

Quali leve sono efficaci contro l'assenteismo sul lavoro?

Gli effetti prodotti da una serie di riforme italiane per il settore pubblico

Parte delle assenze dal lavoro non si spiega con i bisogni dei lavoratori, ma con scelte opportunistiche. In generale si può affermare che la propensione all'assenteismo dipende dal rischio di pagarne le conseguenze; questi meccanismi valgono tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, ma spesso l'attenzione si focalizza su quello pubblico proprio perché gode di livelli di protezione del lavoro generalmente superiori. La domanda che qui si affronta riguarda l'efficacia di diverse leve per ridurre l'assenteismo. Rafforzare i controlli? Stabilire disincentivi economici? Lo studio illustrato prende in esame una serie di riforme occorse in Italia dal 2008 in avanti, e mostra che la severità delle regole pesa molto sulle scelte dei lavoratori: un disincentivo economico unito a un inasprimento dei controlli ne riduce notevolmente le assenze.

Il fenomeno dell'assenteismo

CAUSE E CONSEGUENZE

Le assenze sul lavoro hanno naturali ricadute sulla produttività delle imprese, sia per il minor contributo lavorativo individuale sia per la eventuale contaminazione del clima aziendale. Un fenomeno che solleva frequenti riflessioni è quello delle assenze per malattia, per le quali è maggiore il rischio che a motivarle non siano condizioni di salute ostative, quanto una attitudine all'assenteismo. Le possibili ragioni alla base di questo fenomeno sono tante, e vanno dalla demotivazione al mobbing e al burnout, ma è presumibile anche la presenza di una componente opportunistica che induce ad approfittare del diritto all'assenza dal lavoro in modo improprio. Sui fattori opportunistici in particolare possono incidere in modo rilevante le conseguenze percepite delle proprie azioni. **Si va incontro a rischi? Si può essere scoperti e sanzionati? Le conseguenze negative per l'azienda possono ricadere su di noi?**

IL CASO DEL SETTORE PUBBLICO

Dal momento che le assenze improprie possono indurre conseguenze individuali più o meno gravi, va da sé che **quando si gode di maggiore protezione del lavoro la propensione all'assenteismo possa subire un minore freno**. Per questo motivo la questione viene spesso guardata dal punto di vista del settore pubblico, dove le possibili conseguenze sono meno pesanti rispetto a quello privato, almeno per quanto riguarda i rischi di impresa (Pfeifer, 2013).

Al di là di visioni stereotipate, i numeri confermano le ipotesi sul settore pubblico: numerose ricerche ne riportano tassi di assenza per malattia superiori al privato, tanto nei paesi sviluppati quanto in quelli in via di sviluppo. A titolo di esempio, nel 2007 negli USA si riportava un tasso di assenza per malattia superiore del 41% rispetto al settore privato, nei paesi dell'Europa occidentale il livello di tali assenze nel settore pubblico era mediamente superiore del

Nel settore pubblico il grado di protezione del lavoro è mediamente maggiore, ed è mediamente maggiore il tasso di assenze per malattia

Le regole sul trattamento delle assenze per malattia nel settore pubblico sono state oggetto di numerose riforme in Italia. Le riforme agiscono sull'entità della retribuzione e sull'intensità dei controlli a casa

20% (D'Amuri, 2017). Il maggiore tasso di assenze nel settore pubblico non è da attribuire a una diversa composizione della forza lavoro, dal momento che vi è evidenza di come le differenze permangano anche a parità di caratteristiche dei lavoratori coinvolti nei due settori.

L'Italia è in linea con la situazione degli

altri paesi, con una differenza tra pubblico e privato superiore alla media dell'Europa occidentale. Secondo il Centro Studi Confindustria (2015), se il livello delle assenze del settore pubblico scendesse fino a paragonare quello del settore privato vi sarebbe un risparmio di quasi quattro miliardi di euro all'anno.

In cosa consiste l'intervento?

La legge disciplina le assenze per malattia su due fronti: quello economico e quello dei controlli. La legge agisce a tutela del lavoratore, in particolare sul fronte economico, prevedendo il pagamento dello stipendio anche quando è indisposto, ma mira anche a contrastare un uso improprio della licenza per malattia. Una possibile soluzione per la riduzione dell'assenteismo può essere cercata agendo su queste regole. Il caso qui discusso riguarda una serie di riforme relative al settore pubblico in Italia.

LE RIFORME ITALIANE DAL 2008 AL 2011

In Italia nel 2007 la legislazione prevedeva che il lavoratore in malattia venisse retribuito normalmente (con una comparteci-

pazione, nel caso di imprese private, dell'INPS). Nei giorni di malattia, egli poteva tuttavia essere oggetto di un controllo, su iniziativa dell'INPS o su richiesta del datore, in un intervallo predefinito di 4 ore durante la giornata. A fronte di una verifica con esito negativo (lavoratore assente da casa o non ammalato) vi erano la sospensione dello stipendio e una serie di conseguenze disciplinari che potevano culminare nel licenziamento. Nel settore pubblico e in quello privato le regole erano le medesime.

