

Indagine sull'amministrazione difensiva

Stefano Battini e Francesco Decarolis***

Abstract

This study analyzes the phenomenon of defensive administration through the data collected with a new questionnaire to which 538 public administrators – Rups – active in the public procurement sector for works, services and supplies responded. The questionnaire is divided into a series of subsections containing both situational questions and questions on the perception of risk and the use of insurance policies. The main results confirm the presence of defensive behaviors for a minority but not negligible share of the Rups: in the scenario questions, the defensive decision is taken by a subset of Rups ranging between 10 and 20 percent of the total. This figure qualifies the one on the perception of defensive behaviors where, on the other hand, the Rups report that a share between 30 and 50 percent of the decisions, both individual and of the contracting authority of origin, are taken from a defensive point of view. Regarding the possible remedies, a large number of respondents (between 30 and 50 percent) declare they have an insurance policy for tax liability. Improving legal training and introducing financial incentives to reward quick decision making are among the other remedies for defensive administration most commonly claimed to be most effective.

Lo studio analizza il fenomeno dell'amministrazione difensiva attraverso i dati raccolti con un nuovo questionario a cui hanno risposto 538 amministratori pubblici, Rups, attivi nel settore degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il questionario è suddiviso in una serie di sottosezioni contenenti sia domande

* Università degli Studi della Tuscia.

** Università Bocconi.

situazionali che domande sulla percezione del rischio e sull'impiego di polizze assicurative. I risultati principali confermano la presenza di comportamenti difensivi per una quota minoritaria ma non trascurabile dei Rup: nelle domande di scenario, la decisione difensiva è assunta da un sottoinsieme di Rup che oscilla tra il 10 e il 20 per cento del totale. Questo dato qualifica quello sulla percezione di comportamenti difensivi dove, invece, i Rup rilevano come una quota tra il 30 e il 50 per cento delle decisioni sia individuali che della stazione appaltante di provenienza vengano prese in ottica difensiva. Relativamente ai rimedi possibili, un'ampia fetta dei rispondenti (tra il 30 e il 50 per cento) dichiara di possedere una polizza assicurativa per responsabilità erariale. Il miglioramento della formazione giuridica e l'introduzione di incentivi finanziari per premiare la rapidità decisionale sono tra gli altri rimedi all'amministrazione difensiva più comunemente dichiarati come maggiormente efficaci.

Keywords: *Amministrazione difensiva, burocrazia difensiva, fuga dalla firma, responsabilità erariale, appalti*

Introduzione

La lotta alla corruzione rappresenta uno dei tratti distintivi di molte riforme che hanno interessato la PA negli ultimi anni. Almeno a partire dal 2012, anno di approvazione della legge Severino e di istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac), è iniziato un percorso di riforme che sembra avere prodotto risultati tangibili in termini di riduzione sia degli indici di corruzione percepita sia del numero di casi sospetti all'analisi delle forze dell'ordine¹. Tuttavia, la corruzione non è l'unico caso di condotte amministrative che antepongono l'interesse individuale a quello collettivo. Se il funzionario corrotto persegue un guadagno individuale con perdita collettiva, vi sono ipotesi, in realtà assai più frequenti, di funzionari che, per evitare il rischio di una perdita individuale, rinunciano ad un guadagno collettivo. Si vuole alludere al fenomeno della c.d. amministrazione difensiva, ispirata da una esigenza di autotutela che induce a decisioni che, seppure perfettamente lecite sotto il profilo giuridico, sono volte più a ridurre i rischi per il decisore pubblico che non a beneficiare l'amministrazione e la collettività in cui opera.

Questo tipo di comportamento è comunemente indicato come amministrazione difensiva (o burocrazia difensiva o fuga dalla firma) mutuando la nozione di medicina difensiva, secondo cui, anticipando un rischio di responsabilità medico legali, il medico modifica

1. Riguardo alla corruzione percepita, tra il 2012 e il 2019 ad esempio l'Italia ha migliorato il suo ranking relativo nel Corruption perception index, l'indicatore di corruzione elaborato da Transparency International, passando tra i 35 paesi dell'area europea ed ex-sovietica dalla 33esima alla 25esima posizione. Riguardo al numero di casi sospetti, si veda lo studio in materia di corruzione negli appalti pubblici di Decarolis, Fisman, Pinotti e Vannutelli (2020) dove, nello stesso lasso di tempo, la quota di appalti di lavori aggiudicati ad imprese i cui proprietari o manager sono sotto indagine per reati connessi a corruzione è sceso dal 17% al 12%.

le scelte di cure da prestare (in eccesso o in diminuzione) rispetto a quanto farebbe in assenza di tale rischio. Analogamente, l'amministrazione difensiva indica appunto una distorsione delle scelte dell'amministratore indirizzate all'autotutela rispetto ai rischi, sia patrimoniali che non, conseguenti all'esercizio dell'azione amministrativa. Negli ultimi anni, la presenza di comportamenti difensivi ha suscitato interesse in ambito accademico². Parallelamente, nel contesto del dibattito di policy italiano, proprio mentre la lotta alla corruzione si inaspriva, aumentava la percezione di sempre maggiori comportamenti difensivi, al punto che il contrasto all'amministrazione difensiva è divenuto parte delle proposte di riforma della PA correntemente dibattute (si vedano, ad esempio, le proposte nel Rapporto Colao del 2020).

L'attuale ricerca si pone l'obiettivo di approfondire e sviluppare il tema dell'amministrazione difensiva al fine sia di addivenire ad una sua più precisa quantificazione nel contesto italiano che a quello di proporre soluzioni percorribili per limitare le potenziali distorsioni che questo fenomeno potrebbe indurre rispetto al buon funzionamento dell'amministrazione pubblica. In particolare, questo studio si focalizza sul settore degli appalti pubblici e si avvale di un nuovo sondaggio da noi sviluppato e basato su un questionario somministrato ad un ampio numero di Rup (Responsabile Unico del Procedimento) attivi negli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il questionario è suddiviso in una serie di sottosezioni contenenti sia domande situazionali che domande sulla percezione del rischio e sull'impiego di polizze assicurative. In particolare, le quattro sottosezioni sono: 1) scenari - in questa sezione, i partecipanti sono posti davanti ad uno *scenario tipo* in cui un Rup potrebbe trovarsi, e viene chiesto di indicare la linea d'azione che adotterebbe fra quelle proposte; 2) percezione del rischio - in questa sezione, andiamo ad analizzare il rischio e il grado di complessità percepiti dai Rup riguardo la gestione degli appalti; 3) amministrazione difensiva - in questa sezione, viene data una definizione di amministrazione difensiva, e viene quindi chiesto di esprimersi sulla frequenza con cui il fenomeno è rilevato nelle scelte compiute dai colleghi del Rup e dal Rup stesso; viene inoltre richiesto di ordinare dalla più alla meno efficace una serie di possibili soluzioni al problema; e 4) assicurazione - in questa sezione, andiamo ad indagare la conoscenza dei partecipanti riguardo il mercato delle coperture assicurative per danno erariale o responsabilità civile presso terzi, ed eventualmente i dettagli della polizza assicurativa da loro sottoscritta. In aggiunta, nel questionario vengono richieste alcune informazioni generali a carattere demografico.

I partecipanti al questionario sono divisi in due differenti categorie: una parte è composta da ex studenti della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna) che svolgono attualmente il ruolo di Rup, mentre la restante parte è composta da Rup che non hanno di recente partecipato a corsi sul tema appalti tenuti dalla Sna, ed è da considerarsi come un

2. Si vedano, tra gli altri, Conticelli e al., 2016; Cafagno, 2017; Artinger et al., 2018; Battini e Decarolis, 2019; D'Alterio, 2019.

gruppo di controllo. Abbiamo raccolto 417 risposte fra i membri della prima categoria e 121 risposte fra i membri della seconda³.

