

Sicurezza e salute nelle micro e piccole imprese nell'UE: relazione finale del progetto triennale SESAME

Osservatorio europeo dei rischi
Sintesi

Autori:

David Walters ed Emma Wadsworth, Cardiff Work Environment Research Centre (CWERC) dell'Università di Cardiff; Peter Hasle e Bjarke Refslund, del dipartimento dei materiali e della produzione (produzione sostenibile) dell'Università di Aalborg; Monique Ramioul, dell'Istituto di ricerca per il lavoro e la società dell'Università Cattolica di Lovanio (KU Leuven)

Ringraziamenti

Siamo grati a tutti i partner del progetto SESAME per il loro aiuto nello svolgimento della ricerca su cui si basa la presente relazione di sintesi finale. Desideriamo pertanto ringraziare non solo gli autori di questa relazione SESAME, ma anche i seguenti ricercatori, che hanno contribuito al raggiungimento delle nostre risultanze: Laurianne Terlinden, dell'Istituto di ricerca per il lavoro e la società dell'Università Cattolica di Lovanio (KU Leuven); Carsten Brück e Claudia Oldenburg, della Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Marina Järvis, Karin Reinhold e Charles Woolfson, della Scuola di economia e amministrazione aziendale di Tallinn del Politecnico di Tallinn (TTU); Raluca Stepa, dell'Istituto nazionale rumeno di ricerca e di sviluppo per la sicurezza sul lavoro (INCDPM); Guido JL Micheli ed Enrico Cagno, del Politecnico di Milano (POLIMI); Sandrine Caroly e Déborah Gaudin, dell'Università Grenoble Alpes, e Ann-Beth Antonsson e Cecilia Österman, dell'Istituto svedese di ricerca ambientale (IVL).

Siamo inoltre molto grati ai membri del comitato consultivo internazionale del progetto SESAME, Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan e Jukka Takala, per i loro commenti estremamente utili e pertinenti sulla presente relazione. Inoltre, ringraziamo il personale dell'EU-OSHA per le osservazioni approfondite.

La presente sintesi è stata commissionata dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA). I suoi contenuti, incluse le opinioni e/o conclusioni formulate, appartengono esclusivamente agli autori e non riflettono necessariamente la posizione dell'EU-OSHA.

Gestione del progetto: Malgorzata Milczarek, Maurizio Curtarelli (EU-OSHA)

**Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi
a trovare le risposte**

ai vostri interrogativi sull'Unione europea

Numero verde (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Alcuni operatori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri con prefisso 00 800 o addebitano le chiamate a tali numeri

Maggiori informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet (<http://europa.eu>).

© Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, 2018

È ammessa la riproduzione purché ne sia citata la fonte.

Premessa

Le micro e le piccole imprese (MPI) costituiscono la spina dorsale dell'economia dell'Unione europea e sono considerate un motore fondamentale della crescita economica, dell'innovazione, dell'occupazione e dell'integrazione sociale. Circa la metà della forza lavoro europea è impiegata nelle micro e piccole imprese e una gestione efficace della sicurezza e della salute sul lavoro (SSL) nelle micro e piccole imprese è essenziale per garantire sia il benessere dei lavoratori che la sopravvivenza economica a lungo termine di tali imprese. Le statistiche e gli studi dimostrano, tuttavia, che la sicurezza e la salute di molti lavoratori impiegati nelle MPI sono scarsamente tutelate e che garantire una buona gestione della SSL in tali imprese rimane una sfida rilevante. Questa problematica è riconosciuta nel quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020, adottato dalla Commissione europea, che individua nel rafforzamento della capacità delle MPI di attuare misure di prevenzione dei rischi efficaci ed efficienti uno degli obiettivi strategici fondamentali per la sicurezza e la salute sul lavoro.

In risposta alle lacune esistenti in materia di requisiti di SSL e prassi sul luogo di lavoro, l'EU-OSHA ha avviato un progetto triennale di ampio respiro (2014-2017) con l'obiettivo generale di individuare i principali fattori di successo in termini di politiche, strategie e soluzioni pratiche per migliorare la SSL nelle micro e piccole imprese in Europa. Il progetto, commissionato da un gruppo di ricercatori che costituiscono il consorzio SESAME – Safe Small and Micro Enterprises (Piccole e micro imprese sicure), mirava a fornire sostegno alle raccomandazioni politiche, contribuendo alle attuali discussioni sulla regolamentazione della SSL in Europa per quanto riguarda le piccole imprese. Inoltre, il progetto cercava di individuare le buone prassi a livello di ambiente di lavoro per garantire una buona gestione della SSL e di agevolare l'ulteriore sviluppo di strumenti pratici esistenti o nuovi, compreso lo strumento interattivo online per la valutazione dei rischi (OIRA).

