

ECONOMIAeMANAGEMENT

ALBERTO MARTINI
MARCO SISTI

Valutare il successo delle politiche pubbliche

 Il Mulino

Effetti delle politiche e logica controfattuale

6

Lo scopo della valutazione degli effetti è stato definito nel capitolo 1: verificare la capacità di una politica pubblica di modificare nella direzione desiderata i comportamenti o le condizioni di una determinata popolazione di destinatari. Si tratta ora di definire un *disegno di valutazione* per soddisfare questo obiettivo conoscitivo. Il primo passo è definire su quale (o quali) dimensione vanno ricercati gli effetti della politica, quindi *effetto su cosa*. È poi necessario individuare operativamente il trattamento in cui si traduce l'intervento pubblico e di cui si intende valutare l'effetto, quindi *effetto di cosa*. Vediamo ciascuno di questi due passaggi in maggior dettaglio.

1. EFFETTO SU COSA

Il «problema» su cui la politica pubblica interviene va tradotto in dimensioni che siano – in linea di principio almeno – osservabili e misurabili. Tuttavia, come ribadiremo più volte, la *misurabilità della dimensione* su cui la politica vuole incidere è cosa ben diversa dalla possibilità di *misurare l'effetto*. La prima è una condizione necessaria ma assolutamente non sufficiente per la seconda.

Il primo passo da compiere è dunque chiedersi quali sono le dimensioni osservabili che meglio rappresentano i comportamenti o le condizioni che la politica pubblica intende modificare. La risposta a questa domanda non è semplice, né univoca, e spesso non la si può dare una volta per tutte, ma occorre procedere per approssimazioni successive. Tuttavia questo è, con tutte le sue incertezze, un passaggio obbligato. Detto in termini più semplici e immediati: l'obiettivo della politica è sempre modificare qualcosa, ma questo qualcosa deve essere definito in termini tali da poter essere misurato.

Nel linguaggio tecnico si parla di individuare le «variabili-risultato» (dall'inglese *outcome variables*). Si è usato il plurale non a caso, in

quanto le dimensioni su cui si ricerca l'effetto possono essere più di una. Per fare un esempio, poniamo che una certa politica attiva del lavoro abbia l'obiettivo (generico) di ridurre la disoccupazione tra i diplomati, e più nello specifico quello di ridurre i tempi di ricerca di lavoro dopo il completamento del ciclo formativo delle scuole secondarie superiori. Le variabili-risultato utili a rappresentare il potenziale miglioramento possono essere molte. Prendiamone tre fra le molte possibili:

- 1) la situazione di occupato/non occupato ad una certa distanza dal diploma;
- 2) la durata della ricerca necessaria a trovare la prima occupazione;
- 3) il numero di settimane lavorate nell'anno successivo al diploma.

La scelta finale delle variabili-risultato dipende da un complesso di considerazioni, in parte legate alla natura stessa del trattamento, in parte di carattere più strettamente tecnico-statistico¹. L'importante è che si giunga a definire almeno una variabile-risultato, ma la valutazione può essere fatta rispetto a più variabili. Nel caso si ritenga opportuno prendere in considerazione più variabili, lo stesso tipo di analisi condotta rispetto ad una di esse viene replicata anche rispetto alle altre.

Occorre sempre tenere in mente che essere in grado di *indicare una variabile-risultato* è cosa ben diversa dall'essere in grado di *stimare l'effetto* della politica su quella variabile. La prima azione non produce la seconda, è solo una delle sue precondizioni: per stimare un effetto occorre innanzitutto stabilire su cosa si ricerca l'effetto, ma che poi questo effetto ci sia (quanto sia grande, se sia statisticamente significativo, a cosa sia dovuto) è, come si suol dire, tutta un'altra storia.

2. EFFETTO DI COSA

Si è visto nei capitoli precedenti come, tranne poche eccezioni, le politiche pubbliche si presentano come un *mix* di interventi, realizzati in tempi diversi e su popolazioni diverse. Una politica è con molta difficoltà valutabile nel suo complesso, almeno secondo l'approccio analitico presentato in questo manuale.