La scelta di focalizzarci sul settore appalti risponde ad un triplice motivo. Primo, gli appalti pubblici rappresentano uno dei settori fondamentali in cui opera l'amministrazione pubblica e rappresentano nel complesso un comparto economico il cui valore si aggira intorno al 10 per cento del PIL. Secondo, proprio in questo settore, la Sna svolge un fondamentale ruolo nella formazione delle competenze della PA attraverso un ampio numero di percorsi formativi rivolti ai Rup. Terzo, come sottolineato in Cafagno (2017), la graduale espansione della discrezionalità in capo ai Rup promosse dalle riforme legislative che hanno interessato il settore appalti nell'ultimo decennio rendono quest'area particolarmente esposta ai fenomeni di comportamenti difensivi. L'analisi proposta in questo studio contribuisce al dibattito in corso sull'amministrazione difensiva, studiandone non solo le sue cause ma anche proponendo possibili soluzioni, al fine di fornire alla Sna nuove indicazioni utili per definire la sua offerta formativa.

Le evidenze principali sono descritte seguendo lo stesso ordine con cui le sezioni del sondaggio saranno presentate di seguito. Primo, le risposte alle domande di scenario sono compatibili con un'interpretazione dell'amministrazione difensiva come fenomeno presente nel comportamento dei Rup, ma in misura non estrema: tipicamente la decisione difensiva è assunta da un sottoinsieme di Rup che oscilla tra il 10 e il 20 per cento del totale. Secondo, relativamente alla percezione dei rischi e, quindi, alle possibili cause di comportamenti difensivi, i rispondenti valutano in modo simile molte delle possibili fonti di rischio proposte, enfatizzando però quelli connessi alla complessità della normativa appalti, avvertita come estremamente complessa da almeno tre quarti dei rispondenti. Questa risposta ben si concilia con l'evidenza relativa al fatto che quasi nessun rispondente dichiara di non aver ricevuto formazione sugli appalti e, anzi, che una quota significativa dichiara di aver seguito almeno sette corsi di formazione in materia. Terzo, quando i rispondenti vengono posti esplicitamente di fronte a domande sull'amministrazione difensiva, la percezione prevalente è di una forte presenza dell'amministrazione difensiva nella pubblica amministrazione, con una quota tra il 30 e il 50 per cento delle decisioni prese che vengono considerate ascrivibili a tale comportamento all'interno della PA di appartenenza e la maggioranza dei rispondenti che indica un aumento della frequenza delle decisioni difensive nel tempo. Quarto, relativamente al sistema delle polizze assicurative per responsabilità erariale, troviamo che un'ampia fetta dei rispondenti, pari ad un terzo nel gruppo di allievi Sna e ancora maggiore nel gruppo di controllo, dichiara di possedere tali polizze. La polizza tipo viene descritta con premio annuo tra i 300 e i 400 euro, con massimale di circa 2 milioni di euro e tra i 6 e i 9

3. Alcune domande potrebbero essere però state saltate da alcuni partecipanti, quindi il totale delle risposte alle singole domande è spesso inferiore. In ogni caso, l'entità campionaria raggiunta è notevole per un settore così specifico della PA: si consideri, ad esempio, che il sondaggio di Forum PA (2019), effettuato su dipendenti pubblici provenienti da tutti i comparti della PA, è basato su 1.500 interviste.

anni di retroattività. Infine, relativamente agli altri possibili rimedi discussi in aggiunta alle polizze assicurative, quelli più frequentemente indicati come maggiormente efficaci sono il miglioramento della formazione giuridica (20 per cento) e l'introduzione di incentivi finanziari per premiare la rapidità decisionale (28 per cento per il gruppo "Sna" e 20 per cento per il controllo). A seguire, in seconda posizione, troviamo una migliore collaborazione all'interno della PA e l'introduzione di incentivi di carriera, indicati rispettivamente dal 25 e dal 23 per cento del campione. Il potenziamento del sistema delle polizze, indicato anche nel Rapporto Colao del 2020 come una possibile soluzione al problema dell'amministrazione difensiva, è indicato come la terza opzione da oltre il 60 per cento dei partecipanti.

Il nostro saggio contribuisce ad una letteratura empirica ancora nascente sull'amministrazione difensiva. Metodologicamente l'impiego di un sondaggio tra gli amministratori pubblici è in linea con quanto fatto in altri studi su questo tema. In particolare, usano questo strumento sia lo studio di Artinger e al. (2018), basato su 950 interviste rivolte a dirigenti di uno dei principali enti pubblici tedeschi, che quello di Forum PA (2019), basato su 1.500 interviste tra amministratori pubblici italiani appartenenti ad un ampio spettro di PA. In entrambi i casi, questi studi quantificano il fenomeno dell'amministrazione difensiva rivolgendo domande dirette sul tema e trovano che la sua entità è sostanziale. Il nostro approccio è diverso in quanto introduce domande dirette sull'amministrazione difensiva soltanto a partire dalla terza sezione del sondaggio e offre quindi la possibilità di quantificare il fenomeno anche attraverso domande di scenario, dove non sono presenti effetti di condizionamento (*priming*) verso alcun tipo di risposta. L'individuazione di una marcata differenza tra la quantificazione della rilevanza dell'amministrazione difensiva nelle domande dirette e di scenario è uno dei contributi rilevanti di questo studio. Inoltre, il nostro sondaggio si rivolge specificamente al settore degli appalti pubblici che, seppur oggetto di studio nel contesto dell'amministrazione difensiva non è mai stato investigato con lo strumento del sondaggio. Infatti, Conticelli e al., (2016) utilizza la metodologia del caso studio, focalizzandosi sulle vicende relative ai lavori per evitare lo straripamento del torrente Bisagno a Genova. Cafagno (2017), invece, ha un approccio più generale e studia il fenomeno guardando alle scelte dei Rup relativamente all'impiego di diverse tipologie di sistemi di selezione dei contraenti privati caratterizzati da più o meno discrezionalità. Battini e Decarolis (2019), infine, offre due tipi di analisi quantitativa, una relativa ai premi assicurativi per responsabilità erariale richiesti tra le diverse tipologie di amministrazioni e amministratori, e le diverse caratteristiche delle coperture offerte e, un'altra, specifica per il settore appalti, relativa alla correlazione positiva fra la percezione del rischio percepito di incorrere in responsabilità erariale, misurato attraverso la frequenza di pronunce di condanna della sezione locale della Corte dei Conti, e lo sviluppo di atteggiamenti difensivi da parte del Rup, misurato attraverso l'indicatore della velocità nel "tempo di attraversamento" tra una fase e l'altra della sequenza procedimentale di affidamento degli appalti di opere pubbliche. Queste due componenti dell'analisi di Battini e Decarolis (2019) avevano già suggerito una differenza rilevante tra la percezione del rischio (un mercato delle polizze in forte sviluppo) e gli effetti delle scelte difensive (un rallentamento modesto del processo di affidamento degli appalti). Il nostro

studio conferma questa discrasia, offrendone una misurazione ancora più precisa in quanto sono gli stessi soggetti a mostrare questo tipo di differenze tra percezioni e comportamenti effettivi. Ritorneremo su questo tema nelle considerazioni conclusive dopo avere presentato di seguito i risultati del sondaggio.

Il resto di questo saggio illustra nel dettaglio prima la metodologia di analisi (sezione 2), successivamente il contenuto del sondaggio e le risposte ottenute nelle varie sottosezioni (sezione 3) e, infine, conclude con alcune considerazioni finali (sezione 4).

1. Metodologia: questionario sull'amministrazione difensiva

La metodologia impiegata si basa su un'analisi dei dati provenienti dal sondaggio da noi realizzato. Il sondaggio è stato somministrato via web (Qualtrics) attraverso un link inviato via email l'ultima settimana di aprile 2020, con tre successivi richiami su base settimanale. Il link è stato inviato a 1443 Rup di cui 952 che risultavano aver partecipato in anni recenti ad uno dei corsi Sna su materie afferenti agli appalti pubblici e i restanti 491 amministratori pubblici identificati come Rup attraverso un'analisi a campione di bandi di appalti pubblici. Come precedentemente menzionato, abbiamo raccolto 417 risposte fra i membri della prima categoria e 121 risposte fra i membri della seconda.

