio sul lavoro mostrano una dinamica eterogenea (Anyfantis *et al.*, 2018; Ivascu e Cioca, 2019; Lafuente e Daza, 2019; Verra *et al.*, 2019).

L'accresciuta rilevanza del tema è desumibile anche dalla recente risoluzione proposta nella 110<sup>a</sup> conferenza dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) che ha incluso definitivamente la sicurezza e la salute dei lavoratori (SSL) quale quinto dei suoi *Fundamental Principles and Rights at Work*, e dall'iniziativa della Commissione Europea che ha inserito l'*Occupational Safety and Health* (OSH) tra i 20 principi del pilastro europeo dei diritti sociali.

Al fine di ridurre e contrastare il rischio di infortuni sul lavoro, dal 2010 l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail), attraverso i Bandi ISI, esempio unico in Europa, ha promosso un sostegno diretto alle imprese (sotto forma di una sovvenzione finanziaria in conto capitale) per la promozione di investimenti, in macchinari o modelli organizzativi, orientati a migliorare il livello di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. In generale, l'obiettivo principale di questo schema di aiuti è quello di sostenere gli investimenti delle piccole e medie imprese (PMI) in materia di salute e sicurezza sul lavoro (SSL), dando priorità a quelle imprese che operano in settori ad alto rischio. Questo intervento appare in linea sia con la strategia comunitaria 2007-2012<sup>1</sup>, che aveva individuato nelle PMI la categoria d'impresa più vulnerabile ai rischi professionali e auspicato l'adozione di incentivi espressamente mirati a questa categoria di imprese, che con quanto indicato nel Quadro Strategico 2021-2027 nel quale è indicata chiaramente come prioritaria “una solida struttura di sostegno in materia di SSL che risponda alle esigenze specifiche delle PMI”.

---

<sup>1</sup> Commissione Europea (2007).

La misura agevolativa messa in campo dall'Inail rappresenta un'importante novità. In Italia e in Europa, infatti, le politiche in materia di SSL, rivolte agli operatori economici, sono state prevalentemente di tipo regolamentare indiretto (*sticks and sermons*). Fino alla fine del secolo scorso l'obiettivo di proteggere la salute dei lavoratori e prevenire il rischio di infortuni sul luogo di lavoro è stato perseguito attraverso l'adozione di nuove norme di natura regolamentare, che introducono un insieme di obblighi e responsabilità in capo ai datori di lavoro volto ad identificare procedure idonee a valutare correttamente i rischi sul luogo di lavoro e a rendicontare l'attività di prevenzione svolta, nonché a favorire la formazione e il coinvolgimento attivo dei lavoratori nella gestione delle attività di prevenzione dei rischi SSL. Tuttavia, nonostante negli ultimi 15 anni sia cresciuto l'interesse delle istituzioni nazionali e sovranazionali attorno a strumenti di *policy* (Kankaanpää, 2010; EU-OSHA, 2010; EU-OSHA, 2005) basati su incentivi economici (*carrots*), che a differenza delle soluzioni basate sull'*enforcement* assicurano una *voluntary compliance* (Shapiro e Rabinowitz, 2000), in termini di attuazione concreta di tali tipologie di misure, salvo l'esperienza italiana dei Bandi ISI, molto poco è stato fatto (Bemelmans-Videc *et al.*, 2011). In questa prospettiva, pertanto, vista la peculiarità del caso italiano, molte domande possono essere avanzate. L'iniziativa è potenzialmente in grado di incidere sui livelli di SSL? Nel contesto in cui opera, può incidere sulla riduzione degli infortuni sul lavoro? È rivolta ad un fabbisogno che le imprese non sarebbero in grado autonomamente di soddisfare? L'iniziativa genera addizionalità sugli investimenti degli operatori economici in SSL? È targettizzata in modo da garantire un impatto significativo? È opportuno ricalibrare il *policy mix* aggiungendo agli strumenti di intervento indiretto (*sticks and sermons*) strumenti (*carrots*) volti a favorire direttamente gli investimenti in SSL delle PMI?

Nell'ambito delle attività portate avanti nel progetto di ricerca collaborativa BRIC INAIL 2019 dal titolo "*Valutazione degli Incentivi alla Prevenzione. Modelli Valutativi sull'Impatto Generato dai bandi ISP*", da parte dell'Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR-IRCrES) e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici (DSGE) della Sapienza Università di Roma, il presente volume presenta la prima serie di contributi volti a fornire alcune risposte ai quesiti appena tracciati.

Il progetto si inserisce in un filone di ricerca particolarmente complesso e non sviluppato a livello nazionale e internazionale. Dalla letteratura teorica ed empirica esistente, infatti, non è possibile rinvenire indicazioni sulle modalità tecniche con cui possa essere condotta l'analisi dell'efficacia delle Politiche per la Salute e la Sicurezza sui luoghi di Lavoro (PSSL).

In questo contesto, la valutazione *ex post* delle direttive dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro implementata nell'ambito del programma *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT) della Commissione europea, ha evidenziato che la quantificazione dell'impatto della legislazione, e delle

ulteriori politiche attuative, sia un compito arduo che necessita di una progettazione prospettica dei dati per abilitare analisi di tipo quantitativo (i.e., tecniche controfattuali) di valutazione *ex post*.

Le criticità evidenziate permangono laddove si voglia portare avanti un disegno valutativo volto a cogliere l'impatto specifico generato da regimi basati sugli incentivi alle imprese che perseguono tale obiettivo di *policy*, specie in considerazione della scarsa implementazione di strumenti simili in ampi programmi nazionali. Tali opzioni di intervento pubblico, tuttavia, in ottica di *optimal policy design*, sono considerati un efficace strumento complementare al sistema regolamentare basato su prescrizioni e sanzioni in mancanza di *compliance*.