Questa sintesi presenta i risultati globali del progetto, che sono stati analizzati allo scopo di fornire sostegno per raccomandazioni basate su dati oggettivi finalizzate allo sviluppo di programmi e interventi strategici più efficienti volti a migliorare la SSL all'interno delle micro e piccole imprese. La relazione cerca di rispondere ad alcune questioni politiche fondamentali riguardanti gli aspetti che funzionano e quelli che non funzionano e in quali circostanze, tenendo conto di questioni quali le forme di governance e di regolamentazione, l'applicazione, i servizi di consulenza, l'informazione e l'istruzione, il sostegno finanziario, i contratti collettivi e il coinvolgimento delle parti sociali.



Christa Sedlatschek
Direttrice

Sintesi

La presente sintesi costituisce l'analisi finale del progetto SESAME, un progetto di ricerca empirica triennale (2014-2017), basato su informazioni teoriche, orientato alle politiche e comprensivo di dati comparativi a livello di UE sulla sicurezza e salute sul lavoro (SSL) nelle micro e piccole imprese. Un gruppo di ricercatori esperti ha esaminato le disposizioni in materia di SSL e i loro contesti nelle micro e piccole imprese in nove Stati membri dell'UE e ha individuato sia le sfide principali che i fattori di successo in termini di politiche, strategie e soluzioni pratiche che producono miglioramenti della SSL in tali imprese in Europa. La ricerca offre una nuova interpretazione comparativa e contestualizzata degli aspetti efficaci, per quali soggetti e in quali circostanze, nonché raccomandazioni basate su dati concreti per lo sviluppo di programmi politici più efficienti ed efficaci volti a migliorare la SSL nelle micro e piccole imprese.

Un approccio globale alla ricerca sulla SSL nelle micro e piccole imprese

Il progetto associa a una rassegna completa delle conoscenze esistenti, un'analisi quantitativa secondaria della seconda indagine europea fra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti (ESENER-2) e un'analisi qualitativa dei dati di 162 studi di casi. È stato svolto in quattro fasi di ricerca interconnesse:

1. nella prima fase, «State-of-play» (EU-OSHA, 2016), è stato analizzato l'attuale contesto socioeconomico e normativo in cui operano le micro e piccole imprese, è stata rivista criticamente la situazione della ricerca sulla SSL nelle MPI nell'UE ed è stata effettuata un'analisi mirata dell'indagine ESENER-2. Questo approccio combinato dimostra che una parte consistente delle MPI sviluppa strategie organizzative e commerciali che possono essere definite «scorciatoie», ovvero combinazioni di strategie organizzative e commerciali adottate dalle MPI nel loro sforzo di mantenere viva la loro attività (una spiegazione più dettagliata dell'uso di questo termine nella documentazione e nel progetto SESAME è fornita nella sezione 2.2). I limiti nelle risorse, conoscenze e soluzioni per la protezione dei lavoratori associati a tali strategie sono tra i fattori chiave che spiegano perché i lavoratori delle MPI affrontano un rischio maggiore di gravi problemi di SSL rispetto a quelli impiegati in aziende più grandi. L'analisi ha inoltre evidenziato evidenti lacune nella comprensione della relazione tra intervento, efficacia, trasferibilità e il più ampio contesto socioeconomico e normativo in cui operano le micro e piccole imprese. Questi aspetti hanno modellato l'approccio alle fasi successive del progetto.
2. Nella seconda fase, «Il punto di vista del luogo di lavoro» (EU-OSHA, 2018a), sono stati intervistati sia i proprietari/dirigenti che i lavoratori di 162 micro e piccole imprese operanti in diversi settori in nove Stati membri dell'UE per raccogliere le loro opinioni in materia di sicurezza e salute. Le analisi di questi dati qualitativi hanno prodotto una comprensione contestualizzata e dettagliata delle pratiche, dei processi e dei meccanismi di SSL nelle micro e piccole imprese, riconoscendo sia l'enorme eterogeneità di tali imprese in Europa che i loro punti in comune. Allo stesso tempo, hanno ampiamente sostenuto le conclusioni emerse dall'esame delle ricerche precedenti e hanno richiamato l'attenzione su ampie categorie da cui è possibile trarre alcuni modelli esplicativi, utili per comprendere le principali vulnerabilità sia dei proprietari/dirigenti delle micro e piccole imprese che dei loro lavoratori. A questo riguardo, è stato ulteriormente confermato che il «punto di vista dei lavoratori» è ampiamente assente nella ricerca specifica sulla SSL nelle MPI e che si è cercato in qualche modo di correggere questo squilibrio.
3. Nella terza fase (EU-OSHA, 2017a,b), l'attenzione si è concentrata su «Politiche, strategie, mezzi e strumenti» utilizzati da intermediari, autorità e istituzioni nel campo della SSL per sostenere le buone prassi a favore della SSL nelle MPI. È stata effettuata un'analisi comparativa di 44 buone prassi di 12 paesi che rappresentano diversi contesti normativi, sistemi e approcci alla SSL nelle micro e piccole imprese. Queste pratiche evidenziano la varietà di strategie, mezzi e strumenti che possono effettivamente migliorare la SSL nelle MPI, nonché l'ampio potenziale di impatto e di apprendimento tra i vari paesi transfrontalieri. Inoltre, nei seminari di discussione e nei colloqui con gli intermediari, compresi i rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori, delle autorità di regolamentazione e dei consulenti in materia di SSL, sono stati