Il sondaggio, dopo aver specificato di essere su base volontaria e richiesto di confermare al ricevente di essere attivo nel ruolo di Rup, poneva poi una serie di domande suddivise nelle seguenti sottosezioni:

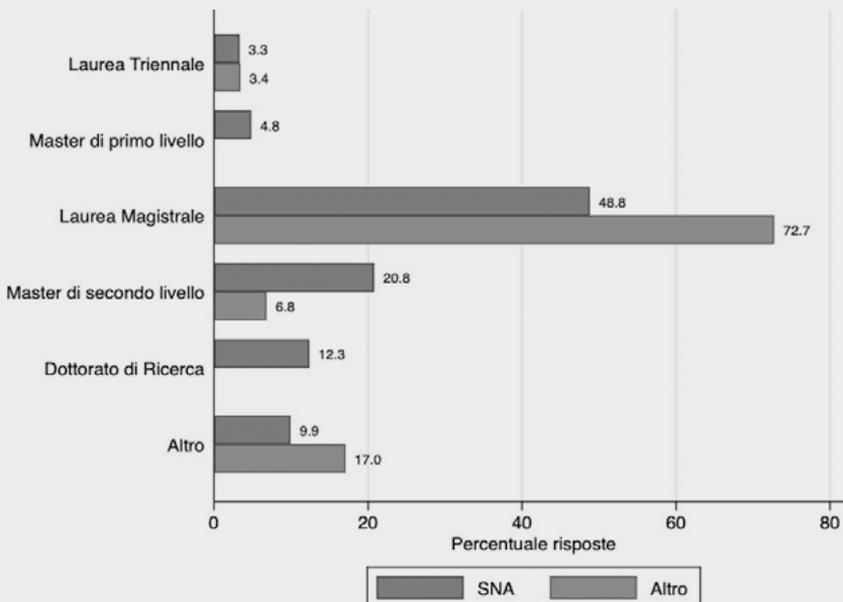
- **Scenari:** in questa sezione i partecipanti sono posti davanti ad uno scenario tipo, in cui un Rup potrebbe trovarsi, e viene chiesto di indicare la linea d'azione che adotterebbe, fra quelle proposte.
- **Percezione del rischio:** in questa sezione andiamo ad analizzare il rischio e il grado di complessità percepiti dai Rup riguardo la gestione degli appalti.
- **Amministrazione difensiva:** in questa sezione viene data una definizione di amministrazione difensiva, e viene quindi chiesto di esprimersi sulla frequenza con cui il fenomeno è rilevato nelle scelte compiute dai colleghi del Rup e dal Rup stesso; viene inoltre richiesto di ordinare dalla più alla meno efficace una serie di possibili soluzioni al problema.
- **Assicurazione:** in questa sezione andiamo ad indagare la conoscenza dei partecipanti riguardo il mercato delle coperture assicurative per danno erariale o responsabilità civile presso terzi, ed eventualmente i dettagli della polizza assicurativa da loro sottoscritta.

L'elenco completo delle domande presenti in ogni sezione è riportato in appendice. In aggiunta a queste domande, la sezione finale del questionario richiedeva informazioni generali a carattere demografico. La Tav. 1 riassume queste informazioni generali, riportandole separatamente per gli allievi Sna (*Sna*) e per gli altri rispondenti (*Altro*). I due gruppi appaiono come piuttosto simili in termini di età e di anni di servizio nella Pubblica Amministrazione, mentre sono più sbilanciati per quanto riguarda il genere: le donne rappresentano poco più della metà del campione di ex-studenti Sna, mentre costituiscono solo un quinto del gruppo di controllo. Inoltre, come illustrato dalla Fig. 1, gli ex-studenti Sna hanno in media un anno in più di studi superiori (post-Maturità). Si noti infine come il totale delle risposte alle singole domande (*N.Obs.*) sia spesso inferiore al numero totale dei rispondenti indicato sopra in quanto alcune domande sono state lasciate senza risposta da alcuni partecipanti.

Tav. 1 Caratteristiche demografiche

	Sna			Altro		
	Media	St. Dev.	N. Obs.	Media	St. Dev.	N. Obs.
Sesso (F=1)	0.54	0.50	329	0.21	0.41	91
Età	51.60	7.66	339	55.14	7.30	93
Anni nella PA	20.86	10.85	318	22.56	8.68	86

Fig. 1 Titolo di studio



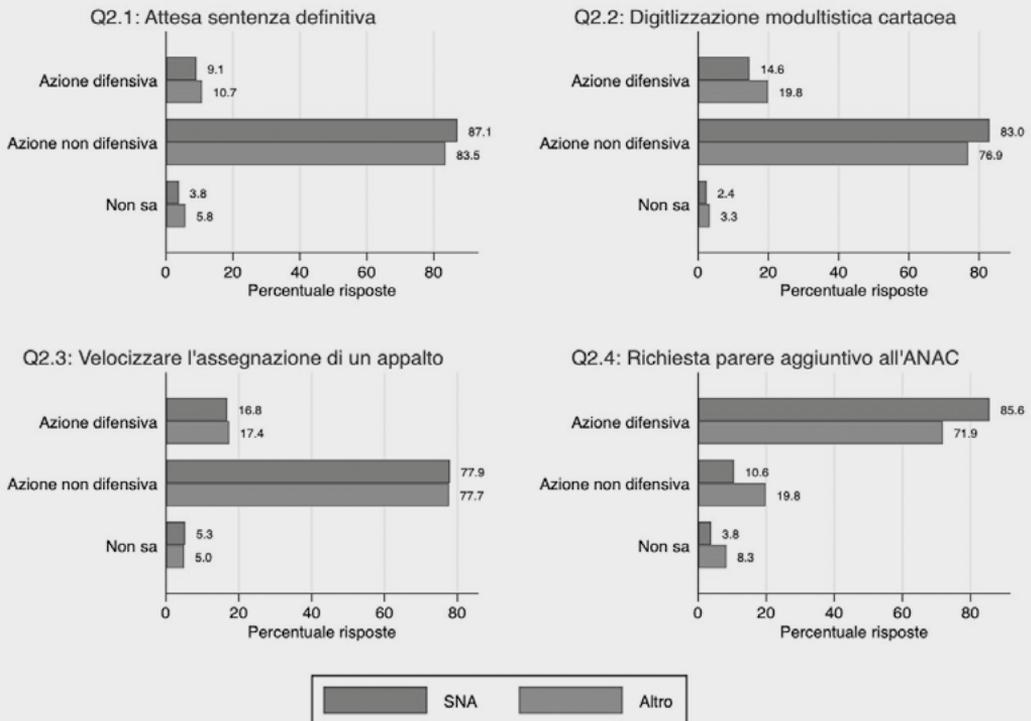
2. Sondaggio sull'amministrazione difensiva

2.1. Scenari proposti

In questa sezione, osserviamo il comportamento prescelto dai Rup nei quattro differenti scenari presentati. In ogni scenario, si hanno tre possibili alternative: una scelta difensiva, una scelta non difensiva e "Non so". Il testo completo degli scenari si può trovare nella Tav. 1, mentre i risultati sono riportati in Fig. 2. La presentazione di quattro domande di scenario è finalizzata a catturare alcuni dei possibili comportamenti difensivi che potrebbero realizzarsi in momenti diversi dell'attività di un Rup. Ad esempio, la prima di queste domande (Q2.1) riguarda la decisione se attendere o meno la sentenza definitiva da parte del Consiglio di Stato a fronte dell'impugnazione della procedura di affidamento di una gara, mentre la seconda (Q2.2) e la terza (Q2.3) domanda richiedono di decidere sulla tempistica da adottare rispettivamente per introdurre una nuova procedura e per valutare delle offerte. Infine, la quarta domanda (Q2.4) riguarda la decisione di richiedere un parere all'Anac, pur non essendo questo obbligatorio.

In tre scenari su quattro, la netta maggioranza dei partecipanti ha selezionato la scelta non difensiva, con percentuali variabili dal 75 all'87 per cento. La domanda numero 4 (Q4.2), focalizzata sul ruolo dell'Anac nell'assegnazione degli appalti, mostra invece una netta prevalenza della scelta difensiva, soprattutto per quanto riguarda i partecipanti provenienti dalla Sna. Come si può intuire già a livello qualitativo, non ci sono differenze statisticamente rilevanti nelle risposte date dai due gruppi alle prime tre domande (con un p-value rispettivamente di 0.93, 0.31 e 0.85 per Q2.1, Q2.2 e Q2.3), mentre la differenza è statisticamente significativa per la domanda Q2.4, con un p-value di 0.001. Gli ex-studenti della Sna, che nelle altre tre domande tendevano a scegliere l'alternativa non difensiva in percentuali più elevate (seppur di poco) rispetto al gruppo di controllo, sembrano preferire l'alternativa difensiva nella richiesta di un parere all'Anac. Nel complesso, le risposte alle domande di scenario sono compatibili con un'interpretazione dell'amministrazione difensiva come fenomeno presente nel comportamento dei Rup, ma in misura non estrema: tipicamente la decisione difensiva è assunta da un sottoinsieme di Rup che oscilla tra il 10 e il 20 per cento del totale, con punte intorno all'80 per cento solo nel caso di interazione con l'Anac. Tuttavia, è comunque evidente come anche una sola decisione difensiva, quale ad esempio rallentare i lavori di messa in sicurezza di un'infrastruttura di trasporto, possa avere conseguenze potenzialmente molto dannose.

