

**ORGANIZZAZIONE DELLA SICUREZZA, DELL'AMBIENTE E DELLA
QUALITÀ: VERSO NUOVE REGOLE.**

Marco Frey

Università di Cassino e Iefe Università Bocconi

1.PREMESSA

Il contributo vuole illustrare come le tematiche della sicurezza, dell'ambiente e della qualità ¹ pongano l'impresa, le istituzioni e gli attori sociali in un rapporto nuovo che deve essere gestito secondo modalità di regolazione flessibili e innovative.

Infatti, da un lato a livello macro le Istituzioni, a partire dall'Unione Europea, hanno profondamente modificato negli ultimi dieci anni la loro impostazione della regolazione, perseguendo una responsabilizzazione da parte delle imprese sui temi della sicurezza e dell'ambiente e introducendo strumenti negoziali o discrezionali ad adesione volontaria e provvedimenti sempre più improntati alla valorizzazione delle capacità gestionali ed organizzative delle imprese, piuttosto che al tradizionale "command and control". Questa nuova impostazione è il frutto della consapevolezza del fallimento della regolamentazione tradizionale, rintracciabile in diversi documenti di programmazione delle istituzioni comunitarie (cfr. par.2). La nuova regolamentazione si propone di valorizzare le logiche di mercato e di fondare il rapporto tra istituzioni ed imprese su meccanismi di selezione competitiva, premiali e di incentivazione, nonché di riconoscimento dei rispettivi ruoli, responsabilità ed esigenze.

Da un altro lato, a livello più micro, una serie di indagini empiriche evidenziano come la regolazione interna della gestione della sicurezza, della qualità, dell'ambiente richieda un'attenzione particolare alla sfera comportamentale, soggettiva ed ergonomica degli attori organizzativi all'interno dell'impresa. L'ambivalenza tra regolazione delle tecnologie e dei comportamenti e valorizzazione del contributo e della competenza individuale, caratterizza le soluzioni organizzative adottate dalle imprese.

Dimensione macro e dimensione micro-organizzativa sono, nei fatti, due componenti di una stessa prospettiva di gestione della prevenzione, sia in termini di sistema socio-economico, che di sistema d'impresa. Le richieste di tutela delle condizioni ambientali e

della sicurezza provengono da molteplici attori esterni (i sindacati, le associazioni consumistiche, le istituzioni, i clienti), ma per essere soddisfatte devono essere fatte proprie dagli attori interni. Al tempo stesso l'impresa per valorizzare il proprio impegno in queste direzioni deve potersi avvalere della disponibilità degli uni e degli altri.

Network interno ed esterno sono quindi due sfere relazionali fondamentali nell'analisi delle motivazioni e dei percorsi che caratterizzano le imprese nell'organizzazione della prevenzione.

La presente relazione utilizzerà in modo integrato e cercherà di sintetizzare i risultati provenienti da un'insieme di ricerche coordinate dallo scrivente:

1. sulla gestione ambientale svolte per conto dell'Unione Europea e volte alla promozione e alla valorizzazione dei sistemi di gestione ambientale (Biondi, Frey, 1994; Biondi, Frey, Iraldo 1995; Frey 1995);
2. sulla sicurezza e igiene del lavoro svolte per conto del Ministero del lavoro e dell'Ispesl (Biondi, Frey, 1998; Iefe, 1998; Iefe 1999a; Iefe 1999b; Frey, 1999b);
3. sull'integrazione tra ambiente, sicurezza e qualità a livello di politiche pubbliche e di gestione delle imprese (Frey, 1999a, Iefe 1999c);
4. sull'importanza della variabile ambientale nell'evoluzione dei distretti industriali (Frey, Iraldo, 1998).

Dal punto di vista metodologico queste ricerche hanno riguardato l'analisi di casi di imprese o sistemi industriali. In alcune circostanze tali ricerche non si sono limitate alla fase di analisi, ma si sono concretizzate in attività di supporto, sperimentazione sul campo, individuazione e trasferimento di indicazioni operative alle imprese partecipanti ai progetti. E' stato, quindi, possibile valutare in un arco temporale di almeno cinque anni i comportamenti adottati dalle imprese in relazione alle nuove regole introdotte

dalle istituzioni nazionali e comunitarie. Nel presente contributo si utilizzeranno le esperienze analizzate, riportando a supporto dell'esposizione alcuni dati da un'indagine empirica tramite interviste presso 100 imprese lombarde con meno di 250 addetti (Frey, 1999a).

2.L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE VERSO NUOVE MODALITA' DI REGOLAZIONE

Già nel corso dei primi anni '80, in molti Paesi dell'Unione Europea, il moltiplicarsi delle normative "sanzionatorie" ha, da un lato, appesantito e complicato il sistema di leggi di riferimento e, dall'altro, sovraccaricato le strutture amministrative preposte alle funzioni di controllo. Tali rigidità hanno contrastato con le opposte esigenze di dinamicità dei sistemi economici. Alle rigidità di tipo burocratico si sono aggiunti gli altissimi costi amministrativi e di gestione che un adeguato apparato di controllo comporta. Gli strumenti "comando e controllo", inoltre, si sono rivelati inefficaci quando il *policy maker* si è prefisso l'obiettivo di prevenire i comportamenti di imprese e consumatori che si ripercuotono negativamente sulla qualità dell'ambiente e della sicurezza nei luoghi di lavoro, avendo un orientamento prevalentemente repressivo ed ex-post.