discussi gli approcci alla SSL nelle MPI e sono stati individuati gli ostacoli e gli strumenti per comprendere meglio i meccanismi di regolamentazione e governance della SSL nelle micro e piccole imprese.

4. Mentre le prime tre fasi del progetto SESAME hanno dato luogo a relazioni indipendenti, la quarta fase, «Analisi finale», combina i loro principali risultati e presenta le conclusioni generali del progetto nel suo complesso. La relazione descrive quanto è stato appreso sulla natura e sul contesto dei problemi, delle esperienze e delle prassi in materia di SSL nelle MPI e sui fattori che li determinano. Tenendo conto delle analisi comparative tra tutti i paesi dell'UE coinvolti nello studio, gli indicatori politici conclusivi sono: identificare le condizioni per migliorare l'efficacia della regolamentazione e dei programmi politici; formulare raccomandazioni per la progettazione di strumenti e mezzi e suggerire possibili ruoli per le diverse parti interessate e gli intermediari.

Oltre al suo aspetto sistematico di confronto a livello di UE, il progetto SESAME ha preso in considerazione due ulteriori prospettive concettuali e analitiche, distinguendosi in tal modo da gran parte delle ricerche precedenti in materia di SSL nelle micro e piccole imprese. In primo luogo, il progetto ha considerato il contesto socioeconomico e normativo in cui operano le micro e piccole imprese, al fine di fornire una comprensione contestualizzata della SSL in tali imprese. In secondo luogo, fin dall'avvio del progetto è stato sostenuto che le prospettive dei lavoratori fossero spesso mancanti nella maggior parte dei testi tradizionali in materia di SSL, che trattano principalmente delle esperienze e delle esigenze dei proprietari/dirigenti di micro e piccole imprese. Il progetto, pertanto, ha considerato anche i punti di vista e le esperienze dei lavoratori nelle MPI.

Nella presente sintesi sono riassunti i principali risultati di questo progetto di ricerca globale, a partire dagli ambienti socioeconomici e dai contesti normativi in cui sono inserite le micro e piccole imprese e in cui elaborano le loro strategie di sopravvivenza. Ciò è fondamentale per contestualizzare le complesse e diverse realtà dei proprietari/dirigenti e dei lavoratori delle micro e piccole imprese nonché per comprendere le loro esperienze e prassi quotidiane relative alla SSL. Questa conoscenza è a sua volta essenziale per effettuare una valutazione approfondita e informata degli aspetti, dei soggetti e delle circostanze per cui si registrano risultati positivi. Sulla base di tale valutazione vengono formulate prospettive e raccomandazioni sulle modalità di miglioramento della SSL per i lavoratori di tali imprese.

Strategie semplificate in un contesto di rapporti di lavoro deteriorati e di deregolamentazione

L'approccio principale di questo studio si basa sul riconoscimento del mutato contesto socioeconomico e dei contesti economici generali di deregolamentazione (o ri-regolamentazione) in materia di SSL in molti Stati membri dell'UE, in cui risulta fuori portata un ampio gruppo di queste imprese, nonché sull'individuazione delle nuove e fondamentali sfide che esse rappresentano per il trasferimento di strategie sostenibili ai fini del miglioramento della SSL, in particolare per i lavoratori delle MPI difficili da coinvolgere.

Le micro e piccole imprese rappresentano il 99 % circa delle imprese dell'UE e impiegano quasi il 50 % dei lavoratori dell'UE. Sebbene la loro importanza in termini economici e occupazionali sia ampiamente riconosciuta, l'analisi presentata in questa sintesi indica che una serie di sviluppi socioeconomici ha portato a una crescente vulnerabilità strutturale, costringendo un'ampia percentuale di micro e piccole imprese ad adottare una strategia organizzativa e commerciale a basso costo per sopravvivere. Una tendenza fondamentale è l'allungamento delle catene globali del valore, in cui le MPI tendono a trovarsi in posizioni dipendenti e meno potenti rispetto alle loro controparti più grandi e a subire il conseguente trasferimento di rischi e costi dalle operazioni di più ampia portata alle proprie. La relativa pressione sulle condizioni di lavoro contribuisce alla crescita del lavoro precario e di una forza lavoro più vulnerabile in termini di contratti non sicuri, perdita di prestazioni salariali, straordinari non retribuiti e rischi di SSL. La crescente complessità delle interdipendenze organizzative implica inoltre una crescente disconnessione tra il contratto di lavoro, la regolamentazione del lavoro e il controllo gestionale, colto sotto il termine di rapporti di lavoro deteriorati. In conseguenza di questi sviluppi, le micro e piccole imprese devono affrontare una generale mancanza di risorse per la prevenzione della