Fig. 2 Comportamento scelto negli scenari proposti



2. 2. Percezione del rischio

In questa sezione, che corrisponde alla sezione 2 del questionario, andiamo ad indagare la percezione del rischio legato al ruolo di Rup. I rischi possono essere di varia natura (Bottino, 2017). Nel questionario ci focalizziamo sia su domande sul rischio complessivo percepito che su rischi specifici derivanti dal controllo svolto dai superiori, dall'Anac, dalla Corte dei Conti, dalle procure e dai mass media. Infine, indaghiamo anche come la complessità delle norme che regolano gli appalti e, di contro, la conoscenza approfondita delle stesse, incidano sulla percezione del rischio.

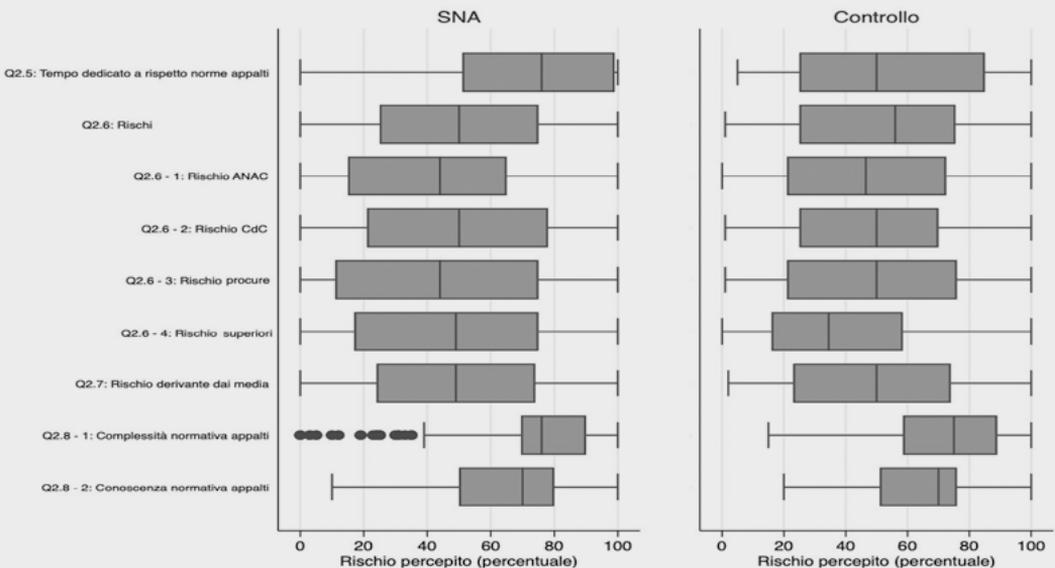
Le risposte ottenute sono sintetizzate nella Figura 3 attraverso una serie di box plot che descrivono dove si concentrano i dati⁴. Il primo dato riportato nella Figura è relativo alla

4. Il box plot è un grafico ottenuto a partire dai 5 numeri di sintesi: minimo, 1° quartile, mediana, 3° quartile e massimo. Questi 5 numeri sono riportati come barre verticali. La scatola del box plot ha come estremi inferiore e superiore rispettivamente il primo e terzo quartile. La mediana divide la scatola in due parti. I baffi si ottengono congiungendo agli estremi della scatola il minimo e il massimo della distribuzione.

domanda (Q2.5) sulla percentuale di tempo dedicato ad accertarsi che le decisioni prese siano in linea con quanto prescritto dalle norme in materia di trasparenza e anticorruzione. Il valore mediano è marcatamente alto nel gruppo Sna, 75 percento, ma è comunque molto alto anche nell'altro campione, 50 percento, a conferma di come i Rup percepiscano l'onerosità in termini di ore di lavoro dedicate all'adempimento di questo tipo di norme rispetto al complesso delle menzioni che la loro attività richiede.

I cinque successivi box plot nella Fig. 3 descrivono misure di percezione del rischio. In particolare, nella domanda Q2.6 viene richiesto di indicare con un valore compreso tra zero e cento il rischio che l'azione di sorveglianza e controllo di uno dei vari attori preposti a questo ruolo (Anac, Corte dei Conti, procure, superiori) possa portare all'avvio di procedimenti diretti ad attivare la responsabilità disciplinare, amministrativa o penale per comportamenti legati alla gestione degli appalti pubblici. Le risposte mostrano come, almeno nel campione di allievi Sna, per tutti i rischi la maggior parte dei soggetti indichi valori intermedi, vicini al 50 percento, con la quasi totalità delle risposte compresa tra il 20 e l'80 percento. Il rischio derivante da azioni delle procure della Corte dei Conti (CdC) sembra essere però lievemente superiore, mentre quello derivante da azioni dell'Anac lievemente inferiore.

Fig. 3 Domande sulla percezione del rischio - Box-plots

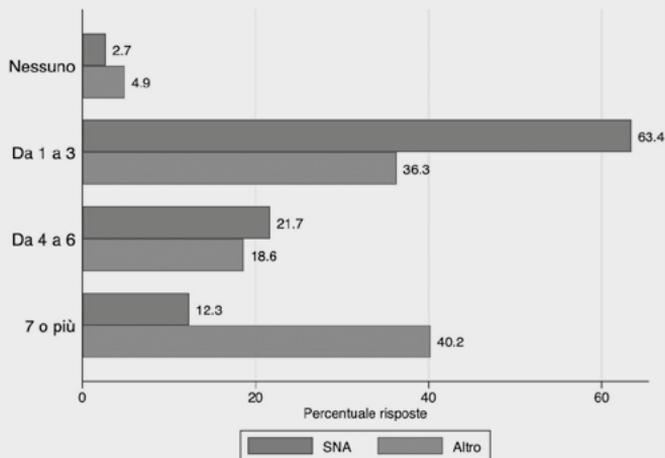


È interessante notare come quest'ultimo esprima un parziale disaccordo rispetto alla scelta fatta negli scenari della sezione precedente, in cui la richiesta di un ulteriore parere dell'Anac era l'alternativa prescelta da una larga maggioranza dei partecipanti. Questa

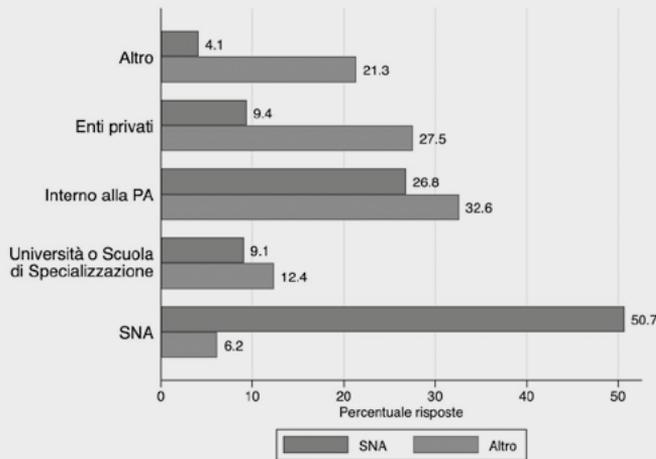
differenza non rappresenta necessariamente una contraddizione in quanto l'amministratore difensivo ricorre al parere dell'Anac per evitare altri tipi di responsabilità: quindi non teme l'Anac in sé, ma piuttosto usa la possibilità di ricorrere all'Anac per tutelarsi dagli altri rischi connessi alla sua attività. Relativamente alle differenze tra i due gruppi di rispondenti, l'unica differenza significativa si può riscontrare nel rischio derivante dal controllo dei superiori, che è percepito come significativamente minore da parte del gruppo di controllo. La domanda successiva (Q2.7) completa il quadro dei rischi guardando al rischio che la gestione degli appalti gestiti venga messa in discussione da parte dei media (giornali o televisioni). Anche in questo caso, la risposta tipica è quella della percezione di un rischio intermedio.