In questo ambito di studio, **il progetto**, portato avanti dal gruppo di ricerca sopra richiamato, **ha cercato di colmare il gap negli approcci e nei metodi di valutazione delle PSSL esistenti**, conducendo studi multidimensionali sull'efficacia di una specifica politica di sostegno agli investimenti in SSL, denominata "Bandi ISI", implementata dall'Inail.

Il disegno di valutazione implementato dal gruppo di ricerca ha previsto due fasi principali.

La prima fase, a cui si riferiscono i lavori contenuti nel presente volume, ha determinato tre principali linee di attività e prodotti della ricerca. In primo luogo, nella *Sezione I*, è stata ripercorsa, attraverso la teoria del cambiamento (TdC), la logica dell'intervento evidenziando i nessi causali presunti che legano i "Bandi ISI" agli obiettivi di *policy* fissati nelle norme e nei regolamenti attuativi della misura (i.e. ricostruzione della teoria del cambiamento ipotizzata dal *policy maker*). Quest'analisi non riguarda esclusivamente la definizione delle causalità dirette ed evidenti ma anche le causalità multiple e indirette (ruolo degli effetti inattesi, impatti esterni, pluralità di esiti, validità esterna, generalizzazione, adattamento, ecc.). L'obiettivo è accrescere la consapevolezza delle finalità perseguite dallo strumento al fine di tradurre le dimensioni in cui l'obiettivo può essere declinato in variabili e indicatori utilizzabili nella successiva valutazione *ex post* in modo che possano essere empiricamente osservate, misurate e testate statisticamente. Poiché i Bandi ISI Inail si compongono di diverse misure, che differiscono sia per tipo di iniziativa finanziabile, sia per tipologia di rischio/impresa considerato, la teoria dell'intervento è stata ricostruita in modo dettagliato per ciascuna misura o gruppo di misure omogenee. In secondo luogo, nella *Sezione II*, sono state condotte diverse analisi (anche di tipo econometrico) di ricostruzione del contesto e dei fabbisogni relativi alla SSL incentrata sullo studio del fenomeno infortunistico in Europa e in Italia, al fine di individuare i fattori di sistema e le determinanti più rilevanti nello spiegare i livelli di SSL all'interno dei diversi contesti economici e produttivi. Infine, nella *Sezione III*, il gruppo di ricerca ha condotto diverse analisi sull'operatività dei bandi (valutazione dell'implementazione), per ponderare i portati della valutazione alla luce del processo amministrativo-gestionale utilizzato, al fine di mettere in luce punti di forza e debolezza dell'attuazione dell'intervento e sviluppare un *know-how*

indispensabile per affrontare il successivo *step* di valutazione d'impatto della *policy* in esame<sup>2</sup>.

La seconda fase, i cui lavori saranno presentati in un successivo volume, è rivolta a quantificare, anche con l'uso di tecniche controfattuali e con un disegno di valutazione a tecniche miste (quali-quantitative), l'impatto dei Bandi ISI sull'andamento degli infortuni e sulla sopravvivenza aziendale delle imprese beneficiarie rispetto al campione di controllo.

## Riferimenti bibliografici

- Anyfantis, I., Boustras, G. & Karageorgiou, A. (2018). Maintaining occupational safety and health levels during the financial crisis – A conceptual model. *Safety Science*, 106, 246-254.
- Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R. & Vedung, E. (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. (Vol. 1) Transaction Publishers.
- da Silva, S.L.C. & Amaral, F.G. (2019). Critical factors of success and barriers to the implementation of occupational health and safety management systems: A systematic review of literature. *Safety Science*, 117: 123-132.
- Greer, S.L. (2018). Labour politics as public health: how the politics of industrial relations and workplace regulation affect health. *European Journal of Public Health*, Vol. 28, Supplement 3, 34-37.
- EU-OSHA (2005). Forum 14 – Effectiveness of economic incentives to improve occupational safety and health. Available in English at: <http://osha.europa.eu/en/publications/forum/14/view>.
- EU-OSHA (2010). *Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective*, Elsler, D.(ed.), Publications Office.
- Ivascu, L. & Cioca, L.I. (2019). Occupational Accidents Assessment by Field of Activity and Investigation Model for Prevention and Control. *Safety*, 5, 12.
- Kankaanpää, E. (2010). Economic incentives as a policy tool to promote safety and health at work. *Scandinavian journal of work, environment & health*, 319-324.
- Lafuente, E. & Daza, V. (2019). Work Inspections as a Control Mechanism for Mitigating Work Accidents in Europe. *Tec Empresarial*, 14(1), 26-37.
- Liu, K. (2019). Regulating health and safety at the workplace: Prescriptive approach vs goal-oriented approach. *Safety Science*, 120, 950-961.
- Schulte, P.A., Delclos, G., Felknor, S.A. & Chosewood, L.C. (2019). Toward an Expanded Focus for Occupational Safety and Health: A Commentary. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16, 4946.
- Shapiro, S. (1998). The necessity of OSHA. The Economic Analysis of State Employment Law Issues Symposium, Kan. *J.L. & Pub. Policy*, 8, 22.
- Shapiro, S. & Rabinowitz, R. (2000). Voluntary regulatory compliance in theory and practice: The case of OSHA. *Admin. L. Rev.*, 52, 97.