È necessario *semplificare* le cose e individuare una variabile-trattamento, che nella sua forma più semplice sarà una variabile dicotomica e rappresenterà l'assenza-presenza del trattamento, cioè l'esposizione

¹ Ad esempio: la prima variabile è binaria (occupato/non occupato), mentre le altre due variabili sono continue; la prima è una variabile di durata, il cui trattamento statistico impone alcune cautele che non sono necessarie per la terza variabile, che può essere trattata come percentuale.

o meno dei membri della popolazione al trattamento. La partecipazione o meno ad un corso di formazione professionale, l'esposizione o meno ad una campagna pubblicitaria contro il fumo, l'ammissibilità o meno ad un contributo per l'avvio di una nuova impresa, sono alcuni concreti esempi di variabili-trattamento.

Ciò che ci preme sottolineare è che una politica pubblica, per essere valutata, deve essere rappresentabile mediante una variabile che, appunto, presenti delle variazioni osservabili *nel tempo* oppure *tra soggetti*. Una politica costante e universale, cioè che sottopone tutti allo stesso trattamento e che non subisce alcun tipo di variazione nel tempo, non è valutabile con i metodi illustrati nei prossimi capitoli. Tuttavia, è assai difficile trovare una politica pubblica che sia costante nel tempo e universalmente applicabile senza differenze tra individui. L'esperienza insegna che le politiche pubbliche sono sempre soggette a qualche tipo di modifica nel tempo o a differenze nella fruizione da parte dei destinatari.

La più evidente fonte di variazione nel trattamento è l'*entrata in vigore* di una nuova politica. Essa costituisce la principale fonte di variazione soprattutto per quelle politiche che consistono nell'imposizione di obblighi o divieti *erga omnes*, come ad esempio l'obbligo di indossare le cinture di sicurezza o il divieto di fumare nei locali pubblici. Una volta entrata in vigore la politica, tutti coloro che si trovano in una determinata condizione, o che sono in possesso di una certa caratteristica, sono soggetti allo stesso trattamento.

Al di là dell'entrata in vigore, è possibile trovare altre fonti di variazione legate al fattore tempo. Molte politiche, pur restando sempre uguali a se stesse in termini di regole, offrono comunque la possibilità di distinguere tra un «prima» e un «dopo» il trattamento. Si tratta di politiche, come la formazione professionale o i sussidi di disoccupazione, che prevedono l'*erogazione di prestazioni a coorti successive di soggetti*. Per ogni singola coorte sarà sempre possibile distinguere tra un periodo precedente e un periodo successivo alla somministrazione del trattamento.

Un altro tipo di variazione – che può combinarsi con il precedente – è dovuto al fatto che alcune politiche prevedono che il trattamento sia somministrato *solo ad alcuni individui* e non ad altri. In questo caso, il mancato trattamento può dipendere da decisioni dell'individuo oppure da decisioni derivanti dal disegno della politica stessa. Alcuni individui possono semplicemente decidere di *non usufruire di un certo servizio o beneficio a cui hanno diritto*. In questo caso si dice che la mancata esposizione alla politica è frutto di «autoselezione». Ad esempio, alcuni imprenditori possono decidere di non fare domanda per un certo incentivo a sostegno degli investimenti, pur avendone pieno diritto, perché non lo considerano conveniente.

In altri casi la mancata esposizione/fruizione è dovuta ad un'*esclusione determinata in modo consapevole* da coloro che hanno disegnato la politica. Per restare al nostro esempio, alcune categorie di imprenditori possono essere escluse dall'agevolazione, ed altre incluse, sulla base di certe caratteristiche osservabili (dimensionali, geografiche, settoriali) che determinano i requisiti d'ammissione al contributo. È quindi il disegno stesso della politica ad imporre un processo di «eteroselezione» dei destinatari.

Più avanti vedremo come un particolare tipo di variazione nel trattamento possa indirizzare verso l'utilizzo di alcuni metodi piuttosto che altri.