Gli ultimi due box plot sono relativi ad una domanda sulla complessità della normativa appalti e sulla percezione della sua padronanza da parte del rispondente (Q2.8). In questo caso, i risultati tendono ad essere decisamente più spostati verso l'alto rispetto alle domande precedenti: la normativa è avvertita come estremamente complessa da almeno tre quarti dei rispondenti. Questa risposta ben si allinea a quella sintetizzata dal primo box plot in questa stessa figura, secondo cui per un partecipante su due il tempo dedicato al rispetto delle norme sugli appalti è superiore all' 80 per cento. Nonostante ciò, l'ultimo box plot indica come il 75 per cento dei Rup giudichi positivamente la propria conoscenza della normativa sugli appalti. Risultati simili, anche se meno netti, si ritrovano nelle risposte del gruppo di controllo di Rup che non sono allievi Sna.

Fig. 4 Formazione specifica sugli appalti pubblici



(a) Numero di corsi seguiti



(b) Ente organizzatore

Infine, questa sezione si conclude con una serie di domande relative alla formazione ricevuta in tema di appalti. Le risposte sul numero di corsi seguiti (Q2.9) sono sintetizzate nel grafico in Fig. 4a, mentre in Fig. 4b riportiamo quelle sull'ente erogatore del corso (Q2.10). In entrambi i gruppi, oltre il 95 per cento degli intervistati ha seguito almeno un corso, e una quota considerevole di Rup riporta di aver seguito 7 o più corsi specifici sul tema appalti. La frequenza di rispondenti che dichiarano di aver seguito 7 o più corsi è particolarmente alta nel gruppo di controllo con circa il 40 per cento di risposte in questo senso, mentre la quota è significativamente più bassa tra gli allievi Sna e pari al 12.3 per cento. Nonostante questo, nelle risposte relative ai rischi percepiti, non erano emerse differenze significative tra i due gruppi riguardo la conoscenza percepita delle norme che regolano gli appalti. Relativamente agli enti erogatori, entrambi i gruppi di rispondenti offrono risposte che spaziano tra tutte le opzioni proposte: Sna, università o scuole di specializzazione, corsi interni alla PA, enti privati e altro. Non sorprendentemente, gli allievi Sna indicano la Sna come luogo principale della loro formazione, ma questa è anche l'opzione selezionata da una piccola quota del gruppo di controllo, pari al 6.2 per cento, che plausibilmente ha seguito corsi di formazione in un periodo temporale antecedente al gennaio 2016, data a partire da cui abbiamo estratto gli elenchi di allievi di corsi Sna su appalti.

2.3. Amministrazione difensiva

Dopo aver indagato la propensione dei rispondenti a compiere scelte difensive nella prima sezione del sondaggio e la loro percezione dei rischi nella seconda sezione, la terza sezione introduce esplicitamente il tema dell'amministrazione difensiva partendo dal fornire la definizione che riportiamo di seguito:

L'amministrazione difensiva indica un comportamento assunto durante un processo decisionale, volto all'autotutela del soggetto decisore rispetto ai rischi, sia patrimoniali che non. Tale atteggiamento implica che l'opzione scelta coincida con quella che evita potenziali conseguenze negative per il decisore, sebbene essa non corrisponda alla scelta migliore per l'organizzazione di cui il decisore esercita le funzioni.

Le domande che seguono sono volte a comprendere: i) quante decisioni, in percentuale, ritiene siano state prese in un'ottica difensiva nell'amministrazione di appartenenza (Q2.12); ii) quanto ritiene che sia aumentata o diminuita negli ultimi 5 anni la frequenza di atteggiamenti difensivi (Q2.13); iii) quale percentuale delle decisioni prese dal rispondente stesso negli ultimi 12 mesi siano riconducibili ad una logica difensiva (Q2.14). La Tav. 2 illustra come dalle risposte emerga la percezione di una forte presenza dell'amministrazione difensiva nella pubblica amministrazione. In particolare, circa il 50 per cento delle decisioni prese all'interno della PA di appartenenza viene vista come ascrivibile a tale comportamento e la maggioranza dei rispondenti indica un aumento della frequenza delle decisioni difensive nel tempo⁵.

Per quanto riguarda le decisioni individuali, gli intervistati riconoscono una componente difensiva in circa il 30 per cento delle decisioni da loro prese. Si tratta di una percentuale minore rispetto a quella attribuita alla PA di appartenenza nel suo complesso – come tipicamente riscontrato nei sondaggi volti ad indagare comportamenti ritenuti socialmente non desiderabili – ma sicuramente non trascurabile. Si potrebbe tuttavia anche leggere questa discrepanza come una lamentela del burocrate rispondente che si sente vittima delle decisioni difensive assunte da altri.

È inoltre interessante notare come questa percentuale sia più alta di quella emersa in tre su quattro degli scenari proposti nella sezione iniziale del sondaggio. E certamente plausibile che le quattro domande di scenario catturino in modo parziale i comportamenti difensivi che un Rup può assumere nella sua attività e che diversi Rup applichino comportamenti difensivi diversi. Pertanto, sommando l'insieme di queste scelte per uno stesso Rup e tra Rup diversi all'interno di una stessa amministrazione, si potrebbe raggiungere quella quota di comportamenti difensivi compresa tra il 30 e il 50 per cento di tutte le decisioni che questa parte del sondaggio suggerisce.

5. Relativamente alle differenze tra i due gruppi di rispondenti, si evidenzia una differenza nella loro percezione riguardo alla variazione nel tempo della frequenza delle scelte difensive. I partecipanti del gruppo "Sna" riportano un aumento della problematica, in media, del 25 per cento (anche se con una maggiore deviazione standard), contro l'aumento del 40 per cento riportato dai membri dell'altro gruppo. Il risultato appare ancor più sorprendente considerando che la percezione del problema (riportata nella domanda Q2.12) è simile fra i due gruppi, e addirittura lievemente inferiore per il secondo.

Tav. 2 Amministrazione difensiva

	Sna			Altro		
	Media	St. Dev.	N. Obs.	Media	St. Dev.	N. Obs.
Percentuale di decisioni a scopo difensivo prese nella propria PA (Q2.12)	52.62	27.60	303	46.46	26.32	93
Aumento rispetto all'anno precedente di decisioni difensive nella PA (Q2.13)	25.60	40.56	242	40.32	33.13	82
Percentuale decisioni dell'intervistato prese con intento difensivo (Q2.14)	31.40	29.63	295	29.01	24.30	87

Nel questionario si chiede quale sia la percentuale, sul totale delle decisioni prese, riconducibile ad un'ottica difensiva.

2.4. Polizze assicurative e altri rimedi

L'esistenza stessa del mercato delle polizze assicurative per responsabilità erariale prova che esiste una percezione di rischio da parte degli amministratori. Questa idea è alla base dello studio di Battini e Decarolis (2019) su questo mercato, basato sulle polizze offerte sul territorio italiano nel 2018. Prima di illustrare i risultati del sondaggio su questo tema, abbiamo inteso offrire un aggiornamento al 2019 di alcuni dei dati presenti in Battini e Decarolis (2019)⁶. Il maggior cambiamento che si evidenzia fra il 2018 e il 2019 è una netta convergenza dei premi delle polizze, la cui distribuzione tende ad avere una coda più leggera e una mediana attorno al valore 200, come si può vedere in Fig. 5. Questo risultato si osserva sia su tutto il campione che per ogni ramo della PA presa singolarmente, e potrebbe essere dovuto sia ad un cambiamento del mercato che ad un aumento delle osservazioni (si passa da circa 40.000 osservazioni nel 2018 a più di 100.000 nel 2019).