---

<sup>2</sup> Nel presente volume, se non diversamente specificato, le tabelle derivano da nostre elaborazioni su dati Inail.

Tassinari, A., Chesta R.E. & Cini, L. (2020). Labour conflicts over health and safety in the Italian Covid19 crisis. *Interface*, vol. 12(1): 128-138.

Verra, S.E., Benzerga, A., Jiao B. & Ruggeri K. (2019). Health Promotion at Work: A Comparison of Policy and Practice Across Europe. *Safety and Health at Work*, 10: 21-29.



Sezione I

**Analisi della policy  
e teoria del cambiamento**





## Capitolo I.1

# La salute e sicurezza sui luoghi di lavoro: definizioni e confini

Elena Ragazzi, Alessia De Santo, Lisa Sella

### 1. Introduzione

L'obiettivo di questo capitolo è cercare di definire e chiarire l'ambito e le caratteristiche delle politiche di Salute e Sicurezza Lavoro (SSL, da qui in poi) poiché attualmente, a nostra conoscenza, manca una definizione univoca e chiara di tali politiche.

Abbiamo cercato di delineare una **definizione**, o almeno tracciare un **confine** delle azioni che possono ricadere nell'ambito delle politiche SSL, a partire dall'osservazione di quella che è stata l'evoluzione storica del modo in cui il tema è stato affrontato dalle istituzioni e dai soggetti coinvolti. Per descrivere i passaggi cruciali che maggiormente hanno marcato questa evoluzione si sono ricostruiti i **momenti fondamentali** che, nel corso del XX e del XXI secolo, hanno plasmato l'oggetto di queste politiche.

Questa ricognizione è stata fatta attraverso i documenti di quelle organizzazioni che hanno posto la salute sul lavoro al centro del loro mandato, come l'ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro) principalmente, ma anche l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) e più recentemente l'EU-OSHA (Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro).

La ricostruzione storica ha mostrato che, a un certo punto, la salute e la sicurezza dei lavoratori sono state riconosciute come un diritto sociale: si è preso atto che non affrontare adeguatamente il tema avrebbe comportato un costo enorme per gli individui e le società e che il libero mercato da solo non era in grado di rispondere adeguatamente a questa esigenza. Questo passaggio ha legittimato l'idea della necessità di un intervento pubblico (da parte dello Stato o di altre istituzioni) in questo settore, per indirizzare il mercato e limitare i costi individuali e sociali derivanti da una gestione non adeguata della salute e della sicurezza sul lavoro.

## 2. Salute e sicurezza sul lavoro: prime definizioni

La prima e più importante condizione per poter comprendere, studiare e descrivere nel dettaglio le politiche SSL è definirne l'oggetto, cioè definire cosa rientri nei concetti di salute e di sicurezza nell'ambito della prestazione lavorativa.

Non si tratta di un compito semplice. La salute e la sicurezza sul lavoro toccano, infatti, un gran numero di discipline come la medicina, la tossicologia, il diritto, la fisica, la chimica, la tecnologia, la psicologia, l'economia e tante altre, costituendo quindi un dominio estremamente vasto (Alli, 2008). Per capire come si caratterizzano la salute e la sicurezza, può essere utile partire dalle definizioni date da alcune fra le più importanti organizzazioni internazionali che hanno fatto del tema SSL un elemento centrale delle loro attività.

Nel preambolo della sua costituzione, scritta nel 1919 come parte del Trattato di Versailles, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO, da qui in poi) ha dichiarato il suo mandato come segue:

*“Considerando che la pace universale e duratura può essere stabilita solo se è basata sulla giustizia sociale<sup>1</sup>;*

*E considerando che esistono condizioni di lavoro che comportano per un gran numero di persone un'ingiustizia e una privazione tali da produrre un'agitazione così grande da mettere in pericolo la pace e l'armonia del mondo; e che è urgentemente necessario un miglioramento di tali condizioni, ad esempio attraverso la regolamentazione dell'orario di lavoro, compresa la fissazione di una giornata e di una settimana lavorative massime [...] la protezione del lavoratore contro le malattie, le infermità e gli infortuni derivanti dal suo impiego ...*

*Considerando inoltre che la mancata adozione di condizioni di lavoro umane da parte di una nazione costituisce un ostacolo per le altre nazioni che desiderano migliorare le condizioni nei loro paesi;*

*Le Alte Parti Contraenti, [...] al fine di raggiungere gli obiettivi enunciati nel presente Preambolo, concordano la seguente Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro”<sup>2</sup>.*

Come suggerisce questo preambolo, i principi fondamentali della salute e della

---

<sup>1</sup> È interessante notare che il preambolo identifichi i temi SSL come elementi centrali della giustizia sociale. Un'affermazione sempre più chiara del diritto a condizioni e ambienti di lavoro dignitosi, sicuri e salubri sarà sottolineata sia nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944, sia nella Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa, adottata nel 2008 ([https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/98thSession/ReportsubmittedtotheConference/WCMS\\_103485/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/98thSession/ReportsubmittedtotheConference/WCMS_103485/lang--en/index.htm), p. 1).

Inoltre, il diritto a un ambiente di lavoro sano e sicuro è riconosciuto come diritto umano nel diritto internazionale: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, articolo 7(b) (ILO, 2020).

<sup>2</sup> [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09\\_18\\_engl.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf).

sicurezza sul lavoro riguardano il raggiungimento di condizioni di lavoro dignitose, descritte come la protezione dei lavoratori da malattie, infermità e lesioni legate all'ambiente di lavoro. Questo risultato deve essere realizzato attraverso interventi concreti, che riguardano, ad esempio, gli orari e i giorni di lavoro.