Come anticipato, nella gran parte degli esempi e dei casi utilizzati in questo lavoro, la variabile-trattamento sarà una variabile dicotomica (o binaria): il trattamento c'è o non c'è (variazione nel tempo), oppure ad esso sono esposti o non sono esposti i membri della popolazione (variazione tra individui). Naturalmente si tratta di una semplificazione, in quanto la variabile-trattamento potrebbe anche non essere una variabile dicotomica e potrebbe presentarsi con più di due valori, corrispondenti a differenti gradi di intensità nel trattamento («dosaggio»).

La scelta di considerare soltanto il caso della variabile-trattamento dicotomica nasce dalla considerazione che per una parte significativa delle politiche pubbliche il trattamento può in effetti essere rappresentato in questo modo; inoltre l'utilizzo della variabile dicotomica semplifica la spiegazione dell'approccio analitico utilizzato in questo manuale. La gran parte dei ragionamenti fatti per la variabile-trattamento dicotomica si estendono comunque anche al caso in cui il trattamento sia somministrato con un dosaggio diverso ai singoli beneficiari.

3. EFFETTO COME DIFFERENZA TRA FATTUALE E CONTROFATTUALE

Una volta formulata la domanda di valutazione (effetto su cosa e di cosa), si presenta la questione più difficile: come stabilire se esiste un nesso causale fra il trattamento e i cambiamenti nella condizione/comportamento rappresentato dalla variabile-risultato. Nel capitolo 1 abbiamo dato una definizione rigorosa di effetto, come differenza tra ciò che è accaduto dopo l'attuazione di una politica (situazione fattuale) e ciò che sarebbe accaduto se quella stessa politica non fosse stata realizzata (situazione controfattuale): su tale definizione si impiegherà tutto l'apparato concettuale sviluppato in questa parte del libro.

Questa definizione di effetto è ben lungi dall'essere universalmente accettata nella letteratura sulla valutazione. C'è chi considera effetto semplicemente il *valore* della variabile-risultato *osservato* tra i

soggetti esposti al trattamento. Nulla di più sbagliato. Ad esempio, la spesa per ricerca sostenuta dalle imprese che hanno ricevuto un'agevolazione per investire in ricerca *non* è l'effetto dell'agevolazione. Occorre non lasciarsi ingannare dal fatto che qualcuno abbia definito la spesa per ricerca delle imprese come «indicatore di impatto». Si tratta di un errore concettuale piuttosto grossolano, che nondimeno è presente in documenti ufficiali e testi che trattano di valutazione di politiche. Per fare un altro esempio, prendiamo una politica che prevede l'erogazione di incentivi alle imprese che assumono a tempo indeterminato lavoratori precari. L'effetto della politica *non* è il numero di incentivi erogati e *non* è neppure il numero di lavoratori assunti a tempo indeterminato, per quanto quest'ultimo tenda a coincidere con l'obiettivo della politica stessa. L'effetto della politica è la differenza tra il numero di lavoratori assunti a tempo indeterminato in presenza di incentivi e quanti ne sarebbero stati assunti se gli incentivi non ci fossero stati.

Un secondo tipo di errore, già discusso nel capitolo 1, è più insidioso perché più vicino al senso comune: considerare effetto il *cambiamento*, osservato nella variabile-risultato, *tra prima e dopo il trattamento*. La fallacia è rivelata dalla semplice constatazione che il cambiamento osservato potrebbe infatti essersi verificato comunque, per cause non riconducibili all'esposizione alla politica. La riduzione nel numero di incidenti stradali *osservata dopo* l'introduzione della patente a punti non può essere automaticamente attribuita a tale provvedimento, tali e tante sono le cause che incidono sull'incidentalità (le condizioni atmosferiche, le forze dell'ordine sulle strade, la tecnologia incorporata nei mezzi di trasporto, per citare solo le più evidenti).

Una situazione che mette bene in evidenza la fallacia dell'equiparazione tra effetto e cambiamento è quella in cui non si osservi alcun cambiamento. Ipotizziamo che delle agevolazioni siano state erogate alle aziende di un settore in crisi, con l'intento di aumentarne i livelli di occupazione, ma che non si osservino cambiamenti nel numero di occupati. Questo significa che l'effetto delle agevolazioni è nullo? Ovviamente no: l'effetto può essere stato positivo, e più precisamente può aver corretto un trend che diversamente sarebbe stato negativo. Ancora una volta, è importante ripeterlo, il termine di confronto corretto per stimare l'effetto non è il livello osservato *prima*, bensì il livello che si sarebbe osservato *in assenza* della politica di incentivazione.