I massimali restano invece concentrati su pochi valori chiave, anzi la tendenza è forse accentuata, come si può vedere nel grafico in Fig. 6. I valori di massimale più diffusi sono, in entrambi gli anni, 1M, 2,5M e 5M, mentre valori intermedi sono offerti da un numero piuttosto ridotto di polizze. Una comparazione sulla retroattività delle polizze offerte è più difficile, in quanto la retroattività della singola polizza è presente solo nel dataset 2019, mentre per il 2018 vi è solo il parametro di retroattività usato per la ricerca della polizza. Questo potrebbe non essere troppo indicativo: a fronte di 12 possibili parametri di ricerca (da 0 a 10 anni, più retroattività illimitata), risultano essere offerte solo polizze con nessuna, 5 anni, o, nel 65% dei casi, illimitata retroattività.

6. I dati sono stati raccolti da <https://www.rcpolizza.it> impiegando la stessa procedura descritta in Battini e Decarolis (2019).

Per quanto riguarda il numero di polizze uniche (calcolate rimuovendo i duplicati, cioè le polizze offerte dalla stessa compagnia, nello stesso anno, con stessa retroattività, massimale e premio) il sample si riduce a 3.870 polizze, ovvero 1.596 osservazioni nel 2018 e 2.274 osservazioni nel 2019, segnando quindi un aumento cospicuo del numero di polizze offerte.

Fig. 5 Distribuzione dei premi nel 2018 e nel 2019

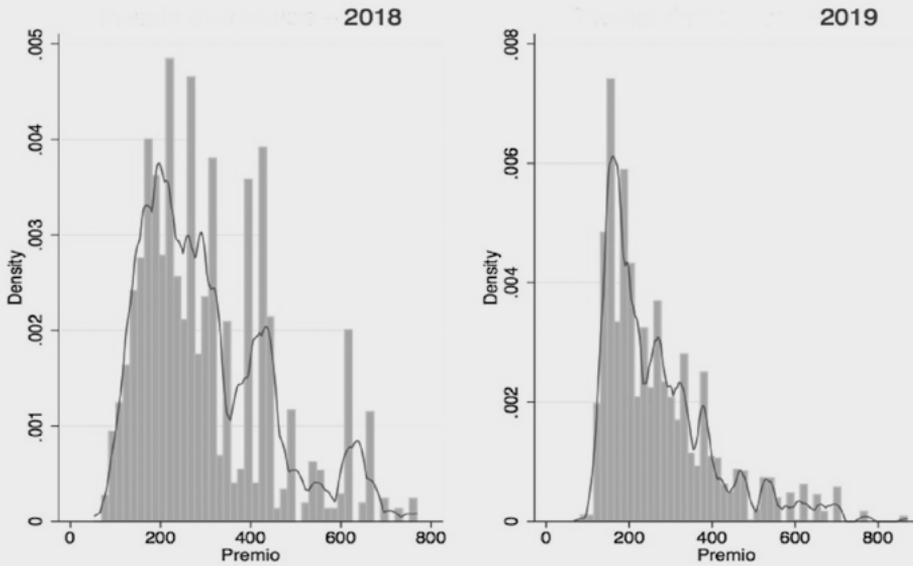
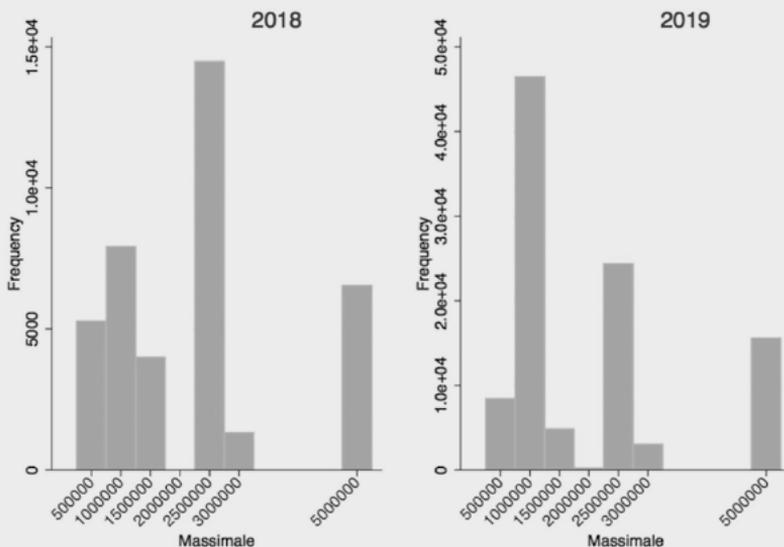


Fig. 6 Valori di massimale nel 2018 e nel 2019



Per quanto riguarda le compagnie attive sul mercato si può invece notare l'entrata di un nuovo competitor, Tokio Marine Europe, nel 2019. Nel 2018 c'era una sola compagnia attiva, Lloyd's. Lloyd's resta comunque la compagnia con l'offerta più capillare: circa i due terzi di tutte le tipologie di prodotti presenti sul mercato provengono dal Lloyd's. Da un raffronto tra i premi, emerge come Tokio Marine offra generalmente prezzi più bassi di Lloyd's, risultando la compagnia con la polizza con il premio più basso nell'81% dei casi in cui entrambe le compagnie offrono i loro prodotti.

Passiamo ora ad analizzare le risultanze del questionario in merito alle polizze. Le domande relative alle polizze sono presentate nella sezione del sondaggio dedicata ad analizzare alcuni possibili rimedi al fenomeno dell'amministrazione difensiva. Innanzitutto, indaghiamo la diffusione fra i Rup del nostro campione, di coperture assicurative per danno erariale e/o responsabilità civile presso terzi. A questo fine, il sondaggio in primo luogo pone alcune domande volte a minimizzare il rischio che i rispondenti confondano due tipologie di polizze ben distinte: quelle per responsabilità civile verso terzi e quelle per responsabilità amministrativo-contabili. Per queste ultime, si domanda anche se il rispondente sia a conoscenza della possibilità di acquisire sul mercato polizze per responsabilità amministrativo-contabili (Q2.18). Infatti, come discusso in Battini e Decarolis (2019), questo tipo di polizze, la cui valenza è rivolta specificamente al tipo di rischi alla base di possibili comportamenti di amministrazione difensiva, è relativamente nuovo nel panorama della PA italiana e la stessa validità giuridica di questo tipo di strumento è oggetto di visioni contrapposte nella giurisprudenza, come sottolineato in Tenore (2018).

Per entrambi i gruppi, solo un quarto dei rispondenti dichiara di non conoscere queste polizze.

Tav. 3 Assicurazione

	Sna			Altro		
	Media	St. Dev.	N. Obs.	Media	St. Dev.	N. Obs.
Assicurazione (Q3.1)	0.32	0.47	314	0.57	0.50	77
Cambio assicuratore (Q3.2)	0.17	0.37	284	0.38	0.49	76
Premio annuo (Q4.1)	284.64	161.78	83	387.79	165.86	43
Massimale, in milioni (Q4.2)	2.19	1.66	81	1.84	1.35	40
Clausola di retroattiv. (Q4.3)	0.86	0.35	83	0.82	0.39	39
Anni di retroattiv.(Q4.4)	9.02	19.82	67	6.02	2.90	32
Anni di retroattiv. (escludendo illimitata) - (Q4.4)	4.80	2.79	64	6.02	2.90	32

In caso di retroattività illimitata, la consideriamo uguale a 99 anni.

Quando poi viene chiesto se il rispondente sia attualmente coperto da una polizza per responsabilità amministrativo-contabili (Q3.1), le risposte ottenute sono quelle sintetizzate nella prima riga della Tav. 3. Un terzo dei rispondenti del campione Sna e metà dei rispondenti nell'altro campione sono dotati di una polizza di questo tipo. Inoltre, si riscontra un certo grado di attivismo tra i Rup assicurati in quanto, alla domanda sull'aver mai cambiato assicuratore (Q3.2), la riga successiva della tabella indica che tra il 16.5 per cento e il 38.2 per cento dei rispondenti dichiara di aver cambiato assicuratore.