Nell'ultimo decennio le istituzioni comunitarie hanno così dedicato una nuova attenzione ai temi dell'ambiente, della sicurezza e della qualità, promuovendo modalità di regolazione che potessero valorizzare il contributo delle imprese nella ricerca di una migliore qualità della vita e delle condizioni di lavoro.

Due capisaldi di quest'orientamento sono la direttiva comunitaria 391/89 che introduce una nuova impostazione legislativa nel campo della sicurezza e igiene del lavoro, e il V

Programma di azione per l'ambiente del 1992 che modifica l'impostazione di policy precedente.

L'orientamento del legislatore comunitario al proposito è chiaro. Verificata l'inadeguatezza di un approccio di policy finalizzato a definire regole e standard specifici, riguardanti i livelli prestazionali, le pratiche operative, le tecnologie, il regolatore si è orientato a strumenti che potessero stimolare l'assunzione diretta da parte delle imprese di impegni, programmi, forme di comunicazione e reporting nei confronti degli attori interni ed esterni.

La stimolazione può avvenire direttamente attraverso una legge, è il caso del D.Lgs 626/94 che ha spinto tutte le organizzazioni a dotarsi di soluzioni organizzative e strumenti gestionali per dimostrare l'impegno assunto nel campo della sicurezza e igiene sul lavoro, oppure attraverso dinamiche volontarie.

Gli accordi negoziati (o volontari) sono la modalità più generale di definizione, attraverso la negoziazione, degli impegni reciproci tra attori istituzionali e imprese nel perseguimento di uno sviluppo ambientalmente compatibile. Gli esempi al proposito sono numerosissimi e per quanto riguarda l'Italia si possono citare alcuni casi significativi, come quello di Falconara ², quello di Porto Marghera ³, o quello di Sassuolo ⁴. L'analisi di questi tre differenti casi, riguardanti rispettivamente una singola impresa, un'area industriale complessa, un distretto industriale, confrontata con indagini a più ampio spettro (Amadei et alii, 1998; Glachant, 1994; Iefe, 1999c), consente alcune considerazioni di carattere generale:

- la logica negoziale propria degli accordi volontari garantisce una notevole flessibilità nelle modalità di regolazione, è però necessario che questa flessibilità sia orientata in senso cogente e adeguatamente gestita nelle diverse fasi applicative;

- a questo proposito gli accordi volontari possono essere considerati propedeutici all'applicazione di altri strumenti di policy più specifici e misurabili;
- gli attori che possono avere un ruolo centrale negli accordi volontari non sono solamente le imprese e le istituzioni, ma anche le associazioni ambientaliste, i sindacati, le associazioni industriali.

Abbiamo però citato altri strumenti di policy più definiti degli accordi volontari.

Tali sono gli strumenti economici e la certificazione ai sensi delle diverse norme e regolamenti prodotti sia dagli Enti di normazione volontaria, sia dalle istituzioni comunitarie.

3.GLI STRUMENTI ECONOMICI NELLA POLITICA DELLA PREVENZIONE

Alla base della scelta di molti Paesi di adottare gli strumenti economici stanno le potenzialità di stimolo verso l'efficienza delle imprese e di incentivo per la ricerca di opportunità di miglioramento tecnologico e gestionale degli aspetti ambientali e della sicurezza. Gli strumenti economici introducono, infatti, i costi dell'inquinamento e della mancata prevenzione nel bilancio dell'impresa, forzandola a percepire il valore economico della variabile ambientale e della variabile sicurezza.

L'internalizzazione nell'impresa dei costi della prevenzione e dell'inquinamento richiede però un approccio rigoroso e coerente, per evitare sia discriminazioni competitive che utilizzi impropri degli strumenti economici ⁵.

In Europa si possono distinguere in linea generale due raggruppamenti di Paesi: quelli del Centro-Nord (Olanda, Svezia, Norvegia, in parte Germania,...) decisamente orientati verso una valorizzazione di strumenti economici, volontari e negoziali e quelli del Sud

(Italia, Portogallo, Spagna, Grecia,...), ancora fortemente legati ad un'impostazione di tipo comando e controllo.

Limitandoci in questa sede ad un esempio, i cosiddetti "diritti di emissione" (o "*permessi di inquinamento*") negoziabili rappresentano uno strumento economico molto interessante anche in una prospettiva organizzativa. I permessi di inquinamento implicano la definizione da parte dell'autorità amministrativa dei livelli massimi di inquinamento ammissibili all'interno di aree geografiche determinate, la suddivisione dei relativi diritti di emissione tra tutti i soggetti interessati (le imprese innanzitutto ma, in una prospettiva di corresponsabilizzazione dei diversi attori socio-economici, anche le istituzioni locali e gli stessi cittadini) e la possibilità di negoziare e scambiare tali diritti. Questo strumento, la cui efficacia è già stata verificata negli Stati Uniti, può stimolare il miglioramento delle prestazioni ambientali del sistema industriale perché offre alle imprese la possibilità di vendere sul mercato la quota inutilizzata dei propri permessi, qualora queste raggiungano un livello di emissioni inferiore a quello autorizzato. Rispetto agli standard introduce un meccanismo di flessibilità basato sui principi di mercato: il più efficiente otterrà un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti.

