

ALESSANDRA DEL BOCA

ORDINARIO DI POLITICA ECONOMICA

Università degli Studi di Brescia

### PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE

Membri: dott.ssa Anna Ceci (Segreteria Tecnica Ministro), Prof. Giuseppe Costa (Università di Torino, facoltà di Medicina e Chirurgia), dott.ssa Maria Cozzolino (Capo Segreteria Tecnica Ministro e ISAE), Dott. Francesco D'Amuri, Banca d'Italia, (Servizio Studi, Struttura economica e mercato del lavoro), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT, ricercatore), dott. Fortunato Lambiase (già Segreteria Tecnica Ministro), dott. Leonello Tronti (Consigliere Economico del Ministro), dott. Renzo Turatto (già Segreteria Tecnica Ministro). Esperti: dott.ssa Antonietta Mundo (INPS, Coordinatore Generale Statistico Attuariale), dott. Stefano Pisani (Agenzia delle entrate, Dirigente Ufficio Studi), Dott. Riccardo Gatto, (ISTAT, ricercatore).

Il Ministro Renato Brunetta mi ha affidato all'inizio dell'anno il compito di formare una Commissione per studiare il fenomeno delle assenze nella Pubblica Amministrazione, ma anche nel settore privato e di stimare gli effetti complessivi della legge 133 del 2008. Mi ha raccomandato di trovare le competenze migliori per ampliare la base dati iniziata dal Ministero, di acquisire nuova evidenza nel settore pubblico e privato, di organizzare appena possibile seminari di riflessione scientifica.

La Commissione ha cominciato a lavorare in marzo con questi obiettivi :

- a) conoscere il fenomeno delle assenze nel suo complesso, ricostruendo le fonti disponibili, ampliando il più possibile la base dati con studi di caso e con nuovi dati decisivi: INPS, Agenzia delle Entrate, Fidelitas spa.
- b) dare un quadro teorico e concettuale del fenomeno dell'assenteismo centrato sui profili socio-economici e medico-sanitari del problema.
- c) capire come veniva applicata la legge 133 giugno 2008 e scoprire come e dove migliorarla. Studiare le dimensioni sociologiche, territoriali e organizzative dell'assenteismo.

Il 25 giugno abbiamo invitato gli studiosi e le istituzioni interessati a discutere con noi i risultati ottenuti nei primi tre mesi di lavoro dall'analisi dei dati INPS, Agenzia delle Entrate, Indagine Istat Multiscopo sulla Salute, Indagine delle Forze di Lavoro ISTAT e i dati di Fidelitas, un'impresa privata con circa 2000 dipendenti. Questi risultati appaiono robusti attraverso i dataset e convergono verso risultati comuni:

1. una tendenza alla riduzione dell'assenteismo tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, seppure di entità diversa;
2. l'assenteismo per malattia è correlato positivamente con l'età e la dimensione dell'impresa o dell'amministrazione, si riduce all'aumentare del titolo di studio e del ruolo;
3. si registra una maggiore percentuale di assenze al Centro, rispetto alle altre aree del paese. Al Sud l'alto livello di disoccupazione esercita una minaccia sui lavoratori riducendo l'assenza nel settore privato, ma non sempre nel pubblico, coerente con i risultati della letteratura. Sulla dimensione territoriale ci vuole più lavoro di analisi: l'analisi dell'indagine Multiscopo dell'Istat trova una percentuale relativamente alta di assenteismo nel Nord-est, pur in presenza di bassi tassi di disoccupazione.

4. la situazione familiare non sembra influenzare il rischio di assenteismo. Ad una prima lettura dei dati dell'Indagine delle Forze di Lavoro si nota una riduzione dell'assenteismo per le donne coniugate e per i dipendenti del Centro. Il DL 112/2008, convertito in legge (l.133/2008) agli inizi di agosto, tuttavia, è del 25 giugno 2008, quindi i risultati ISTAT sul confronto III trimestre 2007 sullo stesso periodo 2008 non possono che essere considerati molto parziali. Il dato ISTAT proviene da una domanda del questionario della Rilevazione delle Forze di lavoro, non già da fonte amministrativa. Per comprendere l'assenteismo ci vuole una rilevazione *ad hoc* mirata a studiare il fenomeno o un dato amministrativo, come quello degli uffici del personale di Agenzie delle Entrate, INPS.

Sorprende che l'Espresso, da un seminario così ricco di risultati solidi, innovativi e rilevanti si sia concentrato su un calcolo preliminare, fatto su un periodo temporale non significativo e dai dati di un mese tragga conseguenze sull'andamento del fenomeno.

All'interno di questa serie di articoli, il collega Giulio Zanella offre il prezioso suggerimento di usare le *randomized evaluations* per risolvere il problema dell'autoselezione: "è questo lo strumento appropriato, quando utilizzabile, per valutare le politiche pubbliche incluse le politiche per la riduzione dell'assenteismo nella Pubblica Amministrazione".

Due parole per chiarire ai non tecnici di cosa stiamo parlando: nelle *randomized evaluations* abbiamo un gruppo di persone a cui è indirizzata la politica, *treatment group* e un gruppo di controllo per valutare l'impatto delle leggi o delle politiche pubbliche d'interesse. La distorsione da selezione può avvenire perché gli individui che entrano volontariamente nel *treatment group* hanno differenze pre-esistenti all'inizio del programma o della legge.