Per evitare queste fallacie, dunque, è cruciale adottare la definizione di effetto che è ormai divenuta lo standard nelle scienze sociali: l'effetto di un trattamento è la *differenza* tra quanto si osserva *in presenza* di trattamento e quanto si sarebbe osservato *in assenza* di trattamento. L'effetto è dunque definito come *differenza tra due valori*. Ma di questi due valori, uno è osservabile tra i soggetti esposti al trattamento, dopo l'esposizione (risultato fattuale); l'altro è un valore ipotetico e si riferisce a ciò che si sarebbe osservato tra

un'esclu-
disegnato
i impren-
use, sulla
grafiche,
ributo. È
o di «ete-

zione nel
piuttosto

tilizzati in
tomica (o
ppure ad
zione (va-
azione, in
i variabile
spondenti

ttamento
gnificativa
e rappre-
cotomica
in questo
ibile-trat-
so in cui
ai singoli

cosa e di
: se esiste
ndizione/
l capitolo
differenza
situazione
litica non
efinizione
esta parte

universal-
considera
rvato tra i

gli stessi soggetti, nello stesso momento, se costoro non fossero stati esposti al trattamento (risultato controfattuale). Se il trattamento è stato attuato, ciò che sarebbe accaduto in sua assenza non può più essere osservato.

Come abbiamo già accennato al termine del capitolo 1, poiché uno dei termini della differenza non è *mai* direttamente osservabile, l'effetto non è *mai* calcolabile direttamente. In un articolo di oltre vent'anni fa, lo statistico Paul Holland [1986] definiva la non osservabilità del controfattuale come «il problema fondamentale dell'inferenza causale».

In linea di principio, il problema non ha soluzione. Se l'effetto di una politica è la differenza tra ciò che è successo e ciò che sarebbe successo in sua assenza, l'effetto non sarà mai osservabile e la valutazione dell'effetto della politica sarà a rigore impossibile. C'è un elemento di verità in questa conclusione paradossale: non saremo mai assolutamente *certi* di quale effetto una politica abbia avuto. Tuttavia non è la certezza assoluta che stiamo perseguendo: ci accontentiamo di una ragionevole e credibile approssimazione. E tale approssimazione dell'effetto di una politica potrà essere ottenuta «ricostruendo» il valore controfattuale con dati che siano osservabili e allo stesso tempo approssimino, nel modo più credibile possibile, ciò che sarebbe successo ai soggetti esposti alla politica se non lo fossero stati.

La valutazione degli effetti che illustreremo in seguito non produce certezze incrollabili: ma produce argomentazioni che possono comunque arricchire il processo decisionale, o più in generale la nostra comprensione del fenomeno. Sono argomentazioni basate su evidenza empirica, non su opinioni o preconcetti. Ma occorre essere consapevoli del fatto che l'uso, anche estremamente rigoroso, di numeri e statistiche non genera di per sé risultati «veri», al massimo mette a disposizione dei *policy makers* e della collettività ragionamenti più solidi e credibili a favore, o contro, determinate ricette di *policy*. Si tratterà sempre di argomentazioni, più o meno plausibili, e non di verità «oggettive».

Nei prossimi capitoli esamineremo una serie di possibili disegni di valutazione degli effetti di politiche pubbliche: tali disegni sono molto diversi tra loro, in termini di complessità analitica, di ricchezza delle informazioni che richiedono, di difficoltà di applicazione e di plausibilità delle stime che producono. Però tutti questi disegni sono accomunati da un tema di fondo: per valutare un effetto occorre una plausibile *strategia di identificazione* degli effetti causali, cioè occorre trovare un modo plausibile per *ricostruire la situazione controfattuale*.

Sulle strategie perseguibili per identificare gli effetti delle politiche esiste ormai una vastissima letteratura sviluppatasi nell'arco degli ultimi 20 anni. Tale letteratura si riconosce sempre più nel nome di *counterfactual analysis* e talvolta in quello più tecnico di *treatment ef-*

fect analysis. I prossimi capitoli forniscono una trattazione accessibile dei principali argomenti trattati da questa letteratura².