Una dichiarazione più articolata, che racchiude gli scopi principali della salute sul lavoro, è arrivata qualche anno dopo quando, nel luglio 1948, la prima Assemblea Mondiale della Sanità dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS, da qui in poi) raccomandò l'istituzione di un comitato congiunto di esperti in collaborazione con l'ILO e così, nel 1950, è stato convocato il primo Comitato congiunto ILO/OMS sulla salute sul lavoro (ILO, 2019).

Da allora, l'ILO e l'OMS hanno una definizione comune di salute sul lavoro:

*“La salute sul lavoro deve mirare: alla promozione e al mantenimento del più alto grado di benessere fisico, mentale e sociale dei lavoratori in tutte le occupazioni; alla prevenzione tra i lavoratori degli allontanamenti dalla salute causati dalle loro condizioni di lavoro; alla protezione dei lavoratori nel loro impiego dai rischi derivanti da fattori avversi alla salute; alla collocazione e al mantenimento del lavoratore in un ambiente lavorativo adatto alle sue capacità fisiologiche e psicologiche; e, in sintesi: all'adattamento del lavoro all'uomo e di ogni uomo al suo lavoro”<sup>3</sup>.*

Come si evince da questa seconda definizione, il campo di interesse delle politiche di salute e sicurezza sul lavoro si è notevolmente ampliato nel tempo rispetto alla definizione iniziale del 1919. La dichiarazione del 1950 mostra lo sviluppo di una visione più ampia dell'ambiente di lavoro e di una definizione più completa di salute<sup>4</sup>: fisica, mentale e sociale.

Tenendo presente queste iniziali definizioni, valide ancora oggi per comprendere la SSL, i prossimi paragrafi mostreranno tuttavia l'evoluzione storica del concetto, connessa naturalmente a quella delle politiche sviluppate per la sua salvaguardia.

### 3. Alcune fasi storiche

Nell'era moderna<sup>5</sup>, l'inizio dell'attenzione per la salute sul lavoro può essere fatto risalire alla Rivoluzione industriale, quando si verificò un grande cambiamen-

---

<sup>3</sup> [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/40212/WHO\\_TRS\\_66.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/40212/WHO_TRS_66.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (pp.4), la definizione di cui sopra è stata adottata nel 1950 e poi rivista alla dodicesima sessione del Comitato congiunto ILO/OMS nel 1995.

<sup>4</sup> Questa è diventata anche la definizione di salute per l'OMS (<https://www.who.int/about/who-we-are/frequently-asked-questions>).

<sup>5</sup> Diversi studi fanno risalire agli antichi greci o al Medioevo le prime disposizioni in materia di SSL, vedi ad esempio: [https://www.healthmanagement.co.uk/sites/default/files/paragraph/image/Health-Management\\_brief-history-occupational-health.pdf](https://www.healthmanagement.co.uk/sites/default/files/paragraph/image/Health-Management_brief-history-occupational-health.pdf), per una breve storia della salute sul lavoro e anche (Wadsworth & Walters, 2019).

to, prima nell'economia inglese e poi – con ritmi diversi – in tutta Europa: il passaggio dalla produzione artigianale e agricola su piccola scala alla produzione manifatturiera su larga scala<sup>6</sup>.

L'industrializzazione comportò una serie di problemi completamente nuovi. Condizioni di lavoro potenzialmente rischiose, lunghi orari di lavoro, uso di macchinari e sostanze chimiche pericolose, lavoro minorile per tenere il passo con la domanda, disastri in industrie come quella mineraria e incidenti in fabbriche sovraffollate sono tutte le criticità documentate alla fine del XIX secolo (ILO, 2019).

Contro questi problemi, gradualmente vennero messe in atto le prime forme di regolamentazione e controllo. Il Parlamento britannico approvò una serie di leggi sul lavoro per regolamentare le condizioni dell'occupazione industriale. Il primo atto, emanato nel 1802, affrontava le preoccupazioni per la salute e il benessere dei bambini impiegati nei cotonifici e stabiliva norme sulla costruzione delle fabbriche per garantire condizioni di lavoro dignitose. Ne seguirono molti altri, ma fu solo con la legge del 1833 che tali misure vennero effettivamente applicate attraverso la creazione di un ispettorato professionale di fabbrica<sup>7</sup>.

Tuttavia, è stato solo all'inizio del XX secolo che le diverse voci e movimenti che cercavano di occuparsi di SSL nei paesi industrializzati hanno trovato una sistematizzazione internazionale nella IALL (Associazione Internazionale per la Legislazione sul Lavoro). Quest'ultima, fondata nel 1900, è stata l'inizio del vasto quadro legislativo in cui operiamo oggi.

### 3.1. Prima fase: il riconoscimento della salute come diritto dei lavoratori

La creazione della IALL formalizzò i legami già esistenti tra diversi gruppi che cercavano di raggiungere accordi internazionali sulle condizioni dei lavoratori. La IALL era un'organizzazione privata, nata dagli sforzi di un gruppo di individui provenienti – almeno principalmente – dal mondo accademico, che cercava di armonizzare le legislazioni del lavoro in collaborazione con i governi nazionali, che erano di fatto i suoi principali sponsor (Maul, 2019).