SSL e un'adeguata gestione della SSL e i lavoratori impiegati in queste imprese rischiano di trovarsi in condizioni di lavoro più precarie, con una qualità del lavoro più bassa e, in proporzione, maggiori rischi per la loro salute, la loro sicurezza e il loro benessere.

Queste tendenze pongono nuove e fondamentali sfide per le autorità di regolamentazione, in particolare per raggiungere le imprese che si trovano nelle posizioni più vulnerabili dell'economia. Le differenze istituzionali tra la struttura, il funzionamento organizzativo e il contesto giuridico degli ispettorati del lavoro nei diversi paesi sono significative. Tuttavia, nonostante un generale calo delle risorse per le ispezioni in numerosi Stati membri e un contesto politico che favorisce l'eliminazione del cosiddetto onere normativo che grava sulle imprese, sono state adottate nuove iniziative per migliorare la loro influenza sulle MPI, spesso in collaborazione con le parti sociali o altre parti interessate.

Comprendere le pratiche in materia di SSL sul luogo di lavoro dal punto di vista dei proprietari/dirigenti e dei lavoratori

Gli studi di casi condotti presso 162 micro e piccole imprese (MPI) operanti in diversi settori in nove paesi dell'UE forniscono un ricco resoconto delle prassi e delle esperienze sia dei proprietari/dirigenti sia dei lavoratori. Questi dati forniscono una chiara visione della complessità ed eterogeneità delle MPI e delle loro caratteristiche comuni. La particolare attenzione rivolta ai punti di vista dei lavoratori e dei proprietari/dirigenti ha contribuito a una migliore comprensione dei complessi meccanismi che spiegano perché datori di lavoro e lavoratori sembrano spesso condividere la percezione dei rischi di SSL e il modo in cui questi dovrebbero essere affrontati. Ciò è di particolare importanza sia per le imprese più piccole che per le MPI, che sono costrette a strategie commerciali di basso profilo.

La scarsità delle risorse è una caratteristica comune delle MPI; presenta molteplici dimensioni e interessa sia i proprietari/dirigenti che i lavoratori. La sua portata dipende spesso dalle decisioni sulle modalità di organizzazione della produzione e della fornitura di servizi che vengono adottate da soggetti più potenti nelle economie di più ampio respiro e nelle relazioni commerciali in cui sono coinvolte le MPI. Per i proprietari/dirigenti nelle MPI, tuttavia, ciò comprende una mancanza di risorse gestionali; un basso livello di conoscenza generale della gestione; scarso accesso alle risorse finanziarie; vulnerabilità in relazione ai clienti e fornitori più grandi e più forti e risorse tecnologiche limitate. Per quanto riguarda in particolare la salute e sicurezza sul lavoro, i livelli di comprensione dei requisiti in materia di SSL si abbassano; tempo e attenzione risultano limitati, si avverte una mancanza di attenzione su come confronti dell'apprendimento di come migliorare gli accordi e un'incapacità di considerare tali miglioramenti come potenzialmente efficienti ed efficaci sotto il profilo dei costi. Tuttavia anche i lavoratori delle MPI, alla stregua dei loro datori di lavoro, dispongono di risorse limitate, che ostacolano il controllo dei rischi con conseguenze per la loro sicurezza e la loro salute. Molti di loro rivestono posizioni incerte sul mercato del lavoro e dispongono di contratti di lavoro più precari, presentano un livello di istruzione e di competenze relativamente basso e, naturalmente, le loro strutture e opportunità di rappresentanza e la loro voce formale sono scarse.