In prospettiva, anche sulla base delle positive esperienze di applicazione, gli strumenti economici sono destinati a giocare un ruolo fondamentale nella regolamentazione europea della prevenzione.

4.LA CERTIFICAZIONE

La certificazione di sistema può essere considerata una forma *soft* di regolazione. Le istituzioni spesso non sono direttamente coinvolte nel processo di riconoscimento, ma

esistono soggetti “intermedi” tra imprese e attori istituzionali che svolgono il ruolo di verificatori dell’adeguato livello organizzativo e prestazionale raggiunto dalle imprese che richiedono la certificazione.

L’orientamento favorevole dell’Unione Europea nei confronti della certificazione è riconducibile all’auspicabile processo di selezione competitiva che tali riconoscimenti possono innestare. La condizione è, ovviamente, che la certificazione non sia un “punto di arrivo”, ma un “punto di partenza” dei processi di miglioramento e che il sistema di accreditamento e certificazione sia affidabile e rigoroso. E’ noto come nel campo della qualità queste garanzie siano in larga parte venute meno. Non certo tutte le 26.000 aziende certificate ISO 9000 in Italia hanno proseguito dopo l’ottenimento del certificato in un impegno rilevante e continuo verso la qualità globale dei propri processi. Di fatto il principio della volontarietà e la logica di mercato operante all’interno del sistema della certificazione, hanno raggiunto un livello di sviluppo e flessibilità tali da rendere discrezionali alcuni fondamentali requisiti della certificazione. Per far fronte a tale criticità sono in corso profondi cambiamenti sia delle norme, sia dei sistemi di accreditamento.

Nel campo della certificazione ambientale, dati i numeri ancora limitati, salvo qualche eccezione, questi processi di involuzione non si sono ancora manifestati.

I Paesi all’avanguardia nella certificazione ambientale sono il Giappone (2124 certificati ISO), la Germania (1400) e il Regno Unito (947), ma ragguardevole risulta il numero di certificati rilasciati in Paesi di minori dimensioni come Svezia (654), Taiwan (492), Korea (463), Olanda (400), Svizzera (370) e Danimarca (350).

L’Italia (153) è in seconda linea in tale classifica. A livello mondiale i certificati ISO stanno crescendo, anche in campo ambientale, a ritmi impressionanti, raddoppiandosi

ogni anno. Se infatti a giugno 1999 le aziende certificate ISO 14.000 erano oltre 10.000, un anno prima erano meno di 5.000.

Oltre alla certificazione promossa dagli organismi di normazione volontaria, esiste in campo ambientale una certificazione “istituzionalizzata”, promossa dall’Unione Europea. Si tratta del Regolamento n.1836/93 chiamato EMAS (Environmental Management and Audit Scheme), attivo da circa 4 anni, in cui gli organismi di accreditamento e le modalità di coordinamento sono garantite da appositi soggetti istituzionali. Non vi sono grandi differenze tra lo schema EMAS e le norme ISO 14001, se non per il fatto che l’EMAS prevede, oltre alla predisposizione di un sistema di gestione ambientale e delle soluzioni organizzative interne ad esso correlate, la redazione da parte delle imprese aderenti al Regolamento di una dichiarazione ambientale, concepita per informare il pubblico. Oltre alle regole per garantire la prevenzione e il miglioramento continuo, le imprese registrate EMAS devono comunicare all’esterno le proprie condizioni ambientali, gli impegni assunti e i risultati conseguiti. Si crea così un misto tra regolazione eterodiretta e controllata e autoregolazione (comprensiva dell’attività di autocontrollo ⁶).

I siti registrati EMAS nei Paesi dell’Unione Europea sono 2789, meno di quelli certificati ISO 14001. Il Regolamento ha comunque avuto un ottimo successo, soprattutto nei Paesi del Nord-Europa, come Svezia, Danimarca, Germania, Finlandia.

In fig. 1 si possono confrontare i dati relativi ad EMAS ed ISO 14001 per i Paesi dell’Unione, sulla base del numero di abitanti. L’Europa mostra di procedere a tre velocità nel campo della certificazione ambientale: le piccole nazioni del Nord-Est con più di 85 siti certificati/registrati per milione di abitanti; le nazioni del Centro-Nord con tra 15 e 50 siti certificati/registrati per milione di abitanti; quelle meridionali (con

l'eccezione del Belgio) con valori inferiori ai 6 siti per milione di abitanti. Quali sono le motivazioni per un così elevato differenziale nella diffusione di questi nuovi strumenti di garanzia.? La compresenza di un forte orientamento all'autoregolamentazione e di un'elevata sensibilità ambientale. L'orientamento all'autoregolamentazione non è semplicemente il frutto di un sistema di azione collettiva meno autoritario, ma presuppone anche l'interiorizzazione culturale del valore ambientale (o di qualunque altro valore oggetto dell'autoregolamentazione) da parte dei diversi attori sociali e in particolare delle imprese.

Circa qui fig.1

Un altro quesito che spesso ci si pone riguarda le motivazioni che spingono le imprese al conseguimento della certificazione. A tal fine possiamo utilizzare i risultati della citata indagine sulle 100 PMI lombarde (Frey, 1999a).