Nel 1905, un incontro internazionale di esperti pose le basi di due convenzioni internazionali, adottate in una conferenza a Berna nel 1906. La prima convenzione vietava il lavoro notturno alle donne nelle fabbriche, mentre la seconda proibiva l'uso del fosforo bianco nella fabbricazione dei fiammiferi. Quest'ultima fu la conclusione di una lunga battaglia contro uno dei più pericolosi veleni industriali e rappresentò un importante passo in avanti per i movimenti sindacali e le loro critiche ai risultati potenzialmente dannosi della competizione internazionale tra eco-

---

<sup>6</sup> [https://www.healthmanagement.co.uk/sites/default/files/paragraph/image/Health-Management\\_brief-history-occupational-health.pdf](https://www.healthmanagement.co.uk/sites/default/files/paragraph/image/Health-Management_brief-history-occupational-health.pdf).

<sup>7</sup> <https://hist235.hist.sites.carleton.edu/timeline/factory-acts1802-1833/>.

nomie aperte (Maul, 2019). Anche se queste disposizioni non trovarono sempre attuazione in tutti i Paesi partecipanti, furono un primo importante punto di partenza per interventi futuri e costituiscono un passo cruciale per il riconoscimento delle richieste dei lavoratori in merito alla precarietà delle loro condizioni.

Negli anni successivi, a causa della Prima Guerra Mondiale, le altre convenzioni previste non furono attuate. Tuttavia, il movimento sindacale internazionale iniziò ad assumere un ruolo molto più importante nella promozione della politica sociale internazionale (Maul, 2019) e riuscì a organizzare diversi incontri nonostante le restrizioni del tempo di guerra (Van Daele, 2008).

Un esempio importante fu l'incontro del 1916 dei rappresentanti sindacali provenienti da Francia, Gran Bretagna, Italia e Belgio, che si riunirono a Leeds per discutere le richieste dei lavoratori per un futuro ordine di pace. Ne derivò il Programma di Leeds, che fu il primo documento sindacale internazionale ad approvare pubblicamente l'idea di una legislazione internazionale del lavoro, riconoscendo quanto fatto dallo IALL (Maul, 2019). Il Programma conteneva un lungo elenco di richieste rivolte ai governi, tra cui la libertà di associazione, orari di lavoro limitati, un'età lavorativa minima di 14 anni, l'abolizione del lavoro notturno per le donne, previdenza sociale completa e ispettorati di fabbrica, nonché l'istituzione di un ufficio internazionale del lavoro (Van Daele, 2008).

Concludendo, in questi primi anni, la maggior parte degli interventi **si concentrò sulla risoluzione di questioni importanti, ma specifiche; tuttavia, questi atti rappresentarono anche i primi passi funzionali alla creazione di un'organizzazione strutturata**, che potesse affrontare i diversi problemi derivanti dall'industrializzazione e dalla guerra.

### **3.2. Durante la Prima Guerra Mondiale: la prima istituzionalizzazione sistematica delle politiche SSL**

Durante la guerra, anche se gli sforzi per raggiungere standard internazionali in materia SSL furono frenati, il tema del lavoro attirò su di sé l'attenzione, per l'importanza che rivestiva nell'economia di ogni Paese e nell'esito della guerra. Aumentò così la consapevolezza dell'importanza di preservare la forza lavoro, anche in considerazione dei numerosi rischi connessi alla produzione di materiali bellici. Ciò diede rilevanza alla necessità di affrontare le problematiche dei lavoratori, in particolare quelle relative alla sicurezza e alla protezione sociale.

Pertanto, nel 1919, quando la guerra finì e si svolse la Conferenza di pace di Parigi, ci fu un forte stimolo alla creazione di un'organizzazione permanente che si occupasse del lavoro: nacque così l'ILO come parte del Trattato di Versailles (ILO, 2019). Lo sviluppo della salute e della sicurezza sul lavoro è stato, in quegli anni, guidato principalmente dall'ILO, che accompagnò le nascenti legislazioni nazionali. In questa fase, l'ILO si concentrava ancora su singole e specifiche questioni di SSL, come l'esposizione a materiali pericolosi o la protezione da macchinari peri-

colosi o anche i pericoli legati a specifici settori di attività industriale. Si trattava di linee guida non vincolanti che fornivano informazioni e indicazioni su come procedere su argomenti specifici, spesso concentrandosi sulle categorie più deboli di lavoratori a rischio, come donne e bambini (ILO, 2019). Si vedano, ad esempio, la Raccomandazione sulla prevenzione dell'antrace, 1919 (n. 3), la Raccomandazione sull'avvelenamento da piombo (donne e bambini), 1919 (n. 4) e la Raccomandazione sul fosforo bianco, 1919 (n. 6)<sup>8</sup>.

### 3.3. Le conseguenze della Seconda Guerra Mondiale: nuove istituzioni globali

Il nuovo quadro istituzionale e politico post-bellico ha avuto un impatto consistente sullo sviluppo della SSL (ILO, 2019). La fine della Seconda Guerra Mondiale vide la nascita di nuove istituzioni globali (come le Nazioni Unite, ONU, e l'OMS) impegnate a garantire la stabilità e la pace dopo un conflitto devastante. Il lavoro di queste istituzioni ha portato a nuovi atti in cui si scorge un ampliamento del concetto di salute e sicurezza. Nel 1944, in occasione della 26<sup>a</sup> sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, fu adottata una dichiarazione relativa agli scopi e alle finalità dell'ILO (Dichiarazione di Filadelfia). Questo documento sottolineava l'importanza di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori **in tutte le occupazioni**. Nel 1950, durante la prima Assemblea Mondiale della Sanità, fu istituito un comitato congiunto con l'ILO, che adottò una definizione più completa e ampia di salute e sicurezza sul lavoro, mirante alla promozione del **benessere – fisico e psicologico** – dei lavoratori in tutte le occupazioni, la prevenzione di infortuni e malattie, la protezione dei lavoratori dai rischi. Tutti questi temi sono diventati di importanza cruciale.