A partire dal 2008 le regole per il settore pubblico sono state progressivamente modificate (mentre per il privato non è cambiato niente): a luglio 2008 una prima riforma prevede i) una decurtazione dello stipendio per i primi 10 giorni di malattia, durante i quali si percepisce la paga base e viene invece trattenuta la parte accessoria (in media il 20% del totale); ii) un ampliamento dell'intervallo di esecuzione dei controlli, che passa da 4 a 11 ore al giorno. Questo cambiamento è in realtà il primo di quattro che hanno luogo tra l'estate 2008 e l'estate 2011; essi mantengono inalterata la decurtazione dello stipendio ma modificano le regole sui controlli: a luglio 2009 il periodo di controllo torna da 11 a 4 ore, a gennaio 2010 passa da 4 ore a 7 ore, infine a luglio 2011 il periodo resta di 7 ore ma la frequenza dei controlli viene sensibilmente ridotta per necessità di contenimento della spesa pubblica (Tav. 1).

Tav. 1 - Schematizzazione delle riforme

Periodo	Settore pubblico	Settore privato
Fino a luglio 2008	Stipendio pieno Finestra di 4 ore al giorno per i controlli	
Prima riforma (lug 2008)	Stipendio decurtato per i primi 10 giorni di assenza Finestra di 11 ore al giorno per i controlli	
Seconda riforma (lug 2009)	Stipendio decurtato per i primi 10 giorni di assenza Finestra di 4 ore al giorno per i controlli	Stipendio pieno Finestra di 4 ore al giorno per i controlli
Terza riforma (gen 2010)	Stipendio decurtato per i primi 10 giorni di assenza Finestra di 7 ore al giorno per i controlli	
Quarta riforma (lug 2011)	Stipendio decurtato per i primi 10 giorni di assenza Finestra di 7 ore al giorno per i controlli. Controlli con frequenza ridotta	

In che modo è stato valutato?

Lo studio di D'Amuri (2017) prende in considerazione queste riforme per capire se sono state in grado di incidere sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici. **La domanda generale riguarda l'efficacia di un atteggiamento più restrittivo, ma le caratteristiche delle riforme permettono di rispondere a domande più puntuali: quale leva funziona meglio? Quella economica? Quella dei controlli?** A queste domande si può cercare di rispondere sfruttando il fatto che riforme diverse hanno agito su leve diverse, quindi una serie di confronti incrociati consente di stimare il cambiamento prodotto dalle singole leve.

IL DISEGNO DIFFERENCE IN DIFFERENCES

La popolazione di riferimento è rappresentata dai lavoratori con mansione impiegatizia nel settore pubblico o privato (sono esclusi i *blue collar* perché scarsi nel settore pubblico). Del settore privato vengono analizzati gli addetti nel settore dei servizi, più assimilabili ai dipendenti pubblici.

L'analisi si basa sui dati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro dell'ISTAT, coi quali si

costruiscono due campioni di impiegati pubblici e privati con le caratteristiche descritte e se ne misurano i relativi tassi di assenza per malattia nel tempo.

Disponendo per entrambi i gruppi di informazioni sulle assenze nel periodo relativo a ogni riforma, la stima degli effetti può essere condotta con un disegno *difference in differences*, confrontando le assenze nel settore pubblico e in quello privato in diversi momenti. Tralasciando alcune sofisticazioni, la stima può essere così esemplificata:

- si confrontano i tassi di assenza per malattia nei due gruppi prima di luglio 2008, quando le regole erano uguali per tutti;

- si verifica se e come le differenze tra i due gruppi sono cambiate dopo la prima riforma, quando sono aumentate le restrizioni per i dipendenti pubblici (effetto della prima riforma);

- lo stesso si fa per le riforme successive, identificando volta per volta i cambiamenti attribuibili alle variazioni introdotte.

Usando i dati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro si stimano i tassi di assenza per malattia per dipendenti pubblici e privati, e si verifica come cambiano da una riforma all'altra

L'intervento funziona?

I risultati sono simili a quelli di altre ricerche sul tema. Essi mostrano chiaramente che un regime più restrittivo riduce la propensione ad assentarsi per malattia.

Prima delle riforme discusse, i dipendenti pubblici hanno un tasso di assenze per malattia che, a parità di caratteristiche dei lavoratori, è significativamente superiore a quello dei privati.

La prima riforma, che prevede una riduzione dello stipendio e l'estensione dei controlli a una parte maggiore della giornata, provoca una notevole riduzione nelle assenze, che scendono quasi al livello del settore privato.