4. UN CASO STILIZZATO DI POLITICA PUBBLICA: LE BORSE-LAVORO

Per rendere il ragionamento più intuitivo introdurremo un caso semplice e stilizzato di politica pubblica, che verrà ripreso nel corso del volume: ad esso applicheremo i diversi metodi, sperimentali e non sperimentali, per mostrare come le stime degli effetti possano variare da metodo a metodo; e per riflettere sulle ragioni di tali differenze.

La politica consiste nell'erogazione di borse-lavoro della durata di un anno, destinate a ex tossicodipendenti, con l'obiettivo di reinserirli in una situazione lavorativa vera e creare un ponte verso un'occupazione stabile. I beneficiari ricevono un sussidio mensile pari a 500 euro a fronte di un impegno di 100 ore mensili: oltre alla formazione in aula, sono impegnati in attività quali la manutenzione del verde pubblico, il florovivaismo, la pulizia di stabili, le consegne a domicilio.

La valutazione si propone di stimare l'effetto della borsa-lavoro sulla situazione occupazionale e reddituale dei beneficiari successiva alla fruizione della borsa. La domanda di valutazione è la seguente: *l'offerta di una borsa-lavoro serve realmente a reinserire nel mercato del lavoro gli ex tossicodipendenti?* Posta in termini di concrete variabili-risultato, la domanda diventa: *qual è l'effetto della borsa sul reddito da lavoro dei beneficiari l'anno successivo alla fruizione della borsa? E sulla probabilità di avere un'occupazione a tempo indeterminato ad un anno di distanza dalla conclusione prevista della borsa-lavoro?* Si tratta, pur nella sua semplicità, di un classico problema di valutazione degli effetti.

Immaginiamo che la legge che istituisce le borse-lavoro contenga una *clausola valutativa*, che impegna l'amministrazione regionale a riferire sugli effetti prodotti dall'erogazione delle borse-lavoro, in termini di reddito e situazione lavorativa nell'anno seguente all'erogazione della borsa. La Direzione Regionale Inserimenti Lavorativi (DRIL) ha il compito di relazionare su questi aspetti.

Dal sistema informativo regionale si rileva che 728 borse-lavoro sono state erogate nel corso dell'anno 2000 tramite i consorzi socioas-

² I riferimenti per eventuali approfondimenti sono molteplici. La trattazione classica del punto di vista degli economisti è quella di Heckman, LaLonde e Smith [1999]. Per una trattazione economica non convenzionale si veda Angrist e Pischke [2008]. Per una rassegna di taglio più statistico di veda Imbens e Wooldridge [2008]. Per un impianto sociologico e poco formalizzato si vedano Mohr [1995] o Shadish, Cook e Campbell [2002]. Per un approccio molto rigoroso sempre sul versante sociologico si veda Winship e Morgan [2007].

TAB. 6.1. I fruitori delle borse-lavoro nel 2000

| NUMERO DI BORSE-LAVORO EROGATE NEL 2000 | NUMERO DI INTERVISTE EFFETTUATE A INIZIO 2002 | TASSO DI RISPOSTA | REDDITO ANNUALE MEDIO NEL 2001 | % OCCUPATI STABILI A FINE 2001 |
|---|---|-------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 728 | 627 | 86,1% | € 9.835 | 27,4 |

sistenziali della regione. La DRIL commissiona un'indagine di *follow-up* all'inizio del 2002, per rilevare il reddito percepito nel corso del 2001 dagli ex beneficiari e la loro posizione contrattuale a fine 2001. L'indagine ha un tasso di risposta dell'86,1%, pari a 627 rispondenti. Su questi ultimi si concentra l'analisi svolta dalla DRIL.

La DRIL definisce il reddito percepito e la percentuale di occupati a tempo indeterminato come «indicatori di impatto» e conclude la sezione del rapporto sull'efficacia delle borse-lavoro per gli ex tossicodipendenti commentando nel seguente modo la tabella 6.1: «i dati mostrano come le borse-lavoro abbiano avuto un impatto significativo sulla situazione reddituale e lavorativa dei beneficiari delle borse, che hanno avuto un reddito medio di € 9.835, con un 27,4% occupato a tempo indeterminato a fine 2001».