La presenza di diverse organizzazioni nazionali e internazionali ha inoltre dato l'opportunità di differenziare l'azione nel campo delle politiche di SSL, includendo molteplici aspetti della vita lavorativa e molteplici discipline. Mentre l'OMS si è concentrata strettamente sugli aspetti medici, altre istituzioni hanno introdotto temi relativamente nuovi: l'organizzazione, la diffusione e la promozione delle conoscenze in materia di SSL. A questo scopo negli Anni Cinquanta, l'ILO introdusse i suoi codici di pratica e le sue linee guida (ILO, 2019) e nel 1959 fu istituito un centro di informazione permanente, il CIS centro internazionale di informazione sulla salute e la sicurezza sul lavoro.

In quegli anni, i nuovi strumenti implementati per dare forma alla SSL, accostandosi ai regolamenti e alle ispezioni già presenti, erano principalmente dei codici di condotta. Essi miravano a fornire linee guida per soddisfare standard accettabili di pratica cui le normative, che avevano come obiettivo principale la protezione

---

<sup>8</sup> [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_publ\\_9221128830\\_en.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_publ_9221128830_en.pdf).

dei lavoratori in diversi settori (miniere, agricoltura, industrie siderurgiche e molti altri)<sup>9</sup> dovevano auspicabilmente conformarsi.

### 3.4. Verso un approccio olistico

Malgrado i notevoli progressi del periodo post-bellico, si rese presto necessario un ulteriore cambiamento. Negli ultimi decenni del XX secolo, lo sviluppo economico e il verificarsi di alcuni gravi incidenti sul lavoro evidenziarono la necessità di un'evoluzione degli strumenti e della prospettiva delle politiche di SSL. Fu chiaro che non fosse più sufficiente affrontare singole questioni, ma fosse necessario creare luoghi di lavoro in grado di garantire una salute fisica e mentale ottimale e l'adattamento del lavoro alle capacità dei lavoratori (Wadsworth & Walters, 2019). Per compiere questo passaggio, era necessario **rafforzare le politiche a livello nazionale, mettendo in atto un processo dinamico per l'attuazione delle politiche di SSL e per la loro revisione periodica**<sup>10</sup>.

Questo processo di sviluppo di un approccio più sistematico alla SSL trovò una prima formalizzazione nel Rapporto Robens (Robens, 1972), che aveva creato nel Regno Unito un quadro legislativo di riferimento per tutti i settori e i lavoratori, introducendo un cambiamento significativo rispetto all'approccio in vigore prima di allora, caratterizzato da normative specifiche per settore. In quegli anni ci fu anche un rafforzamento delle legislazioni nazionali specifiche (Gagliardi *et al.*, 2012).

Tra il 1981 e il 1985 furono emanate due convenzioni dell'ILO – la n. 155<sup>11</sup> e la n. 161<sup>12</sup> – che possono essere considerate rappresentative dei cambiamenti avvenuti nelle politiche di SSL. Entrambe le convenzioni discutono infatti la necessità di un ambiente di lavoro sicuro e sano. Esse richiedevano: cooperazione tra tutti gli attori coinvolti, procedure per identificare e regolamentare le situazioni pericolose e insalubri, sistemi di ispezione adeguati, ricerca e condivisione delle informazioni tra tutte le parti interessate. La Convenzione n. 155 richiedeva anche l'istituzione di procedure per la registrazione e la notifica degli infortuni e delle malattie professionali, che oggi è di importanza cruciale, mentre la Convenzione n. 161 prevedeva l'istituzione di servizi di salute sul lavoro a livello aziendale (Alli, 2008)<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Alcuni esempi rilevanti: nel 1949, il codice di regolamentazione della sicurezza per il lavoro nelle miniere di carbone; nel 1965, un codice per la sicurezza nel lavoro agricolo.

<sup>10</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/--normes/documents/publication/wcms\\_233211.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_233211.pdf).

<sup>11</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C155](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155).

<sup>12</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C161](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C161).

<sup>13</sup> Oggi più di 60 Paesi hanno ratificato la Convenzione n. 155 (<https://www.ilo.org>) e più di 30 la Convenzione n. 161 (<http://www.oit.org>).



Alcuni gravi disastri industriali incentivarono ulteriormente a trovare nuove risposte in termini di salute sul lavoro. Nel 1976, ad esempio, il disastro chimico di Seveso in Italia, impose un'attenzione maggiore e un approccio più sistematico alla gestione del rischio (Wadsworth & Walters, 2019). Il disastro di Chernobyl del 1986 contribuì a portare alla luce la forte necessità di sviluppare una cultura della sicurezza.

In effetti, anche il termine “*cultura della sicurezza*” è apparso per la prima volta in letteratura quando l’Agenzia Internazionale per l’Energia Atomica lo ha introdotto nel suo rapporto di sintesi sull’incidente di Chernobyl. Il termine è stato utilizzato per descrivere come il pensiero e il comportamento degli addetti dell’organizzazione responsabile della sicurezza in quell’impianto nucleare abbiano contribuito all’incidente. La cultura della sicurezza è stata successivamente descritta come “(...) *essenziale per creare un’atmosfera o una cultura aziendale in cui la sicurezza è intesa e accettata come la priorità numero uno*” (Kim *et al.*, 2016)<sup>14</sup>.