Per valutare, sulla base di una quantità significativa di risposte le motivazioni e i risultati della certificazione occorre in questo caso far riferimento alla certificazione di qualità.

All'epoca delle interviste (1997) 35 imprese del campione avevano ottenuto la certificazione del sistema Qualità, 39 dichiaravano di essere in procinto di ottenerla o di averne l'intenzione in tempi brevi ⁷. Alle imprese è stato richiesto di illustrare, sia quali erano le determinanti della scelta di certificarsi, sia quali erano i benefici che erano stati conseguiti dall'ottenimento della certificazione.

Nella tab.1 sono riportati i risultati che, come si può osservare, risultano differenti per determinanti e benefici. Oltre al crescere del valore nei benefici percepiti, occorre evidenziare l'elevata presenza di variabili organizzative ai primi posti. La soddisfazione

dei clienti che sintetizza le variabili al primo e terzo posto nelle determinanti, si trova solamente al terzo posto nella valutazione dei benefici.

Circa qui tab.1

Questo risultato può essere interpretato sia come una carenza dei sistemi di qualità certificati nel soddisfare pienamente la propria clientela (il valore medio di 2,02 appare comunque sufficientemente elevato), sia come una importanza relativa molto elevata dei benefici interni in termini di razionalizzazione organizzativa e dei flussi informativi. I processi di apprendimento e di formalizzazione organizzativa innestati dall'applicazione delle norme di qualità generano benefici progressivi e spesso non prevedibili.

5.ORGANIZZAZIONE E SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALI

La certificazione dei sistemi di gestione è un riconoscimento dell'esistenza nell'impresa di una serie di elementi considerati fondamentali dai normatori. Si possono seguire diversi approcci al proposito, ma in una fase iniziale quello che è maggiormente compreso dalle imprese, e che inoltre è stato fatto proprio dagli standard sui sistemi di gestione ambientale e dall'Emas, ha una matrice analitico-razionale e uno sviluppo top-down (Frey, 1995).

In questa prospettiva si parte dalla definizione della politica ambientale da parte del vertice, per proseguire rispettivamente con una ricognizione generale della situazione dell'impresa rispetto alle problematiche in oggetto, con la formulazione di obiettivi e programmi frutto di una scala di priorità razionalmente e obiettivamente costruita, con l'identificazione dei soggetti responsabili della loro attuazione attraverso una dotazione di risorse e poteri adeguati, con l'individuazione di modalità (comitati, strumenti di reporting, di misurazione delle prestazioni e di imputazione dei costi ambientali, ecc.) per il coinvolgimento della prima linea manageriale, con l'attivazione di una serie di

azioni (formative, di comunicazione interna, di incentivazione, ecc.) volte alla sensibilizzazione del personale operativo, con la valorizzazione nei confronti degli *stakeholders* esterni dei risultati conseguiti.

Ognuna di queste fasi presenta rilevanti implicazioni organizzative. Il commitment del vertice è una modalità, che dovrebbe nel tempo essere integrata con meccanismi operanti “dalla base”, per avviare un processo di cambiamento culturale. Se l’attenzione nei confronti della prevenzione deve entrare nella funzione obiettivo dell’azienda, non vi è altro modo per sollecitarla che attraverso un chiaro e continuativo accreditamento da parte del top management.

La legittimazione da parte del vertice non esaurisce ovviamente il problema del consenso e del coinvolgimento delle diverse parti dell’organizzazione.

Per consentire alla sensibilizzazione culturale di penetrare attraverso l’intera struttura aziendale occorre attivare processi partecipati di analisi, programmazione, regolazione, controllo, formazione e informazione.

L’efficacia gestionale della *codificazione* e documentazione di cosa deve essere fatto (programmi), chi lo deve fare (mansionari), come deve essere fatto (procedure) è proporzionale alle esigenze dell’azienda. Le esperienze da noi analizzate mostrano come la formalizzazione serve nella misura in cui consente all’organizzazione di illustrare con chiarezza i propri meccanismi funzionali e perciò di renderli più comprensibili e immediatamente disponibili al personale che opera all’interno dell’organizzazione. Non deve però giungere ad irrigidire la struttura organizzativa e ridurre gli spazi di autonomia, ma rappresentare uno schema, un tracciato di riferimento per le diverse attività aziendali (Assopiastrelle et alii, 1999).

Al proposito sono estremamente utili strumenti di controllo e revisione che consentano non solamente di identificare gli eventuali mancati rispetti di standard e programmi aziendali, quanto di creare conoscenza sugli ambiti di miglioramento gestionale.

Risultano, inoltre, cruciali le attività di informazione e formazione che non dovrebbe configurarsi come formazione tradizionale finalizzata a stimolare l'assimilazione di regole codificate, quanto come attivazione di comportamenti attivi, in grado di valorizzare un'interiorizzazione della gestione della prevenzione e un confronto partecipato sui possibili ambiti di miglioramento tecnico e gestionale (Golzio, 1984; Iefe, 1999b).

In questo senso modalità di formazione e sviluppo organizzativo basate sull'adozione di modelli partecipativi, in sinergia con le tematiche della sicurezza e della qualità, possono dare risultati più significativi in termini di apprendimento (Gherardi, Nicolini, Odella, 1997).

