

The effect of house call on public employment: evidence from a randomized experiment

Tito Boeri (INPS, Bocconi University)

Edoardo Di Porto (University Federico II of Naples)

Paolo Naticchioni (University of Roma Tre, INPS)

Extended abstract

Dal giorno 22 Novembre 2017 al giorno 5 Gennaio 2018 a poche settimane dall'inizio dell'attività delle visite polo unico per i dipendenti pubblici, Inps ha svolto un esperimento casuale sulle visite fiscali d'ufficio per i dipendenti pubblici. A tal proposito è bene ricordare che Inps ha ereditato tale servizio da altre amministrazioni pubbliche e che all'inizio del suo mandato non vi erano procedure di data-mining già testate da poter applicare per una scelta mirata dei certificati da controllare. Per implementare tali procedure dal punto di vista statistico-metodologico è consigliabile, comunque, avere uno storico di risultati acquisiti su cui basare un modello probabilistico di previsione. È evidente che all'inizio di una qualsiasi attività ispettiva tale fonte di dati è assente. Inoltre, va notato che a norma di legge per implementare procedure di selezione che si basano su dati sensibili è necessario avvertire l'autorità garante della privacy e mettere in essere tutte le procedure amministrative che consentono di trattare i dati a fini di selezionare certificati ad alto rischio di affidabilità. Tali procedure necessitano di tempi che possono essere lunghi con conseguenti ritardi nell'implementazione dei modelli di scelta. Essendo assente qualsiasi fonte informativa per implementare un modello di data-mining e dovendo iniziare un dialogo con l'autorità garante, una buona pratica messa in atto da Inps è quella di creare la base dati necessaria ad implementare un modello di selezione tramite una campagna di visite casuali. Ciò rappresenta una novità assoluta per la pubblica amministrazione Italiana ed un elemento di chiara innovazione. Le visite casuali in questo specifico settore hanno diversi vantaggi. Dal punto di vista dei regolamenti sulla privacy vengono effettuate senza alcuna selezione su dati sensibili. Inoltre, i risultati che si ottengono da tali visite forniscono dati unici e molto informativi per costruire in futuro un modello di scelta probabilistica. È importante chiarire che tali esperimenti devono essere implementati con tempistiche brevi. Di fatto la scelta casuale non è efficiente se si vuole generare un impatto deterrente sui comportamenti elusivi. Un modello di scelta mirato che si basi su statistiche già note è a tal proposito di gran lunga più indicato. L'esperimento è pertanto stato svolto in meno di 50 giorni e comprende il totale dei certificati in prognosi per i dipendenti pubblici su tutto il territorio nazionale¹.

Comprendere la distribuzione dei cosiddetti fenomeni nascosti (ad es. evasione fiscale, elusione, spaccio di droga, vendita armi etc.), è molto complicato. Inviare certificati di malattia inappropriati nei quali i giorni di prognosi dichiarati sono in eccesso rispetto al reale bisogno o inviare certificati di malattia falsi è

¹ Come già ricordato, tuttavia, tale modello di scelta non può essere implementato correttamente senza informazioni iniziali

comportamento che può essere definito senza difficoltà, fenomeno nascosto. E' impossibile inferire la distribuzione di tale comportamento su una popolazione tramite l'uso di questionari, poiché l'intervistato tenderà a rispondere in maniera distorta sui suoi comportamenti. Non si ottengono risultati differenti se si utilizzano dati amministrativi. Tali dati non contengono mai informazioni dirette sui fenomeni nascosti, rilevando solamente dichiarazioni amministrative che per definizione sono notazioni di comportamenti legali. Implementare un esperimento casuale è l'unico modo per creare dati amministrativi informativi su un fenomeno nascosto. La scelta casuale dei certificati da visitare è, infatti, indipendente da qualsiasi caratteristica del campione. E' quindi possibile inferire come il fenomeno elusivo così come rilevato tramite la visita fiscale si distribuisce sulle caratteristiche della popolazione. I risultati che si ottengono da tali visite fiscali casuali mappano in maniera affidabile la distribuzione del comportamento elusivo. È per questo motivo che in diverse occasioni si è utilizzata la metodologia dell'esperimento casuale per analizzare temi di evasione fiscale (Pomeranz, 2014 e 2015). Di seguito mostriamo alcune analisi preliminari sui risultati dell'esperimento, tali dati sono oggetto di studio da parte della Direzione Centrale Studi e Ricerche che nei prossimi mesi pubblicherà i risultati definitivi di tale analisi. Per il momento ci limitiamo a mostrare l'andamento del fenomeno elusivo su alcune importanti caratteristiche nel caso italiano².