Tutti questi cambiamenti portarono ad un nuovo **approccio sistematico alla SSL**. Inizialmente, i problemi relativi alla SSL erano percepiti come prevalentemente tecnici, ovvero che richiedevano solo soluzioni tecniche. Tuttavia, emerse gradualmente la rilevanza delle questioni organizzative, dei fattori umani, comportamentali e culturali, riconosciuti come importanti quanto quelle tecniche<sup>15</sup>. Pertanto, diventò necessario considerare tutte queste “componenti” del sistema (la parte tecnica, la gestione, la legislazione, il fattore umano e così via) per preservare con successo la salute e la sicurezza sul lavoro.

Questa nuova direzione contribuì a indirizzare i governi e le organizzazioni verso un approccio più completo: vennero introdotti codici, regolamenti, linee guida, quadri legislativi nazionali dettagliati e specializzati. Un esempio è ciò che accadde nell’allora Comunità Economica Europea nel 1989 con lo sviluppo della direttiva quadro (Direttiva 89/391/CEE) che stabilì una strategia per la SSL comune a tutti i Paesi aderenti. La Direttiva 89/391 contiene una visione molto più ampia della SSL rispetto agli interventi precedenti: definisce i principi chiave per una gestione efficace della salute e della sicurezza sul lavoro, discutendo anche dove allocare la responsabilità della valutazione dei rischi; introduce l’uso di servizi di prevenzione affronta la questione del dialogo sociale con i lavoratori (Van Stolk *et al.*, 2012)<sup>16</sup>.

### 3.5. Il XXI secolo: nuove sfide, priorità e azioni

Dall’inizio del XXI secolo a oggi si sono verificati grandi cambiamenti nella situazione politica, economica e sociale, più velocemente che mai, tanto che si è par-

---

<sup>14</sup> In tempi più recenti la sicurezza è stata affrontata non più come una priorità ma come un valore, che non dovrebbe essere soggetto alla logica dei costi e della convenienza. (Kim, Park & Park, 2016).

<sup>15</sup> [https://oshwiki.eu/wiki/What\\_are\\_occupational\\_safety\\_and\\_health\\_management\\_systems\\_and\\_why\\_do\\_companies\\_implement\\_them%3F#cite\\_note-1](https://oshwiki.eu/wiki/What_are_occupational_safety_and_health_management_systems_and_why_do_companies_implement_them%3F#cite_note-1).

<sup>16</sup> Per una rassegna della legislazione europea in materia di SSL, si veda OLYMPUS.

lato comunemente di “quarta rivoluzione industriale” (European Agency for Safety and Health at Work, 2018). I livelli medi di salari e redditi, l’aspettativa di vita, l’istruzione, la salute e altre misure chiave del benessere hanno registrato un enorme progresso (Van Daele, 2008) rispetto ai secoli precedenti. La realtà del XXI secolo è anche molto diversa in termini di livello di sviluppo tecnologico e produttività, di struttura economica e composizione della produzione, di modelli occupazionali e organizzazione della produzione, sia a livello nazionale che globale (Van Daele, 2008). Le società sono cambiate radicalmente e, in alcune aree, gli stili di vita e le strutture socioeconomiche tradizionali sono scomparsi.

Un esempio emblematico è lo sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie, che hanno avuto un forte impatto su tutti gli aspetti del lavoro, cambiando dove e come si lavora, ma anche chi lavora (European Agency for Safety and Health at Work, 2018). Pensando poi a quanto accaduto nel 2020, con la pandemia Covid-19 abbiamo assistito a un acuirsi di alcune tendenze già presenti nei luoghi di lavoro: la cosiddetta “virtualizzazione” della prestazione lavorativa e la conseguente richiesta di flessibilità nella sua organizzazione, sia in termini di tempo che di luogo: lavoro a casa o mobile, crowd-work sono tutte possibilità nuove per i lavoratori.

Naturalmente, tutti questi cambiamenti rappresentano opportunità, ma anche rischi per i lavoratori e i datori di lavoro, in termini di salute e sicurezza: il telelavoro, ad esempio, può ridurre il tempo di pendolarismo, lo stress associato e il rischio di incidenti *in itinere* (Falavigna *et al.*, 2022). Tuttavia, è anche associato a problemi di ergonomia delle postazioni di lavoro, all’eliminazione dei confini tra lavoro e vita domestica e alla crescente virtualizzazione dei rapporti di lavoro, che potrebbero comportare rischi psico-sociali (Lamonica e Sella, 2022). Inoltre, il lavoro a distanza implica l’uso di reti *wireless* che sono generalmente meno sicure delle reti cablate; ciò può comportare un aumento del rischio di cybersicurezza per le aziende, con possibili implicazioni per la sicurezza sul posto di lavoro (EU-OSHA, 2017).

Problemi simili sono legati alla crescita dell’uso della robotica. I robot industriali sono stati impiegati fin dagli Anni Sessanta ma, negli ultimi anni, lo sviluppo dell’apprendimento automatico e dell’intelligenza artificiale ha permesso ai robot di lavorare autonomamente o in collaborazione con l’uomo (ILO, 2019).

Anche in questo caso ci sono diverse sfide da considerare in termini di SSL: l’uso crescente di robot è stato associato a un’eccessiva esposizione ai campi elettromagnetici (Scientific Committee on Emerging Newly Identified Health Risks, 2015); il lavoro svolto continuamente solo con tecnologie *smart* potrebbe portare le persone a perdere autonomia e interazione con i colleghi, portando a sentirsi isolati; le nuove tecnologie robotiche e di automazione potrebbero causare rischi ergonomici attraverso nuove e maggiori interfacce uomo-macchina e anche rischi psico-sociali nuovi o sconosciuti in termini di interazione umana con l’AI e la robotica (ILO, 2019).