Una parte dell'indagine sulle 100 imprese lombarde citata in precedenza mirava a identificare i livelli di maturazione dei sistemi di gestione ambientale nelle aziende intervistate.

Le aziende dichiarano una maggiore strutturazione delle attività di gestione della documentazione, dei controlli, della comunicazione (minore nelle PMI), mentre gli ambiti più carenti risultino essere i processi specifici riguardanti l'analisi, la programmazione e la creazione di comitati per l'ambiente o la sicurezza.

Questi dati evidenziano che la gestione ambientale è vissuta ancora dalle piccole aziende come un'attività puntuale e di tipo tecnico, più che come una scelta strategica e di sistema. Il fatto che non vengano dedicate risorse (in termini di tempo, competenze, ecc.) alle attività di programmazione e di gestione di queste tematiche indica

chiaramente che i sistemi di gestione ambientale sono applicati parzialmente e soltanto per gli strumenti più operativi (documentali, di misurazione e di controllo).

6.REGOLE E LEGISLAZIONE:IL CASO DEL 626

Anche nel caso della sicurezza e igiene sul lavoro la recente normativa tende a sollecitare nelle imprese un approccio organizzativo strutturato alla gestione della prevenzione. Ai sensi dei D. Lgs. 626/94 e 242/96, l'azienda deve porre in essere una serie di elementi di carattere analitico, strategico, organizzativo e documentale che articolino il proprio sistema di prevenzione, in coerenza con quanto evidenziato nel paragrafo precedente per la gestione ambientale.

I momenti esplicitati nella legge sono in sequenza: l'identificazione e la valutazione dei rischi, il documento di programmazione, la creazione del servizio di prevenzione, la designazione del responsabile del servizio e del medico competente, le misure tecniche, organizzative e procedurali, la tenuta del registro degli infortuni, le clausole contrattuali per l'indirizzo, il controllo e il coordinamento dei comportamenti delle imprese terze e dei lavoratori autonomi, la riunione periodica per la sicurezza, l'attività di formazione, addestramento e informazione, il controllo sui risultati e sullo stato di avanzamento delle misure di prevenzione. Si tratta di momenti gestionali che possono essere ricondotti all'impostazione complessiva dei sistemi di gestione.

Le imprese tendono a condividere questa impostazione. Al proposito è interessante leggere le risposte che le 100 imprese lombarde hanno dato alla domanda sul significato del 626 (tab. 2).

Circa qui tab.2

L'impostazione gestionale della nuova legislazione è condivisa, ma è importante cambiare le modalità di relazione tra impresa e soggetti pubblici in una prospettiva negoziale. In buona sostanza la maturazione culturale richiesta dai nuovi provvedimenti a matrice comunitaria richiede un'evoluzione di approccio da parte di tutti gli attori coinvolti nel sistema di prevenzione.

Internamente la capacità da parte delle imprese di gestire la prevenzione passa attraverso i processi di apprendimento dell'organizzazione nel suo complesso e degli individui che la compongono. La sicurezza non è perseguibile senza l'ottenimento di impegno, coerenza e consapevolezza da parte di tutti gli attori dell'organizzazione.

La convinzione che l'impegno di un'azienda deve nascere dal vertice è stata fatta propria dal D.Lgs. 626/94 che ha richiesto una forte responsabilizzazione al datore di lavoro, chiamato a dichiarare, sostanziare, supervisionare, sostenere l'attenzione che l'organizzazione deve dedicare al tema della prevenzione.

Tale impegno deve però penetrare all'interno della struttura e occorrono, quindi, presidi organizzativi specialistici (come il servizio di prevenzione e protezione e il medico competente) o presenti "nella linea" (manutentori, capi reparto, formatori che svolgano il ruolo di partner e sensori nella gestione della sicurezza); strumenti gestionali (di programmazione, misurazione, controllo) e organizzativi (comitati, gruppi di lavoro, team di progettazione); occasione di formazione, informazione e sensibilizzazione.

Solamente nel momento in cui, da un lato, ogni singolo lavoratore si sente protagonista della sua e altrui sicurezza e, dall'altro, l'impresa è disponibile ad effettuare gli investimenti tecnici, culturali e gestionali utili alla valorizzazione di questa disponibilità, si possono raggiungere i maggiori risultati in termini di prevenzione.

Sono possibili molti approcci per perseguire questo difficile obiettivo finale e l'esperienza delle imprese che abbiamo analizzato negli ultimi anni (Frey 1999a, Iefe 1998 e 1999a) ne documenta alcuni.

Molte imprese hanno sviluppato un approccio che potremmo definire "sistemico-procedurale" (o "top-down") alla gestione della sicurezza. Tecniche sofisticate di analisi e valutazione dei rischi hanno condotto all'identificazione di misure tecniche ed organizzative adatte a ridurre i pericoli e le loro conseguenze. Le regole di comportamento riguardo a questi temi vengono frequentemente codificate in procedure e istruzioni operative, il cui corretto rispetto è sistematicamente sollecitato e verificato.

E' utile, d'altronde, integrare la logica di progettazione procedurale della sicurezza con strumenti di valorizzazione del contributo che proviene direttamente dai diretti protagonisti della sicurezza: i lavoratori. In diverse aziende si sono quindi effettuati molti sforzi per sviluppare una capacità di analisi dei rischi, discussione degli incidenti e dei quasi incidenti, proposta di soluzioni e accorgimenti, trasferimento delle conoscenze ai nuovi entrati, in una prospettiva simile a quella dei circoli di qualità (Golzio, 1983).