Il nostro gruppo di trattamento è costituito dai "dipendenti della pubblica amministrazione in Italia". Le *randomized evaluations* non sono la panacea di tutti i mali della autoselezione, né una scelta leggera. Nella fase successiva alla raccolta dati e analisi ci porremo il problema di come verificare che le scelte dei dipendenti pubblici non siano influenzate da fatti personali o ciclici, ma solo dalla legge 133, con un confronto tra un campione casuale dei nostri dipendenti pubblici e un gruppo di controllo. La prima domanda sarà quale gruppo di controllo usare? Personalmente non vedo una facile risposta a questa domanda. E in generale questo è uno dei problemi che la letteratura riscontra:

*"The critical objective of impact evaluation is to establish a credible comparison group, a group of individuals who in the absence of the program would have had outcomes similar to those who were exposed to the program. "However, in reality individuals who participated in a program and those who did not are different: programs are placed in specific areas (poorer or richer areas), individuals are screened for participation in the program (on the basis of poverty or on the basis of their motivation), and, in addition, the decision to participate is often voluntary. For all of these reasons, those who were not exposed to a program are often not a good comparison group for those who were, and any differences*

*between the groups can be attributed to two factors: pre-existing differences (the so-called selection bias) and the impact of the program."* (Esther Duflo, Michael Kremer, 2003).

Il gruppo di controllo potrebbe forse essere i "dipendenti del settore privato" che non sono stati investiti dalla politica d'interesse? Non ci sembra una buona soluzione, a sua volta endogena, frutto di una scelta: vado nel settore privato o nella PA? Se la adottassimo dovremmo selezionare gli individui che lavorano nella PA (treatment) e nel settore privato (control) sulla base delle loro caratteristiche. Una strategia di correzione del bias sarebbe trovare il gruppo più confrontabile possibile a quello che studiamo, raccogliendo tante più covariate possibile e aggiustando le differenze calcolate con una regressione, unendo il gruppo studiato e quello di controllo creando il gruppo più simile a quello di cui vogliamo studiare le scelte. Ma raccogliere anche dati sulle assenze dei lavoratori nel settore privato che siano sufficientemente simili ai lavoratori della PA in termini di età' esperienza istruzione ecc. è un lavoro proibitivamente "costoso". Forse le *randomized evaluations* non sono quello che ci serve.

Il nostro è quello che potremmo definire un esperimento naturale: confrontiamo i comportamenti precedenti e immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge. La banca dati copre già il 50% dei lavoratori dipendenti, che in termini di copertura campionaria è una percentuale altissima, e dovrebbe arrivare ad una copertura quasi totale per la fine dell'anno. Si potrebbe provare a selezionare i lavoratori disponibili adesso sulla base delle loro caratteristiche ma non sulla scelta delle assenze (che risulterebbe essere una selezione sulla variabile endogena, per definizione distorta).

La legge stessa è endogena perché è stata varata per correggere un comportamento lesivo dell'interesse dei cittadini.

La Commissione è ora impegnata su aspetti importanti del problema: come è recepita la legge nelle varie istituzioni? Come reagiscono i dipendenti alla variazione dell'orario di reperimento avvenuta in luglio? come i vari contratti interagiscono con la legge? (dott. Stefano Pisani, Agenzia Entrate) Come il fenomeno si modula al Sud? Quale quota di assenteismo è spiegata dalle conseguenze sfavorevoli sulla salute delle condizioni di lavoro e come essa si muove secondo le caratteristiche individuali e di contesto? (Professor Giuseppe Costa). Per la fine dell'anno avremo elaborato i dati di Agenzia delle Entrate (dott. Francesco D'Amuri) e INPS: questo ci consentirà una stima degli effetti della legge 133 sull'intero settore privato (dott. Antonietta Mundo). Le nostre domande di ricerca sono ambiziose, mirate a stimare modelli che ci dicano come reagiscono i soggetti e come incentivarli a comportamenti virtuosi per la collettività. Nella mia università, Brescia, stiamo lavorando con Maria Laura Parisi e Sergio Vergalli alla stima di un modello che usa i dati di una grande impresa privata che confronteremo con un' istituzione pubblica, il Comune di Brescia.

Queste sono le fondamenta su cui il Ministero si baserà per affrontare il problema dell'assenteismo nella sua diversità all'interno della pubblica amministrazione e nel

confronto con il settore privato dell'economia. Riteniamo dai primi dati che la legge 133 abbia avuto un effetto "moralizzatore" anche sul settore privato: i dati che abbiamo visto finora dicono che l'effetto c'è stato ed è forte, ma non ci permettiamo di generalizzare. Ci vuole più lavoro per dare risposte inequivocabili. Stiamo preparando un seminario per fine anno al quale saranno invitati tutti i colleghi che vogliono discutere con noi i risultati.

I dati su cui ha lavorato la Commissione ci riempiono di soddisfazione per i tempi velocissimi con cui sono stati raccolti e per il sostegno di istituzioni come l'Agenzia dell'Entrate e INPS che hanno contribuito con dati perfettamente informativi sul fenomeno. Sono orgogliosa di aver presieduto una Commissione composta da professionisti di straordinaria competenza, che lavora su dati significativi per studiare un fenomeno così rilevante per il nostro paese.

La riduzione dell'assenteismo dei dipendenti pubblici ottenuta dal Ministero della Pubblica Amministrazione, come dice Giuseppe Pisauro su [lavoce.info](http://lavoce.info), è un risultato positivo e rimarrebbe tale anche qualora il calo di assenze alla fine risultasse molto inferiore a quanto indicato dal dicastero.

Più che di polemiche abbiamo bisogno di dati informativi, di ricerca. La Commissione sta lavorando anche su come limitare l'assenteismo con strumenti di contrasto efficaci e "non draconiani". Se l'assenteismo si riduce anche la produttività del lavoro pubblico su cui il Ministero si è impegnato non potrà che migliorare.