La DRIL è una nostra invenzione, ma il riferimento a stupidaggini simili, realmente accadute, è puramente intenzionale: purtroppo questo tipo di affermazioni si trovano non di rado nei rapporti di «valutazione» che circolano nella pubblica amministrazione italiana (e non solo italiana). La DRIL si limita a riportare il valore «fattuale» della variabile-risultato (quello osservato fra i trattati dopo il trattamento) e non fa alcun tentativo di ricostruire la situazione controfattuale. Nonostante ciò, conclude che la borsa ha avuto un impatto, sull'onda del fatto di avere definito la variabile-risultato come indicatore di impatto.

4.1. La dinamica spontanea

Poniamo che qualcuno faccia obiezione all'affermazione contenuta nel rapporto riguardo all'impatto sui beneficiari. Accortasi del grossolano errore, la DRIL prova a utilizzare i dati raccolti a fine 1999, nel corso della procedura di ammissione alle borse-lavoro. Tra le informazioni raccolte figura il reddito nell'anno solare 1999.

Per quanto riguarda la seconda variabile-risultato, la posizione contrattuale, va notato che, per avere diritto alla borsa-lavoro il richiedente deve essere o precario o disoccupato al momento della domanda: quindi per nessun beneficiario la posizione contrattuale nel 1999 può essere di dipendente a tempo indeterminato. Possiamo quindi dire che questa seconda variabile-risultato nel 1999 ha valore zero per tutti.

TAB. 6.2. Co

BENEFICIA
INTERVISTA

La DF
tabella è c
borse-lav
reddituale
medio di
increment
giustifichi
borse-lav

Le aff
«fatti»: ri
aumentat
ria invece
cambiame
come effe
in assenza
allo stesso

Attrib
ignorare l
le-risultat
di un fenc
a cui il fe

Nel no
dinamica
particolar

- pass
anziani di
fare la dif
bilità sul l

- nel
visto com
è presumi
difficile. C

- l'ev
«motore»
dentemen

TAB. 6.2. Confronto tra i redditi nel 2001 e nel 1999 dei fruitori delle borse-lavoro 2000

| BENEFICIARI NEL 2000 INTERVISTATI NEL 2002 | REDDITO ANNUALE MEDIO | |
|---|------------------------|---------|
| | 1999 | 2001 |
| 627 | € 5.642 | € 9.835 |
| | Variazione assoluta | € 4.192 |
| | Variazione percentuale | 74,3% |

La DRIL pubblica i nuovi risultati riportati nella tabella 6.2. La tabella è corredata dal seguente commento: «I dati mostrano come le borse-lavoro abbiano avuto un impatto significativo sulla situazione reddituale dei beneficiari delle borse, che hanno avuto un reddito medio di € 9.835, che rispetto ai € 5.642 del 1999 rappresenta un incremento di € 4.192, pari al 74%. È chiaro come tali effetti positivi giustifichino la spesa sostenuta dall'amministrazione regionale per le borse-lavoro».

Le affermazioni della DRIL sono corrette dal punto di vista dei «fatti»: rispetto al reddito medio '99, quello del 2001 è senz'altro aumentato. Molta più cautela di quella usata dalla DRIL è necessaria invece nell'interpretazione da dare a questa differenza: un puro cambiamento pre-post non può venire meccanicamente interpretato come effetto. Nel fare questo, la DRIL assume implicitamente che, in assenza di borsa-lavoro, il reddito medio sarebbe rimasto nel 2001 allo stesso livello del 1999.

Attribuire tutto il cambiamento osservato al trattamento significa ignorare la possibile presenza di una *dinamica spontanea* della variabile-risultato. Definiamo come dinamica spontanea la tendenza naturale di un fenomeno ad evolversi nel tempo, a prescindere dal trattamento a cui il fenomeno sia sottoposto.