E' stato, ovviamente, più facile sviluppare questo approccio di coinvolgimento dal basso in imprese che avessero già una forte vocazione al lavoro di gruppo e in cui le chiavi per una comunicazione efficace nei processi di cambiamento culturale fossero già presenti.

La Fiat di Melfi e delle UTE (Frey, Marmorato, 1998), piuttosto che la Montell della "comunità di pratiche", sono realtà organizzative in cui è stato più facile sviluppare sperimentazioni volte alla maturazione di una cultura partecipata della sicurezza. Non mancano però esempi altrettanto interessanti di piccole imprese dove, grazie ad una cultura orientata alla valorizzazione delle persone, è stato più agevole un pieno coinvolgimento nella ricerca di un'organizzazione "sicura e affidabile" (Iefe, 1999a).

Per raggiungere un'elevata affidabilità delle organizzazioni è importante operare una sintesi tra regole gestionali e comportamenti individuali. Un ruolo chiave in questa prospettiva è quello dei quadri intermedi.

L'analisi di diverse esperienze di aziende industriali (Iefe 1998, Smuraglia, 1997) ha mostrato come la figura del capo-reparto, "cerniera" tra la razionalità procedurale del vertice aziendale e quella soggettiva del singolo lavoratore, può essere assolutamente cruciale. Si tratta del perno sui cui si gioca la possibilità di sviluppare un apprendimento organizzativo alla gestione della prevenzione che sia al tempo stesso gestionalmente coerente (e quindi conforme alle regole e alle procedure aziendali in una logica in un certo senso "top-down") e operativamente flessibile (in una logica "bottom-up"). In questa fase di diffusione della sensibilità culturale alla sicurezza si tende a sollecitare comportamenti attivi, piuttosto che adeguamenti passivi a regole codificate, valorizzando un'interiorizzazione della prevenzione e un confronto partecipato sui rischi relativi alla specifica attività lavorativa.

7.CONCLUSIONI

La tendenza verso una maggiore responsabilizzazione nei confronti dell'ambiente e della sicurezza da parte del sistema industriale è ineluttabile, anche se si deve accompagnare con lo sviluppo di regole e comportamenti coerenti da parte degli attori con cui le imprese interagiscono su queste tematiche.

Le nuove modalità di regolazione si basano, infatti, sulla capacità da parte del sistema istituzionale e di mercato di premiare coloro che operano sulla frontiera dell'innovazione e di agevolare la diffusione dei comportamenti e delle soluzioni più efficaci.

Le potenzialità innovative che il sistema industriale è in grado di rendere disponibili al proposito sono elevatissime. Vi sono molti settori in cui il miglioramento delle performance ambientali e della sicurezza è ormai intrinseco all'innovazione di processo e di prodotto. Anche le opzioni e le soluzioni organizzative assumono un ruolo centrale nei processi di valorizzazione della prevenzione, contribuendo ad una maturazione culturale all'interno dell'impresa e nei rapporti con l'esterno indispensabile per ottenere miglioramenti significativi nelle prestazioni aziendali.

Le nuove modalità di regolazione della sicurezza e dell'ambiente necessitano, però, di una maturazione coordinata e graduale dei diversi attori coinvolti. Ciò vale in particolare in un Paese come il nostro in cui le logiche negoziali di regolazione sono state innestate su un corpus più tradizionale e meno flessibile.

¹ In particolare i temi qui trattati saranno quelli della gestione e organizzazione dell'ambiente e della sicurezza nell'impresa, limitandosi a richiamare il correlato tema della qualità che presenta numerose analogie, ma anche alcune specificità.

² A Falconara è presente la raffineria API, salita agli onori delle cronache questa estate per un incendio che ha avuto conseguenze mortali per due lavoratori e che ha rischiato di coinvolgere il territorio circostante. Le caratteristiche del sito di Falconara sono particolarmente critiche: la raffineria è circondata da abitazioni, da una strada ad alta frequentazione e dal mare, è attraversata dalla ferrovia, è a stretto ridosso dell'aeroporto e della città. Per poter continuare ad operare in un contesto così delicato, l'impresa ha

sottoscritto un accordo con le istituzioni e Legambiente, in cui si assumono impegni a medio e lungo termine aggiuntivi rispetto ai vincoli di legge.

³ Il polo petrolchimico di Marghera, in cui operano diverse imprese (Enichem, Evc, Montefibre,) ha, come è noto, notevoli problemi di coesistenza con un ecosistema delicatissimo come la Laguna di Venezia. Per raggiungere un ragionevole compromesso tra le esigenze di tutela ambientale e quelle di garanzia occupazionale e di sviluppo economico in un'area così critica è stato sottoscritto un accordo molto impegnativo (sono oltre mille i miliardi di investimento richiesti alle imprese) tra i diversi attori interessati. I sindacati sono stati tra i principali sostenitori dell'accordo e propongono di estendere questa logica negoziale ad una molteplicità di situazioni analoghe nel nostro Paese.