L'importanza di questa corrispondente scarsità di risorse è evidente anche in una seconda caratteristica comune delle MPI: la valutazione condivisa dei rischi e delle misure preventive da parte dei lavoratori e dei proprietari/dirigenti, che li rende inclini a trascurare anche i rischi di incidenti, per mancanza di esperienza personale nonché i rischi meno evidenti, compresi quelli psicosociali. Inoltre, condividono la tendenza a sopravvalutare le proprie conoscenze e il livello di controllo dei rischi correlati alla SSL. Tale valutazione condivisa ha molteplici cause, tra cui la vicinanza spaziale e sociale e l'informalità che caratterizzano questi luoghi di lavoro. Il fatto che i proprietari/dirigenti e i lavoratori lavorino spesso fianco a fianco può fare in modo che i lavoratori, socializzando con i proprietari/dirigenti, avvertano la possibilità di condividere la prospettiva aziendale in materia di SSL e altre questioni. Questo, a sua volta, porta a concezioni comuni secondo cui è possibile fare affidamento sul «buon senso» quale modalità consona per affrontare il rischio. Tuttavia, come dimostra l'analisi presentata in questa sede, è probabile che ciò comporti la sottovalutazione o la mancata individuazione dei rischi e dei mezzi per gestirli efficacemente. Inoltre, naturalmente, questa situazione agisce in modo da spostare l'onere della responsabilità di impegnarsi concretamente ad affrontare i rischi sul luogo di lavoro dal datore di lavoro, che ne è legalmente responsabile, ai dipendenti, che devono lavorare esponendosi a tali rischi. Tutto ciò avviene senza alterare in modo significativo l'equilibrio di potere tra i datori di lavoro e i lavoratori, lasciando che questi ultimi, che possono già trovarsi in condizioni e rapporti di lavoro precari, avvertano un senso di

responsabilità per la propria sicurezza sul lavoro, pur senza disporre dei mezzi per proteggersi efficacemente. L'informalità si traduce inoltre in un approccio ad hoc che domina l'organizzazione del lavoro e le disposizioni in materia di SSL, mentre gli attuali approcci normativi alla salute e sicurezza sul lavoro richiedono presumibilmente un livello di formalizzazione di base. L'informalità può anche implicare che la formalizzazione delle relazioni tra proprietari/dirigenti e lavoratori sia considerata superflua (e addirittura controproducente), nonostante la consapevolezza, emersa da numerose ricerche precedenti, che gli accordi formali per rappresentare i lavoratori in materia di SSL siano importanti per sostenere una gestione più sistematica della SSL. I risultati presentati in questa sintesi suggeriscono che gli approcci alla partecipazione informale o formale dei lavoratori devono riconoscere queste specificità nelle MPI, sia nelle forme di partecipazione raccomandate che nel loro contenuto.

Un terzo elemento essenziale che incide sulle prestazioni in materia di SSL nelle MPI è legato alla minore pressione istituzionale cui sono sottoposte tali imprese in generale. Ciò è dovuto alla minore visibilità e a un ridotto livello di contatto con le autorità di regolamentazione, alla minore vulnerabilità all'attenzione dei media pubblici e, in generale, a contatti più limitati in materia di governance. Poiché la pressione coercitiva a livello istituzionale rappresenta, in genere, il punto di partenza per affrontare le questioni relative alla SSL in seno alle MPI e costituisce, inoltre, la base per gran parte dell'azione degli intermediari che lavorano con tali imprese, il ruolo dell'applicazione delle norme è fondamentale, come viene illustrato più avanti.

Un ultimo elemento comune dimostrato in questa sintesi è l'importanza di comprendere la specifica «identità» del proprietario dirigente MPI (in particolare nelle imprese di minori dimensioni). I proprietari/dirigenti sono al tempo stesso imprenditori, artigiani e persone di famiglia. Si identificano come persone per bene che si prendono cura dei propri lavoratori e lo dimostrano anche alle loro parti interessate. Questa forte identità può persino agire come una delle ragioni della resistenza alla tradizionale valutazione dei rischi, in quanto l'elencazione dei rischi può essere vista come una critica indiretta che implica una negligenza della responsabilità del datore di lavoro.

Fattori e ostacoli relativi alla regolamentazione e alla governance della SSL nelle MPI

Nel corso delle diverse fasi di ricerca, l'obiettivo è stato quello di individuare e analizzare i fattori e gli ostacoli per un'efficace strategia in materia di SSL in relazione alle MPI, le difficoltà di raggiungere queste imprese e gli specifici contesti istituzionali e normativi in cui sono inserite. A tal fine, è stata adottata un'ampia definizione di regolamentazione, che comprende non solo strumenti e processi di regolamentazione pubblica, ma anche insiemi normativi pubblico-privato, regolamentazione della catena di approvvigionamento e nuove forme di lavoro e processi occupazionali, nonché i ruoli di vari attori quali il governo e l'ispezione normativa, i servizi di consulenza, le parti sociali, i contratti collettivi, gli organismi assicurativi e così via.

Una prima conclusione di questa analisi è che, qualunque sia l'insieme normativo attuato, un regime di regolamentazione pubblica ben sviluppato e credibile è la base essenziale su cui si fondano tutti gli altri attori e processi. La necessità di rafforzare e sostenere i sistemi statali di regolamentazione e ispezione in tutti gli Stati membri, garantendo l'applicazione dei requisiti normativi in materia di SSL in tutti i luoghi di lavoro, è una delle raccomandazioni fondamentali del presente studio. Questa raccomandazione è tanto più importante in quanto vi è motivo di temere che tale base normativa pubblica sia a rischio a causa della diminuzione delle risorse disponibili e di una tendenza generale alla deregolamentazione.