Nel periodo di analisi sono pervenuti 62.164 certificati medici (ammissibili a visita) da 46.272 lavoratori, tutti impiegati presso le diverse pubbliche amministrazioni italiane. Il 57% degli individui nel nostro campione ha inviato un solo certificato, il 26% due certificati, il rimanente ha inviato 3 o più certificati medici nel periodo di osservazione. I certificati, sono stati selezionati casualmente ogni giorno durante il periodo dell'esperimento tra quelli ammissibili a visita. I certificati ammissibili sono un sotto-campione di tutti quelli pervenuti ad Inps, alcuni individui sono esenti da visita per legge e quindi esclusi dall'esperimento. Un certificato sottoposto a visita non può essere ripescato durante il periodo dell'esperimento mentre un individuo può essere visitato più volte qualora mandi più certificati. Il numero di donne presenti nel nostro campione è 33.372 (più del 70%) inoltre, dei circa 62.000 certificati inviati 44.490, il 71% sono stati inviati da donne. Ciò non sorprende poiché il numero di uomini impiegati nella pubblica amministrazione italiana è meno di un terzo del totale. Le donne nel nostro campione hanno una età media di 53 anni circa mentre gli uomini sono un poco più anziani con 55 anni di media³. La tavola 1 mostra il numero di certificati inviati per regione. La Lombardia ha inviato circa il 15% dei certificati. Il numero dei certificati pervenuti dal Sud Italia (Isole escluse) è molto più alto circa il 27%, Sicilia e Sardegna compongono circa il 17% del totale del campione.

Tavola 1

Regione	Certificati	Regione	Certificati
Abruzzo	2300	Sicilia	8251
Basilicata	983	Toscana	2227

² In questa analisi preliminare non prendiamo in considerazione il fatto che alcuni certificati possano presentare prognosi più lunghe di altri, si può quindi ritenere che i risultati che mostriamo siano validi assumendo che il numero di giorni di prognosi certificati non sia direttamente correlato col fenomeno di elusione, ciò è stato verificato regredendo la probabilità di essere idonei dopo una visita sul numero di giorni di prognosi richiesti nel campione dei visitati, la regressione mostra un coefficienti di correlazione significativo di uguale a -0.00081 e una costante di 0.13, seppur lontanamente correlato il valore dei giorni di prognosi non influisce sul risultato della regressione.

³ Sia per gli uomini che per le donne la distribuzione va dal 1° percentile 31 anni al 99° 66 anni.

Calabria	4196	Tren. Alto Adige	1861
Campania	6562	Umbria	1625
Emilia-Ro.	4255	Valle d'A.	184
FVG	567	Veneto	3584
Lazio	5638	Da lavorare	7
Liguria	1476	CENTRO	10941
Lombardia	9338	ISOLE	10988
Marche	1451	SUD	17076
Molise	480	NORD -OVEST	12885
Piemonte	1887	NORD-EST	10267
Puglia	2555		
Sardegna	2737	Italia	62164

La tavola 2 descrive i risultati principali della nostra analisi.

Tavola 2

ESITO VISITA	Num. Visite Fiscali	Freq. Visite Fiscali	Giorni prognosi	% Giorni progn.
ASSENZA GIUSTIF.	184	3,96	8.398	0,04
ASSENZA NON GIUSTIF.	254	5,47	11.289	0,06
CONFERMA PROGNOSI	3.421	73,62	131.151	0,75
IDONEO AL LAVORO	522	11,23	12.779	0,08
IRREPERIBILE	79	1,70	3.393	0,01
NON EFFETTUATA	187	4,02	7.311	0,04
TOTALE	4.647	100	174.321	1

Sono stati visitati circa il 7% dei certificasti inviati (4.647 visite fiscali). Da Tavola 2 si evince che mediamente in Italia i certificati non appropriati e quindi trovati idonei al lavoro (dopo aver fornito una certificazione che attesta una non idoneità per malattia)⁴ sono l'11%. È interessante notare che una parte consistente pari a più del 5% dei visitati non risulta presente alla visita e non ha alcuna giustificazione per tale assenza. Su un totale di 174.300 giorni di prognosi richiesti nei certificati controllati⁵, 12.700 giorni circa di prognosi si trovano nella classe idoneo al lavoro. Tale classe costituisce circa l'8% del totale. Ciò vuol dire che fatto 100 il totale dei giorni di prognosi investigati, l'8% è risultato essere stato richiesto da individui che una volta sottoposte a visita sono state considerate idonei al lavoro. Tavola 3 mostra ulteriori risultati disaggregati per interessanti caratteristiche della popolazione. Considerando il valore benchmark di 11,2% come valore medio per il caso di idoneità in Italia, notiamo come il Sud (Isole escluse) sia generalmente più incline a spedire certificati non appropriati (12,3%). Inoltre se si considerano le sole Isole (si noti che il peso della Regione Sicilia è molto grande su questa classe) tale valore di idoneità sale fino a circa il 16%, quasi il doppio del valore relativo al Nord Ovest (6,96%). Le donne non hanno una propensione più alta della media

⁴ Per costruire Tavola 1 abbiamo sommato i casi di conferma e di riduzione della prognosi abbiamo comunque verificato che i casi di riduzione di una prognosi che viene comunque certificata dal medico fiscale come appropriata (il paziente è veramente affetto dalla malattia che certifica ma i giorni richiesti sono eccessivi) sono molto pochi circa l'1,5% del totale di casi di idoneità.

⁵ Tale numero è la somma dei giorni di prognosi richiesti nei certificati che sono stati sottoposti a visita.

nell'invio di certificati non appropriati, stesso risultato si ottiene se si guardano individui con età sopra la media della popolazione.

Tavola 3

ESITO VISITA	Percentuale Idoneità
Centro	10,97
Nord Est	10,33
Nord Ovest	6,96
Sud	12,31
Isole	15,96
Donne	11,62
Over 55	10,62

Tali risultati compongono solo una parte del puzzle sul fenomeno delle inappropriate certificazioni mediche e ma rivelano comunque un'indicazione precisa su le categorie verso cui meglio mirare una azione ispettiva efficace.