⁴ In questo caso l'esempio riguarda uno dei distretti più studiati, quello delle piastrelle ceramiche di Sassuolo-Scandiano. Per motivazioni di natura competitiva (l'ambiente è una variabile fondamentale nella differenziazione concorrenziale) e storica (l'attenzione da parte degli attori istituzionali e sociali nei confronti della compatibilità ambientale è sempre stata molto elevata in quest'area), l'Associazione industriale di settore (Assopiastrelle) ha dedicato negli ultimi anni notevoli sforzi per promuovere l'impegno ambientale delle imprese del distretto. Sono state realizzate iniziative pilota con l'Unione Europea, predisposte delle linee guida sulla gestione di ambiente e sicurezza (Assopiastrelle et alii, 1999), un rapporto ambientale d'area e, più recentemente è stato avviato un progetto di accordo volontario con gli attori istituzionali per la promozione dei sistemi di gestione ambientale.

⁵ Lo strumento economico per eccellenza, la tassa ambientale, è spesso avversato dalle imprese. Oggi esistono tasse ambientali su prodotti inquinanti (come gli oli minerali e le

automobili) in quasi tutti i Paesi europei. Il fine della raccolta fiscale, tuttavia, è ancora decisamente predominante rispetto agli obiettivi di incentivazione al miglioramento ambientale e della sicurezza delle tecnologie e dei processi produttivi.

⁶ Sia EMAS che ISO 14001 prevedono l'introduzione da parte delle imprese di un sistema di audit interno, volto a verificare la congruenza tra gli impegni assunti e i risultati conseguiti, nonché la corretta applicazione delle regole e procedure interne.

⁷ Il numero complessivo di 74 su 100 che avevano o erano in procinto di ottenere la certificazione entro il 1998 risulta molto elevato e rende il campione non rappresentativo dell'universo delle PMI italiane.

BIBLIOGRAFIA

Amadei, P., Croci, E., Pesaro, G. 1998. Nuovi strumenti di politica ambientale - Gli accordi volontari. Milano. Franco Angeli.

Assopiastrelle 1999. Ambiente, igiene e sicurezza, Linee guida per la progettazione di un sistema di gestione integrato nell'industria delle piastrelle di ceramica. Sassuolo. Edicer.

Biondi, V., Frey, M. 1998. La sicurezza nei luoghi di lavoro: elementi per un'analisi della situazione nell'industria italiana. Economia delle fonti di energia e dell'ambiente, 2: 5-24.

Biondi, V., Frey, M. 1994. Azione pilota volta ad incentivare l'adozione di un sistema di ecogestione e audit da parte delle pmi del settore chimico. Economia delle fonti di energia e dell'ambiente, 1: 143-166.

Biondi, V., Frey, M., Iraldo, F. 1995. Ecogestione ed EMAS: progetto pilota per l'adozione del Regolamento Cee n. 1836/93 nelle piccole e medie imprese chimiche italiane. Quaderni Iefe – Università Bocconi.

Frey, M. 1995. Il management ambientale. Milano. Franco Angeli.

Frey, M. 1996 (a cura di). Organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro. Milano. Egea.

Frey, M. 1999a (a cura di). La gestione integrata di sicurezza, ambiente e qualità nelle piccole e medie imprese industriali lombarde. Milano. Il Sole 24 libri.

Frey, M. 1999b. Relazione introduttiva al Convegno La gestione della sicurezza nelle imprese industriali: modelli organizzativi, strumenti gestionali, fabbisogni formativi. Università Bocconi, Aula Magna, 22 febbraio.

Frey, M., Iraldo, F. 1998. Ambiente e competitività delle piccole e medie imprese: analisi di alcuni casi distrettuali. *Economia e politica industriale*, 98: 45-89.

Frey, M., Marmorato, S. 1998. Fiat Auto: un esempio di nuova concezione della fabbrica. *Bollettino della Prevenzione*, 2.

Gherardi, S., Nicolini, P., Odella, F. 1997. La cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro. *Sviluppo e Organizzazione*, 162.

Glachant, M. 1994. The setting of voluntary agreements between industry and government: bargaining and efficiency. *Business Strategy and the Environment*, 3, part 2.

Golzio, L. 1984. *Economia e organizzazione della sicurezza del lavoro in impresa*. Milano. Giuffrè.

Iefe 1998. Analisi di dieci casi aziendali, rapporto di sintesi. Quaderni di Ricerca IEFÉ.

Iefe 1999a. La gestione della sicurezza: L'esperienza delle imprese di minori dimensioni. Quaderni di ricerca IEFÉ.

Iefe 1999b. L'offerta di formazione sulla sicurezza del lavoro, rapporto per l'IspeSl.

Iefe 1999c. Economic Instruments for Sustainable Development Improving the External and Working Environments, Final Report for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Rapporto IEFÉ Università Bocconi.