Nel nostro caso ci sono le condizioni affinché sia prevedibile una dinamica spontanea nella condizione reddituale dei beneficiari. In particolare:

- passano due anni dal 1999 al 2001, quindi i beneficiari sono più anziani di due anni; essendo mediamente giovani, due anni possono fare la differenza in termini di maturazione e assunzione di responsabilità sul lavoro;
- nel 1999 queste persone hanno chiesto l'accesso a quello che è visto come un programma di assistenza: se hanno fatto questa scelta, è presumibile che attraversassero un momento economicamente molto difficile. Quando si parte molto in basso, la tendenza naturale è risalire, anche senza l'aiuto di una politica pubblica;
- l'evolversi della congiuntura economica può tradursi in un «motore» per gli inserimenti lavorativi, oppure in un freno, indipendentemente dalla presenza delle borse-lavoro.

Queste e altre ragioni possono essere addotte a sostegno della tesi secondo cui attribuire tutto il cambiamento pre-post alla borsa-lavoro sia poco credibile.

4.2. L'autoselezione

Convinta dalle obiezioni sulla scarsa plausibilità del confronto pre-post come stima dell'effetto della borsa-lavoro, la DRIL decide di seguire un'altra strategia: il confronto tra i beneficiari della borsa-lavoro e un gruppo di non beneficiari. Questi ultimi sono per la precisione coloro che hanno presentato la domanda per la borsa-lavoro dopo che i fondi regionali erano esauriti e quindi non sono stati ammessi al beneficio.

Per condurre questo confronto, la rilevazione dei redditi e della situazione lavorativa per il 2001 viene estesa alle 1.426 persone che hanno fatto domanda per la borsa ma sono state escluse per mancanza di fondi. L'indagine, condotta nella tarda primavera del 2002, ottiene un tasso di risposta del 77%. Le stime del reddito e della posizione contrattuale rilevate per 1.098 esclusi dalla borsa sono messe a confronto con quelle dei beneficiari delle borse-lavoro (tab. 6.3).

La terza versione del rapporto di valutazione della DRIL commenta nel seguente modo i risultati: «I dati mostrano come le borse-lavoro abbiano avuto un impatto significativo sulla situazione reddituale e lavorativa dei beneficiari delle borse, che hanno avuto un reddito medio di € 2.332, superiore del 31% a quello dei richiedenti esclusi dalla borsa per mancanza di fondi. Inoltre, ben il 27,4% dei beneficiari della borsa ha un lavoro a tempo indeterminato alla fine del 2001, contro il 23,6% degli esclusi».

La minaccia alla validità di questa stima dell'effetto non è più la dinamica spontanea: qui il problema non scaturisce dal confronto nel tempo, poiché lavoriamo solamente su dati 2001. Il problema è un altro: interpretare come effetto la differenza tra medie di beneficiari ed esclusi ignora la possibile esistenza di «differenze di partenza» tra i due gruppi, differenze che sono frutto del processo di autoselezione

TAB. 6.3. Confronto tra i fruitori e i non fruitori delle borse-lavoro

| | DOMANDE DI BORSA-LAVORO PRESENTATE NEL 1999 | NUMERO DI INTERVISTE EFFETTUATE | TASSO DI RISPOSTA (%) | REDDITO ANNUALE MEDIO NEL 2001 | % OCCUPATI STABILI A FINE 2001 |
|--------------------------------|---|---------------------------------|------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Beneficiari della borsa-lavoro | 728 | 627 | 86,1 | € 9.835 | 27,4 |
| Esclusi dalla borsa-lavoro | 1.426 | 1.098 | 77,0 | € 7.503 | 23,6 |
| | | | Differenza assoluta | 2.332 | 3,8 |
| | | | Differenza percentuale | 31,1% | 16,1% |

che ha
ottenere
negata

Co
fatto di
di fron
aspiraz
proces
coloro
lezione
guenza

Re:
ve tra
servizi
quando
che sia
emerge
indivic
scelto
Il risch
attribu
seguen
da aut
inglese
blema
tra gru
trattar

Ne
stiche
alla pr
ad altr

•
lavorat
diamer
nella r

•
quindi
menti
a favor

•
almen
che pe
Riè

tendor
ro, risj
che po

che ha portato qualcuno a fare domanda prima di altri e quindi ad ottenere una borsa-lavoro, mentre altri si attardavano e si vedevano negata questa opportunità.