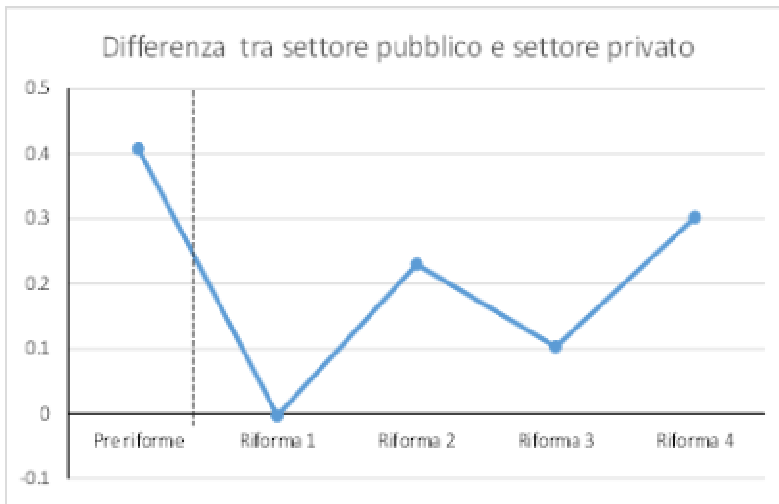
Dalla seconda riforma si intuisce anche

quale sia la leva più efficace: **quando nel 2009 si mantiene la riduzione di stipendio ma si riducono a quattro le ore per i controlli, i dipendenti pubblici tornano a comportarsi quasi come prima.**

L'analisi delle due riforme successive conferma le prime impressioni: la nuova estensione dei controlli, stavolta a una fascia di sette ore al giorno, produce un altro marcato calo delle assenze; quando nel 2011 la frequenza dei controlli viene ridotta esse tornano a salire (Fig. 1).

L'insieme di questi risultati porta a concludere, con pochi dubbi, che la riduzione di stipendio rappresenta sì un disincentivo, ma l'inasprimento dei controlli incide in

Fig. 1 - Tassi di assenza per malattia: effetto stimato delle



modo più evidente sulle assenze. In verità un'analisi distinta per maschi e femmine

mostra che vi è una certa eterogeneità di risposta: i primi sono mediamente più sensibili ai controlli, le seconde sono più sensibili alle decurtazioni economiche.

Nell'interpretare i risultati i ricercatori si pongono il dubbio che essi possano essere veicolati dal sottogruppo dei lavoratori con bassa anzianità, eventualmente in prova e con un minor grado di protezione. Ma un'analisi sui soli lavoratori con sufficiente anzianità (almeno un anno) restituisce lo stesso quadro e conferma le conclusioni precedenti.

Quali conclusioni trarre dallo studio?

Le restrizioni riducono l'assenteismo, soprattutto quando inducono un maggiore rischio di subire un controllo

- Lo studio mostra che le riforme sul trattamento delle assenze per malattia nel settore pubblico tra il 2008 e il 2011 hanno inciso in modo visibile sui tassi di assenza. I risultati si allineano a quelli di numerose altre ricerche sul tema.
- Le riforme possono intaccare gli stipendi o aumentare la probabilità di ricevere un controllo a casa. Il confronto tra le varie riforme mostra che è soprattutto la minaccia di controllo a ridurre le assenze.
- La riduzione di stipendio (per i primi 10 giorni di assenza) sembra avere un minore effetto disincentivante, anche se diversi lavoratori reagiscono in modo diverso: le donne sono più sensibili degli uomini alle restrizioni economiche.
- Un rischio è che al calare dei permessi

per malattia aumentino quelli per motivi famigliari. L'analisi mostra però che, a parte alcuni casi relativi alle donne, così non è stato.

- Un'altra possibile conseguenza è che, nelle famiglie, alle minori assenze di un dipendente pubblico corrisponda per sostituzione un aumento delle assenze del coniuge impiegato nel settore privato. Ma anche questo rischio è scongiurato: un'analisi condotta escludendo le famiglie con coniugi che lavorano in settori diversi conferma i risultati precedenti.
- Aumentare i controlli conviene? Secondo lo studio sì: i costi stimati per intensificare i controlli sono meno di un quarto del risparmio prodotto dalla riduzione delle assenze sul lavoro.

Riferimenti bibliografici

- D'Amuri F. (2017), *Monitoring and disincentives in containing paid sick leave*, *Labour Economics*, 49.
- Pfeifer C. (2013), *Cyclical absenteeism among private sector, public sector and self-employed workers*, *Health Economics*, 22(3).
- Centro Studi Confindustria (2015), *Indagine Confindustria sul Lavoro nel 2013*, Nota dal CSC, 15-2.

La presente nota è stata redatta da Luca Mo Costabella (ASVAPP). Progetto CAPIRe è un'iniziativa dell'ASVAPP sostenuta dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino (ASVAPP).