Tab.1 Determinanti e benefici della certificazione

Determinanti della certificazione	Media dei valori attribuiti a ciascun fattore
Esigenze di marketing	1,74
Aumento dell'efficienza interna	1,57
Pressioni clienti	1,21
Pressioni della concorrenza	0,74
Partecipazione a gare in Italia	0,45
Partecipazione a gare all'estero	0,24
Pressioni fornitori	0,17
Benefici sortiti dalla certificazione	
Migliore suddivisione compiti e responsabilità	2,2
Maggiore circolazione informazioni	2,08
Soddisfazione dei clienti	2,02
Competitività su estero	1,51
Competitività su Italia	1,34

Risposte 0-nullo, 1-poco rilevante, 2-rilevante, 3-molto rilevante

Tab. 2. Il significato del D.Lgs 626/94 per le imprese

AFFERMAZIONE:	Non condivide %	Condivide in parte %	condivide pienamente %
Ha formalizzato attività che venivano già svolte	8 (13,6)	51 (50)	41 (36,4)
Ha introdotto una logica gestionale condivisibile	8 (9)	35 (36,4)	57 (54,6)
Si tratta di adempimenti troppo articolati e non sempre chiari	33 (36,4)	26 (27,2)	41 (36,4)
E' una legislazione irrealistica e inadeguata rispetto alla situazione reale	66 (59)	18 (22,8)	16 (18,2)
Occorrerebbe una semplificazione per le PMI	24 (27,2)	21 (4,6)	55 (68,2)
Occorrerebbero incentivi per le PMI	13 (4,6)	24 (27,2)	63 (68,2)
Sarebbero opportune altre proroghe	64 (54,6)	21 (36,4)	15 (9)
Alcuni aspetti (es. valutazione) comportano un'autodenuncia	29 (36,4)	37 (45,4)	34 (18,2)
Bisognerebbe cambiare il rapporto con la PA in una prospettiva negoziale	13 (13,6)	14 (9)	73 (77,4)

In parentesi è riportato il valore percentuale relativo alle imprese con un numero di addetti inferiore o uguale a 50

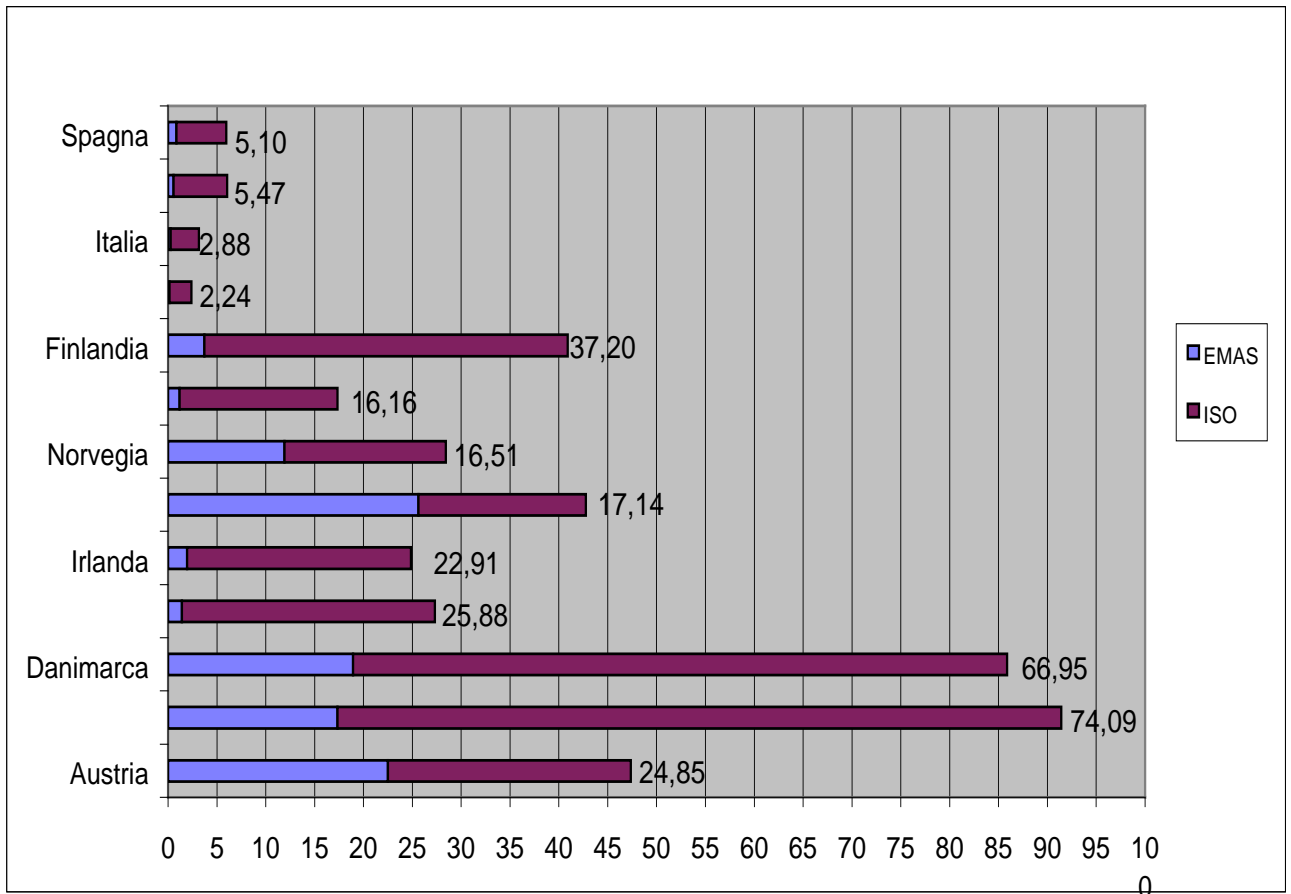


Fig.1 EMAS ed ISO 14001 per milione di abitanti al giugno 1999