Per il sottoinsieme di Rup coperti da responsabilità amministrativo-contabili, il sondaggio richiede poi di fornire una serie di informazioni di dettaglio sulla struttura della polizza sottoscritta in termini di premio, massimale e retroattività. Le risposte sono sintetizzate nelle righe successive della Tav. 3. Il premio pagato risulta essere in media di circa 285 euro all'anno per il campione Sna e di 390 euro per l'altro gruppo. Questa differenza non sembra dipendere né dal massimale (simile fra i due gruppi), né dalla retroattività, che risulta essere maggiore nel primo gruppo. La ragione potrebbe risiedere o nella presenza di elementi di differenziazione tra le polizze tipicamente sottoscritte dai due gruppi che il nostro sondaggio non coglie oppure nel diverso ruolo e diversa tipologia di PA dei due gruppi, con i Rup del gruppo di controllo, ritenuti come intrinsecamente più a rischio dagli assicuratori, per qualche ragione, e quindi soggetti ad un premio più alto.

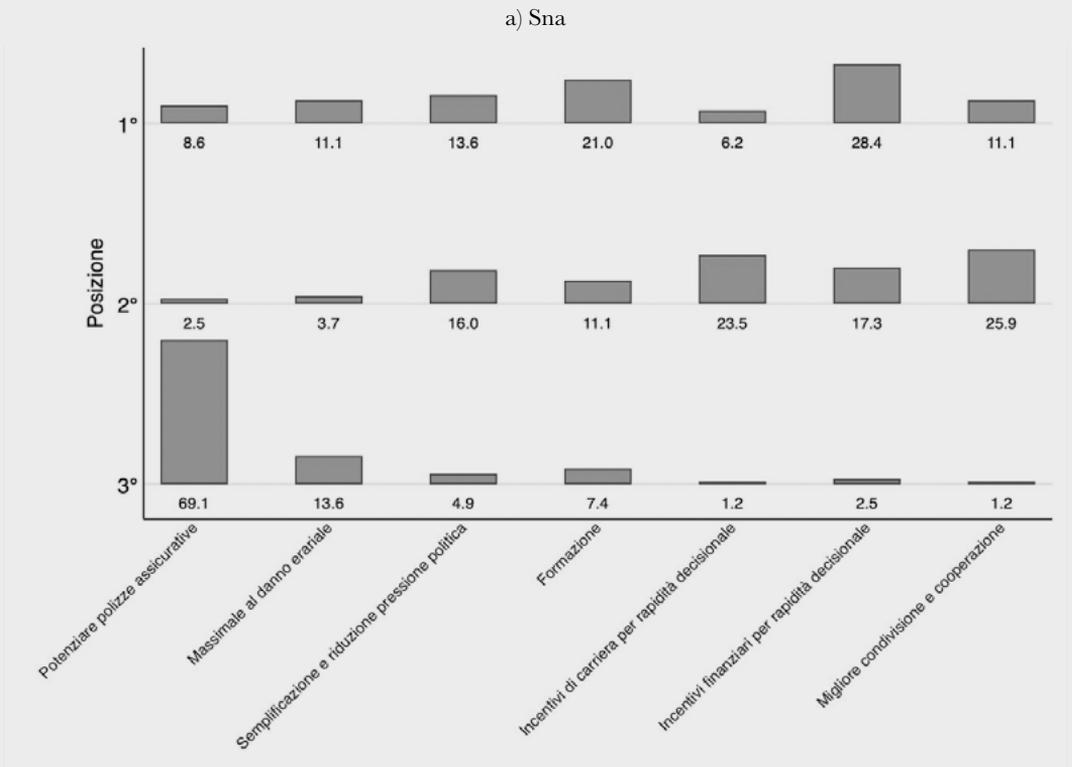
Le risposte ottenute sulle polizze confermano l'importanza pratica di questo strumento. Tuttavia, esistono svariati altri possibili rimedi all'amministrazione difensiva, come discusso anche in Battini e Decarolis (2019). Pertanto, nella parte finale di questa sezione del sondaggio allarghiamo l'analisi ad altre possibili soluzioni chiedendo ai rispondenti di valutarle. A questo fine, viene chiesto di ordinare, dalla più efficace alla meno efficace sette possibili soluzioni: potenziamento del sistema delle polizze assicurative, introduzione di un massimale noto ex ante al danno erariale, riduzione della pressione politica sulle scelte amministrative, potenziamento della formazione, miglioramento dei processi di cooperazione e condivisione delle decisioni, potenziamento del legame tra rapidità nella capacità decisionale e benefici in termini o finanziari o di avanzamento di carriera.

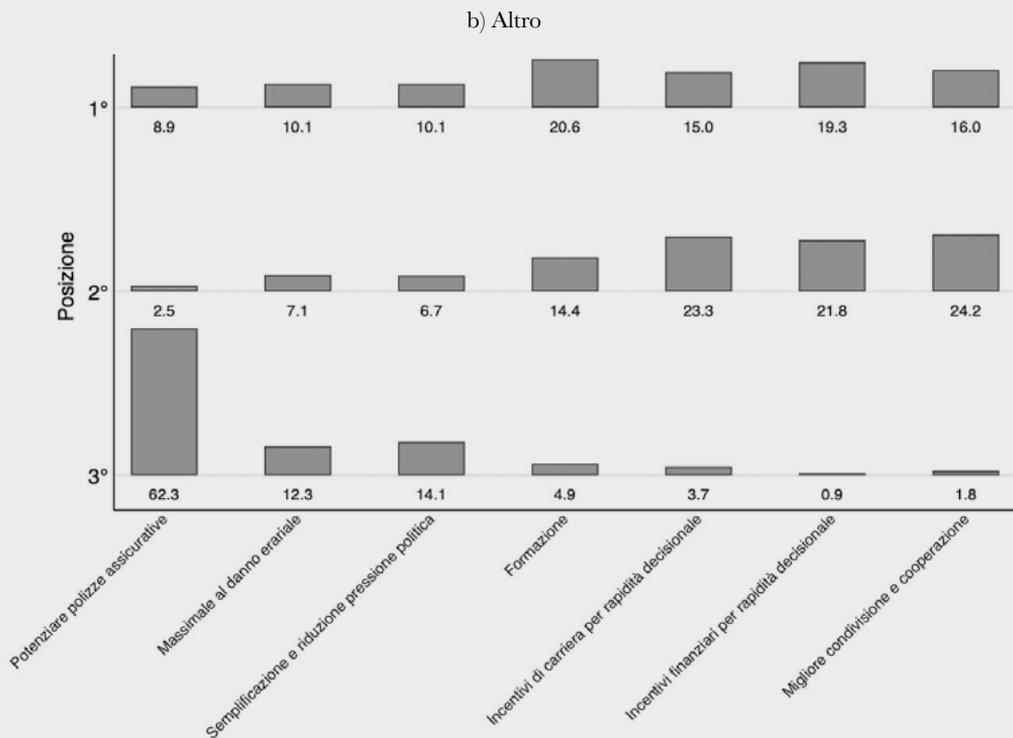
Le risposte ottenute offrono un quadro variegato dove nessuna di queste soluzioni risulta essere considerata come chiaramente dominante. Nei grafici in Fig. 7a e Fig. 7b riportiamo per ognuna delle sette soluzioni proposte la quota dei rispondenti nei due campioni che l'hanno classificata come prima, seconda o terza scelta. Quindi, ad esempio, dalla prima riga della Fig. 7a si evince che, nel campione Sna, l'idea di aumentare gli incentivi finanziari per la rapidità decisionale è quella su cui vi è maggior consenso sia la soluzione più efficace. Subito dopo è la formazione ad essere vista come la soluzione più efficace, con il 21 per cento dei rispondenti che indica questo rimedio come prima scelta. In generale, tra i due gruppi le scelte più di frequente indicate in prima posizione sono il miglioramento della formazione giuridica (20 per cento) e l'introduzione di incentivi finanziari

per premiare la rapidità decisionale (28 percento per il gruppo “Sna” e 20 percento per il controllo). A seguire, in seconda posizione, troviamo una migliore collaborazione all’interno della PA e l’introduzione di incentivi di carriera, indicati rispettivamente dal 25 percento e dal 23 percento del campione.

Il potenziamento del sistema di polizze assicurative, indicato anche nel Rapporto Colao del 2020 come una possibile soluzione al problema dell’amministrazione difensiva, viene indicato come la terza opzione da oltre il 60% dei partecipanti. Anche se il mercato assicurativo viene indicato da una significativa maggioranza dei partecipanti come una delle possibili soluzioni al problema dell’amministrazione difensiva, è bene ricordare la forte differenza fra i due gruppi con più della metà dei Rup del gruppo di controllo assicurati, a fronte di un terzo di assicurati tra gli allievi Sna.