Con autoselezione, in termini molto generali, si fa riferimento al fatto che gli individui tendano a scegliere tra le alternative che hanno di fronte in modo non casuale, bensì in base alle proprie preferenze, aspirazioni, motivazioni e in generale alle proprie caratteristiche: tale processo crea differenze sistematiche (e non sempre osservabili) tra coloro che hanno fatto scelte diverse. Possiamo considerare l'autoselezione come un fatto naturale dell'esistenza umana; un'ovvia conseguenza del libero arbitrio.

Restringiamo però l'attenzione alle situazioni in cui le alternative tra cui gli individui scelgono riguardano la fruizione di un certo servizio, la presentazione della domanda per un certo sussidio: cioè, quando dalla scelta dipende l'esposizione o meno ad un trattamento che sia parte di una politica pubblica. Il problema per la valutazione emerge quando si vogliono inferire effetti della politica confrontando individui che hanno fatto scelte diverse, nel senso che alcuni hanno scelto di «partecipare» e altri hanno deciso di «non partecipare». Il rischio che si corre nel confrontare gli esiti per i due gruppi è di attribuire erroneamente al trattamento quelle che sono in realtà conseguenze del processo di autoselezione. Da qui il termine *distorsione da autoselezione*, o più semplicemente *distorsione da selezione* (in inglese *selection bias*). Va ribadito come anche in questo caso il problema non sia l'autoselezione di per sé, bensì il fatto di fare confronti tra gruppi autoselezionati e *interpretare* la differenza come effetto del trattamento.

Nel caso delle borse-lavoro, si può pensare ad almeno tre caratteristiche (due inosservabili, una osservabile) che possono essere correlate alla probabilità di fare richiesta per la borsa-lavoro più tardi rispetto ad altri:

- chi fa domanda più tardi potrebbe essere meno motivato a lavorare; questo renderebbe il gruppo dei beneficiari della borsa mediamente più motivati di altri, e ciò potrebbe tradursi in un vantaggio nella ricerca di lavoro;
- chi fa domanda più tardi è tendenzialmente meno informato, quindi meno dentro alle reti sociali e forse meno socievole: tutti elementi che rendono diversa la composizione dei due gruppi, giocando a favore dei beneficiari;
- chi fa domanda più tardi è tendenzialmente meno istruito (ciò almeno rivelano i dati raccolti): questo è un terzo motivo (osservabile) che potrebbe favorire i beneficiari della borsa nella ricerca di lavoro.

Riassumendo, le differenze generate dal processo di autoselezione tendono a giocare a favore dei borsisti nella successiva ricerca di lavoro, rispetto agli esclusi dalla borsa, e questo *a prescindere dall'effetto che potrebbe avere la borsa-lavoro*. Quindi *interpretare* le differenze

la tesi
lavoro

e-post
eguire
o e un
colore
fondi
ufficio.
della
e che
icanza
ottiene
izione
i con-

men-
lavoro
uale e
ddito
esclusi
eficacia-
2001,

più la
to nel
è un
ficiari
a» tra
zione

OCUPATI
ABILI
E 2001

7,4

3,6

3,8

,1%

di un semplice confronto tra medie come effetto della borsa-lavoro è azzardato: si rischia di interpretare come effetto quello che effetto non è.

Come vedremo, *autoselezione* e *dinamica spontanea* rappresentano le due preoccupazioni fondamentali per chi si occupa di valutazione degli effetti delle politiche. Le due «bestie nere» dalle quali il buon valutatore deve sempre guardarsi. In letteratura vi si fa riferimento definendole come «minacce alla validità» (*threats to validity*) delle stime degli effetti. In questo capitolo si è data una trattazione intuitiva di tali «minacce». Il prossimo capitolo ne dà una trattazione formalizzata, utilizzando il modello dei risultati potenziali.

TERMINI CHIAVE

variabile-risultato
variabile-trattamento
effetto
inferenza causale

dinamica spontanea
autoselezione
differenze di partenza
minacce alla validità