Tutti questi problemi derivano da uno solo dei numerosi aspetti legati alle grandi trasformazioni che stanno cambiando il mondo del lavoro: la rivoluzione tecno-

logica; ma ce ne sono molti altri, che ci danno un'idea del numero crescente di sfide per le politiche di SSL: il cambiamento demografico, il cambiamento climatico, l'aumento delle economie in via di sviluppo e lo sviluppo delle catene di fornitura globali, solo per citarne alcuni.

Un tale cambiamento nel contesto globale richiede un cambiamento nelle politiche e negli strumenti; questo ragionamento si applica, ovviamente, anche alle politiche SSL. Gli strumenti "tradizionali", che hanno dimostrato di avere un impatto tangibile sulla SSL – regolamenti, codici, standard, ricerca e ispezioni – rimangono cruciali di fronte a queste nuove problematiche (ILO, 2019). Tuttavia, sono stati introdotti anche strumenti e approcci "nuovi", che stanno acquisendo sempre più importanza. Il punto in comune di queste innovazioni è rappresentato dallo sviluppo di una visione proattiva di un ambiente di lavoro sicuro e sano.

In particolare, diversi istituti di ricerca hanno sottolineato la necessità di un approccio proattivo all'identificazione precoce dei rischi futuri legati alla salute e alla sicurezza dei lavoratori (European Agency for Safety and Health at Work, 2018). Ad esempio, è stata prestata una crescente attenzione al ruolo della SSL nei Paesi in via di sviluppo, o per soggetti particolarmente vulnerabili come le piccole e medie imprese o i lavoratori giovani e migranti, o anche per i rischi e i pericoli connessi ai settori neonati. Un esempio di questa visione proattiva è dato da due documenti strategici della Commissione europea (CE, 2014; CE, 2017)<sup>17</sup> o anche dal Quadro strategico per la salute e la sicurezza sul lavoro 2021-2027, sempre della Commissione europea (EU-OSHA, 2021). Questi documenti sottolineano l'importanza di riconoscere i cambiamenti appena descritti e di cercare di progettare politiche e interventi in grado di affrontarli. Al centro dei documenti c'è la necessità di anticipare e gestire i continui cambiamenti del nostro mondo, nonché di migliorare la prevenzione e aumentare la preparazione ai problemi futuri (EU-OSHA, 2021). A tal fine, la Commissione sottolinea l'importanza di azioni che in precedenza erano state trascurate.

Innanzitutto, i documenti sottolineano l'importanza di ottenere dati validi, quindi di monitorare e segnalare accuratamente infortuni, malattie o altri problemi di salute legati al lavoro. **Dati di alta qualità** sono fondamentali anche per elaborare politiche basate sulle evidenze. Pertanto, la Commissione, insieme ai singoli governi e all'EU-OSHA, sottolinea il proprio impegno per una raccolta di dati armonizzata a livello europeo<sup>18</sup>.

Inoltre, la **valutazione dei rischi** viene identificata come un'altra questione cruciale, mantenendo alta l'attenzione su questo tema, già un pilastro della direttiva quadro europea (EU-OSHA, 2021). Per aiutare tutte le aziende a eseguire una corretta valutazione dei rischi è stato creato uno strumento chiamato OIRA

---

<sup>17</sup> EC, 2014: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0332>, EC, 2017: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0012&from=EN>.

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0012>.

(Online Interactive Risk Assessment<sup>19</sup>), che fornisce “informazioni specifiche per il settore a costo zero e guida i datori di lavoro attraverso tutte le fasi del processo di valutazione dei rischi”<sup>20</sup>. I documenti della Commissione Europea sottolineano come questo strumento, insieme ad altri simili sviluppati a livello nazionale, sia particolarmente importante per il rafforzamento della conformità delle micro e delle piccole e medie imprese, una delle principali sfide in Europa e nel mondo.

A partire dalla spinta a coinvolgere le imprese, in particolare le piccole imprese, nelle questioni relative alla salute e sicurezza dei propri lavoratori, si osserva un crescente interesse per l’uso di incentivi economici in diverse forme (finanziati dagli Stati o da istituzioni pubbliche, legati alle assicurazioni, finanziati internamente dai sistemi salariali). È facile riconoscere un legame tra un approccio proattivo alle politiche SSL e l’introduzione degli incentivi economici per il miglioramento dei luoghi di lavoro (EU-OSHA, 2010). Infatti, gli incentivi sviluppati negli ultimi anni pongono l’accento non tanto sul risarcimento di incidenti o infortuni già avvenuti, quanto piuttosto sul vantaggio che potrebbe derivare a un’impresa dalla prevenzione e dalla riduzione dei rischi. A differenza dei requisiti minimi di legge, gli incentivi per la SSL mirano a convincere le imprese a implementare miglioramenti sul posto di lavoro oltre gli standard minimi di legge (Bailey, 1995)<sup>21</sup>.

## 4. Conclusioni

In queste pagine si è cercato di presentare il processo storico che ha determinato l’attuale quadro istituzionale nella politica SSL. L’obiettivo principale di questo percorso era di tracciare un perimetro delle tipologie di intervento pubblico nella SSL. Le tappe principali sono segnate da alcuni eventi, riassunti nella Tabella 1.

---

<sup>19</sup> <https://oiraproject.eu/en/what-oir>.

<sup>20</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0012>.

<sup>21</sup> L’agenzia EU-OSHA ha, a questo scopo, effettuato una revisione degli interventi sviluppati nell’Unione europea (EU-OSHA, 2010).