L'analisi degli attuali contesti politici e normativi presentata in questa sede individua alcuni importanti e positivi andamenti e sviluppi che incidono sulla misura in cui la SSL può essere effettivamente migliorata nelle MPI. A livello di UE, viene sottolineata l'importanza di recenti iniziative e dichiarazioni che possono sostenere le strutture specifiche di vulnerabilità delle MPI e i relativi scarsi risultati in materia di SSL. Si richiama tuttavia l'attenzione anche su sviluppi politici che sono contraddittori e difficili da conciliare con questa esplicita consapevolezza della situazione delle MPI, quali la tendenza generale all'ortodossia economica e alla deregolamentazione e la diminuzione delle risorse per l'ispezione regolamentare delle MPI in tutti gli Stati membri. Di conseguenza, in generale, le MPI continuano ad avere scarsa priorità in termini di ispezioni e sostegno.

Nonostante questa osservazione sul ruolo alquanto ambiguo e persino contraddittorio della regolamentazione pubblica, i risultati evidenziano l'importante contributo di una serie di attori istituzionali al miglioramento della SSL nelle MPI mediante l'applicazione di una serie di programmi, interventi, consigli, orientamenti e strumenti pratici. Nella terza fase del progetto SESAME sono stati esaminati criticamente 44 esempi di buone prassi e sono stati valutati i contesti e le condizioni specifiche in cui tali prassi sono state in grado di contribuire al miglioramento della SSL nelle micro e piccole imprese. Ciò ha consentito di individuare una serie di fattori che contribuiscono al successo di tali iniziative, tra cui la specificità, la semplicità di utilizzo, l'accesso e la disponibilità per le MPI. Tuttavia, il loro successo, in termini di impatto, trasferimento e sostenibilità, è strettamente legato al modo in cui tali iniziative e interventi sono inquadrati dalla regolamentazione e dalle strategie di applicazione della regolamentazione delle autorità nazionali. A tale riguardo, i risultati sottolineano fortemente l'importanza del contesto normativo delle iniziative a sostegno della SSL nelle MPI, soprattutto in relazione al loro coordinamento o alla loro concertazione, alla loro sostenibilità e al loro trasferimento, se si vuole ottenere un impatto efficace e diffuso.

Tipologie e raccomandazioni progettuali per migliorare efficacemente la SSL nelle MPI

Da un'analisi della natura e dei contesti dei problemi di SSL nelle micro e piccole imprese (MPI) sono state individuate diverse tipologie, che forniscono una base da cui partire per valutare i motivi per i quali le strategie e gli strumenti a sostegno della SSL nelle MPI possono funzionare, per quali soggetti e in quali circostanze. Pur riconoscendo il carattere eterogeneo dell'esperienza di sicurezza e salute sul lavoro nelle MPI, l'obiettivo della costruzione di tipologie era quello di riflettere meglio alcuni elementi di comunanza al loro interno, che hanno implicazioni per la progettazione di programmi, azioni e strumenti con cui intervenire efficacemente per migliorare la SSL in queste imprese. Le tipologie sono state costruite intorno a quattro criteri: (1) le caratteristiche nazionali, (2) le prassi di business dei proprietari/dirigenti di MPI, (3) le dimensioni delle imprese e (4) il settore in cui operano le MPI.

Questo approccio ha consentito di classificare le MPI, ad esempio in base alle loro prassi di business alle reazioni alla normativa in materia di SSL e ad altre forme di sostegno. Su questa base, sono state individuate MPI che «si sottraggono» (evitatori), «che reagiscono» (reattori) e che «apprendono» (discenti). Di conseguenza tali MPI sono state identificate come gruppi distinti che differiscono sostanzialmente in termini di approccio al rischio, conoscenze in materia di SSL e relazioni con i diversi attori e autorità di regolamentazione in materia di SSL. Tutto questo, naturalmente, ha implicazioni per la progettazione su misura delle azioni e delle strategie di sostegno. È emerso che molte delle buone prassi individuate in relazione agli interventi in materia di SSL sono riuscite a raggiungere le MPI che avevano un approccio reattivo (ossia i «reattori»). Questo tipo di MPI raramente avvia azioni preventive di propria iniziativa ed è improbabile che cerchi informazioni o supporto; dipende invece da intermediari, clienti o colleghi che suggeriscono azioni. Tuttavia, è stato osservato che gli «evitatori» possono essere interessati a migliorare il proprio ambiente di lavoro, in particolare se il momento dell'intervento è quello giusto e il servizio o il miglioramento è per loro interessante, ad esempio quando è gratuito o quando i miglioramenti in materia di SSL possono essere associati a miglioramenti della produttività. Sono stati inoltre individuati aspetti più generici e importanti in termini di criteri di progettazione, quali gli approcci orientati al dialogo e la collaborazione con intermediari e pari di fiducia.