Fig. 7 Rimedi preferiti all’amministrazione difensiva





Riflessioni conclusive

La questione dell'amministrazione difensiva è diventata recentemente oggetto di un ampio dibattito. Questa problematica è stata anche affrontata nelle pagine del rapporto che la task force presieduta da Vittorio Colao ha presentato al Governo all'interno delle misure per il rilancio del Paese a seguito dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Molti commentatori hanno individuato nel superamento dell'amministrazione difensiva un passaggio importante per semplificare e velocizzare la burocrazia italiana. Tuttavia, per quanto non manchino episodi anche eclatanti di amministrazione difensiva, molte questioni restano aperte relativamente all'estensione del fenomeno, come anche alle sue cause e ai rimedi possibili. In questo saggio si è voluto contribuire a questo dibattito fornendo nuove evidenze provenienti da un questionario somministrato ad una categoria di amministratori pubblici che, per il loro lavoro nel settore degli appalti pubblici, rivestono un ruolo di primaria importanza per il funzionamento della PA e sono spesso visti come coinvolti in comportamenti di amministrazione difensiva.

L'analisi dei dati del sondaggio ha evidenziato sia la presenza di comportamenti difensivi tra i rispondenti sia le possibili cause. Relativamente alla misurazione dell'entità dei

fenomeni di amministrazione difensiva, un dato interessante riguarda le differenze nella frequenza, piuttosto bassa, di comportamenti difensivi nelle domande situazionali rispetto al dato riguardante la percezione di un'elevata frequenza di comportamenti difensivi, sia dell'amministrazione di appartenenza che del soggetto stesso. Studi futuri potrebbero esplorare le cause di tale differenza che potrebbe essere dovuta ad almeno tre motivi. In primo luogo, questa potrebbe essere il frutto di come le domande sono state poste (i così detti effetti di *framing*). Infatti, se confrontiamo all'interno delle quattro domande di scenario le risposte date alla prima e quarta domanda, ritroviamo una fortissima discrepanza tra di esse che potrebbe essere dovuta al fatto che nella prima evitare la scelta difensiva è "in linea" con quanto indicato dal Consiglio di Stato, mentre nella quarta per evitare la scelta difensiva il decisore deve assumere una scelta che è esplicitamente in contrasto con quanto raccomandato dal MEF. È anche interessante notare come in entrambe queste domande il decisore pubblico si interfacci con un interlocutore autorevole, Consiglio di Stato e MEF, la cui posizione potrebbe spostare la propensione del decisore verso un'azione più o meno difensiva. Il fenomeno dell'amministrazione difensiva potrebbe quindi essere acuito o attenuato anche in base alla varietà dei soggetti coinvolti come interlocutori, oltre che alle tempistiche e modalità con cui questi soggetti esprimono i loro pareri non vincolanti. Questo potrebbe essere un dato particolarmente interessante per strutturare processi decisionali efficaci nel tenere sotto controllo i rischi connessi al proliferare di comportamenti difensivi.

In secondo luogo, la differenza tra i comportamenti nelle domande di scenario e le risposte relative alla percezione del fenomeno di amministrazione difensiva potrebbero spiegarsi con il diffondersi in anni recenti dell'idea che l'amministrazione difensiva sia un problema significativo (si veda Forum PA, 2017), pur non essendo ci confermato dai comportamenti degli agenti. La percezione erronea potrebbe riflettere un bias dovuto all'informazione o alla percezione del rischio. In questo contesto, potrebbe giocare un ruolo rilevante il fatto che lo studio si sia focalizzato sul settore degli appalti dove esiste un diffuso malessere tra gli amministratori pubblici per l'incertezza che permea il settore a causa dell'instabilità normativa. Questo elemento è evidente nei nostri dati dove, tra le cause principali di amministrazione difensiva, viene sottolineata dai rispondenti l'iperproliferazione legislativa che, rispetto all'attività amministrativa, si traduce in una maggiore difficoltà nell'interpretare e seguire le direttive imposte dal legislatore, e quindi in un maggiore rischio di incorrere in provvedimenti sanzionatori. Sarebbe pertanto interessante in futuro ripetere l'analisi focalizzandosi su altri settori di intervento dell'amministrazione pubblica dove la normativa sia maggiormente stabile e dove i soggetti possano valutare la loro percezione del fenomeno senza essere condizionati da un contesto di riferimento che sembra dare come per già assodata la presenza di ampi fenomeni di amministrazione difensiva.

In terzo luogo, un possibile canale capace di spiegare le differenze tra le varie domande è quello che i rispondenti si sentano essi stessi vittime di comportamenti difensivi da parte di altri soggetti collegati, in primis i loro superiori ma, come nel caso della quarta doman-

da di scenario, anche soggetti terzi come il MEF. In questo caso, non vi sarebbe nessun bias, né alcuna incongruenza tra le risposte offerte: i Rup intervistati adottano solo in maniera limitata comportamenti difensivi, come riscontrato nelle domande di scenario, ma percepiscono una forte presenza di comportamenti difensivi in quanto devono loro stessi sobbarcarsi decisioni complesse e rischiose che altri soggetti hanno scaricato su di loro. Questo tipo di fenomeno potrebbe anche ben spiegare le differenze tra le domande relative alla percentuale di decisioni a scopo difensivo prese nella propria PA (circa 50 per cento in media) rispetto alla percentuale decisioni dell'intervistato prese con intento difensivo (circa 30 per cento in media). Si tratterebbe di una spiegazione molto diversa da quella offerta nel testo, basata sulla scarsa propensione dei rispondenti ai sondaggi di attribuirsi i comportamenti moralmente biasimevoli che vengono, invece, attribuiti agli altri. Sarebbe pertanto interessante in futuro cercare di valutare più dettagliatamente queste ipotesi alternative.

Infine, si conclude sottolineando come il patrimonio informativo raccolto attraverso il sondaggio potenzialmente si presta ad analisi maggiormente sofisticate rispetto a quelle proposte in questo saggio e volte ad identificare relazioni tra le cause e gli effetti del comportamento difensivo. A titolo di esempio, la quota di scelte difensive (sia propria che della PA di appartenenza) è positivamente associata alla percezione dei rischi associati con interventi delle procure e di indagini dei media. Inoltre, questa quota di scelte difensive risulta concordare con misure di propensione a comportamenti difensivi quale, ad esempio, quello ottenibile come somma del numero di scelte difensive prese dal rispondente nelle quattro domande di scenario iniziali. Indipendentemente dallo specifico indicatore di amministrazione difensiva utilizzato, che sia derivato dalle risposte alle domande di scenario o frutto della risposta alla domanda diretta sui comportamenti difensivi, emerge una maggiore propensione dei Rup di sesso femminile ad atteggiamenti difensivi. Nei Rup di sesso maschile, invece, la minore tendenza verso scelte difensive si accompagna ad una maggiore propensione a tutelarsi attraverso l'acquisto di polizze assicurative. Potenziali future iterazioni del sondaggio e, in generale, la raccolta di ulteriori dati potranno aiutare a verificare e approfondire queste evidenze al fine di permettere una migliore comprensione del fenomeno e definizione delle sue soluzioni.

Riferimenti Bibliografici

- Artinger, F. M., S. Artinger E G. Gigerenzer, “C.Y.A.: frequency and causes of defensive decisions in public administration,” *Business Research*, 2018/09/05.
- Battini, S., E F. Decarolis, “L’amministrazione si difende,” *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2019, pp. 293-320.
- Bottino, G., *Rischio e responsabilità amministrativa*, Percorsi di Diritto Amministrativo, Editoriale Scientifica, 2017.
- Cafagno, M., “Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e burocrazia difensiva,” *Il diritto dell’economia*, 97(3), 2018, pp. 625-657.
- Conticelli, M., F. Albisinni, L. Fiorentino E E. Schneider, “Torrenti e alluvioni a Genova: la permanenza dell’emergenza,” in *I nodi della pubblica amministrazione*, a cura di L. Torchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- D’alterio, E., “Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni,” *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019(1).
- Forum PA, “*Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*” Maggio 2017, Collana Ricerche.
- V. Tenore, “*La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*,” Milano, Giuffrè, 2018