I tre tipi di MPI reagiscono anche in modo diverso alle pressioni istituzionali. Inoltre in questo caso è stato riconfermato che i meccanismi coercitivi, che possono assumere la forma di ispezioni regolamentari o di requisiti di SSL da parte dei clienti della catena di approvvigionamento, sono particolarmente importanti per le imprese con le più basse prestazioni di SSL (gli «evitatori»). Tuttavia, approcci coordinati o concertati, che combinano la pressione coercitiva con la pressione normativa e anche i cosiddetti meccanismi mimetici (da parte dei pari) ed esempi pratici e facili da trasferire, sono importanti per le MPI a lungo termine.

La ricerca ha confermato che le specificità del settore e le caratteristiche fisiche e organizzative esercitano un'influenza importante sia sui rischi di SSL prevalenti in un settore sia sul modo in cui tali rischi sono gestiti. Il punto fondamentale è che la personalizzazione del settore è molto più importante per le MPI che per le imprese di maggiori dimensioni, perché queste ultime avranno spesso personale

dedicato alla SSL che può tradurre le norme e le informazioni generali in requisiti specifici dell'impresa, mentre le MPI dipendono dagli intermediari per farlo. Di conseguenza, è necessario utilizzare una terminologia e un linguaggio adeguati a un particolare settore, e molto spesso a un particolare sottosettore, affinché i proprietari/dirigenti e i loro lavoratori possano dare un senso al sostegno in materia di SSL.

Discussione critica delle opzioni politiche

L'ultima parte di questa analisi finale cerca di rispondere ad alcune domande fondamentali per la politica, riguardo agli aspetti che funzionano e quelli che invece non funzionano e in quali circostanze, in relazione al miglioramento dei risultati in materia di SSL nelle MPI. Si tratta di una discussione sulle implicazioni dell'analisi di cui sopra per le opzioni politiche che tiene conto di questioni quali forme di governance e regolamentazione, applicazione, servizi di consulenza, informazione e istruzione, sostegno finanziario, dialogo sociale, accordi collettivi/parti sociali e così via. Le conclusioni sono riportate di seguito.

- Da un'analisi delle politiche e dei programmi sono state individuate prassi che sembrano particolarmente adatte a rispondere ai recenti sviluppi socio-economici e alla specifica posizione che occupano economicamente le MPI. Queste includono strategie per usufruire delle relazioni individuate all'interno delle catene di approvvigionamento a vantaggio del sostegno degli accordi per la SSL nelle MPI situati nei loro livelli inferiori quali fornitori di servizi o beni, come la certificazione dei fornitori, sistemi di responsabilità congiunta, regolamenti sugli appalti pubblici, regolamenti per limitare il numero di livelli di subappalto e sistemi di embargo delle organizzazioni non conformi.
- Il sostegno istituzionale ai fautori delle buone prassi sulle disposizioni in materia di SSL nelle MPI richiede l'impegno di costellazioni di attori normativi presenti nel contesto sociale ed economico occupato dalle MPI, anziché le iniziative di singoli attori. Gli ispettori normativi, i rappresentanti sindacali, gli operatori professionali, i rappresentanti di un'organizzazione commerciale, della previdenza sociale o di settore, gli agenti della regolamentazione sia pubblica che privata e altri attori possono avere un impatto molto più forte attraverso una concertazione coordinata delle loro attività. Questo compito è spesso avviato dall'autorità di regolamentazione.
- Una maggiore enfasi sull'ispezione normativa delle MPI è importante non solo per garantire l'applicazione della normativa esistente e introdurre miglioramenti nei luoghi di lavoro ispezionati, ma anche per contribuire all'istituzionalizzazione delle norme relative alla SSL necessarie, in modo che altri attori pubblici/privati in materia di SSL usufruiscano dell'applicazione della normativa quale piattaforma di base per le proprie attività.
- Le politiche di intervento di successo pongono l'accento sul contatto diretto e personalizzato con le MPI, sia attraverso ispezioni del lavoro o altre forme di ispezione da parte delle autorità pubbliche su questioni quali la sicurezza alimentare o la fiscalità, sia attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti di intermediari di sindacati, organizzazioni sindacali, organismi assicurativi o servizi di prevenzione.
- I proprietari/dirigenti e i lavoratori delle MPI favoriscono soluzioni facilmente applicabili e trasferibili e possono adottare meglio soluzioni settoriali rispetto agli approcci rivolti alle MPI in generale. Discutere le esigenze delle imprese e dei lavoratori nelle MPI a livello settoriale, ad esempio attraverso istituzioni tripartite, può essere un modo per raggiungere questo obiettivo.
- Una migliore integrazione della SSL nel sistema educativo specifico del settore e nella preparazione al mercato del lavoro è un modo per aumentare la conoscenza e la consapevolezza.
- I programmi gratuiti per le MPI hanno una portata e una diffusione più ampia. È quindi essenziale riflettere su come finanziare le politiche e garantire un finanziamento stabile e sostenibile. In alcuni paesi, i programmi assicurativi basati sui contributi rappresentano un mezzo per raggiungere questo obiettivo.

- L'accettazione delle politiche da parte delle parti interessate è un aspetto importante dell'istituzionalizzazione e dell'efficienza delle norme in materia di SSL. Il coinvolgimento dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro nello sviluppo di politiche che possano raggiungere le MPI offre a tali politiche una migliore possibilità di essere ampiamente accettate nella società e pertanto anche all'interno delle MPI.
- Rendere generalmente applicabili i risultati della contrattazione collettiva e la regolamentazione tripartita o conferire uno status giuridico alla contrattazione collettiva sono forti meccanismi per superare la scarsa rappresentazione delle MPI nelle strutture di dialogo sociale.
- L'allungamento delle catene del valore implica una crescente necessità di raggiungere ulteriormente i punti più elevati della catena del valore per entrare in contatto con gli attori e i processi che contribuiscono a creare un deterioramento nelle relazioni di lavoro a livello aziendale. Un'efficace rappresentanza degli interessi dei lavoratori in materia di SSL potrebbe andare oltre le capacità delle istituzioni di rappresentanza situate nel luogo di lavoro all'interno delle piccole imprese, in particolare nei livelli inferiori delle catene di approvvigionamento, tuttavia potrebbe non andare oltre la capacità di rappresentanza a livelli superiori o a livello settoriale.

Quale conclusione finale, si sottolinea l'importanza del riconoscimento esplicito, in diverse iniziative e dichiarazioni dell'UE, di una politica in materia di SSL che si rivolga in modo specifico alle MPI e dell'importanza di affrontare anche le nuove tendenze del lavoro (come definito in precedenza), sebbene i metodi di attuazione effettiva e di monitoraggio dei progressi compiuti possano rimanere finora poco chiari (si vedano, ad esempio, il pilastro sociale, il quadro strategico UE 2014-2020 e le comunicazioni della CE sul pilastro sociale e su condizioni di lavoro più sicure e più sane per tutti). Si riconosce che il Comitato degli alti responsabili dell'ispezione del lavoro nell'UE (SLIC) costituisce un forum per lo scambio di informazioni e strategie sull'ispezione del lavoro nell'UE ed è attivamente impegnato in questo senso, prefiggendosi l'obiettivo di inserire tra i primi temi in classifica nel programma di lavoro il miglioramento della SSL nelle MPI. Tuttavia, agli attuali livelli di investimento sia riguardo allo SLIC che alle capacità di regolamentazione e di applicazione in numerosi Stati membri dell'UE, è difficile immaginare come le autorità di regolamentazione a livello nazionale possano essere in grado di attuare efficacemente le richieste loro rivolte nelle recenti politiche dell'UE. Pertanto, l'ulteriore conclusione, che sembra inevitabile, è che in molti Stati membri occorre destinare maggiori risorse a queste sfide e sostenere azioni concertate a livello di UE. Va tenuto presente che l'entità degli investimenti è probabilmente relativamente modesta. In effetti, essa è limitata dal costo della produttività e delle finanze pubbliche derivanti dagli attuali livelli di danno evitabile per i lavoratori delle MPI in tutta l'UE. Pertanto, tali investimenti servirebbero a ridurre l'attuale modello di disuguaglianza nella distribuzione dei rischi sul luogo di lavoro in base alle dimensioni dell'impresa, realizzando nel contempo risparmi per l'economia tramite il sostegno a strategie preventive più efficaci per gestire i rischi connessi alla SSL, indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa.

L' Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) contribuisce a rendere

l'Europa un luogo più sicuro, sano e produttivo in cui lavorare. Oltre a svolgere ricerche, elaborare e distribuire informazioni affidabili, equilibrate e imparziali nel campo della sicurezza e della salute, l'Agenzia organizza campagne paneuropee di sensibilizzazione. Istituita nel 1994 dall'Unione europea, con sede a Bilbao, in Spagna, l'Agenzia riunisce rappresentanti della Commissione europea, dei governi degli Stati membri, delle organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori nonché esperti di spicco in ciascuno degli Stati membri dell'UE e oltre.

Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro

Santiago de Compostela 12, 5° piano

48003 Bilbao Spagna

Tel. +34 944358400

Fax +34 944358401

E-mail: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>



Publications Office