

## **Teorie e metodi di ricerca per le pubbliche amministrazioni**

### **Theories and Research Methods for Public Administrations**

#### **Per i Corsi di laurea:**

- **APP n.o.** - (Immatricolati dall'a.a. 2020/2021) ( legalita' e criminalita' organizzata , autonomie territoriali , governo digitale ) ; totale cfu 6

**Periodo di erogazione** 2° trimestre

**Prof. FASANO LUCIANO MARIO** , DIPARTIMENTO DI SCIENZE SOCIALI E POLITICHE

**Mail:** luciano.fasano@unimi.it

**L'Insegnamento sviluppa crediti sui seguenti settori scientifico disciplinari** 6 cfu SPS/04 (6 cfu)

#### **Obiettivi formativi**

Nell'ambito della formazione interdisciplinare del Corso di Laurea magistrale, questo insegnamento si propone di fornire una serie di competenze analitiche, teoriche e metodologiche, per l'analisi dei processi decisionali all'interno delle Pubbliche amministrazioni intese come organizzazioni complesse e per la ideazione, progettazione, realizzazione di attività di ricerca/intervento nell'ambito della burocrazia statale. Tali competenze verranno introdotte a partire da basi teoriche derivate dalla teoria sociale (con particolare riferimento alla teoria della scelta razionale, all'analisi economica delle organizzazioni, alle teorie neo-istituzionaliste alle teorie del potere), che verranno declinate rispetto alle peculiarità degli apparati amministrativi pubblici, dopo aver introdotto in chiave storica l'evoluzione della Pubblica amministrazione rispetto a diversi modelli di amministrazione pubblica che si sono affermati nei paesi occidentali (USA, Germania, Francia, UK, Italia). Nella seconda parte del corso ci si concentrerà sull'uso di alcune delle principali tecniche di analisi quantitativa dei dati: utilizzando casi studio si cercherà di metterne in luce la salienza ai fini delle attività di ricerca e intervento che si intendano svolgere nel contesto di amministrazioni pubbliche a diversi livelli, nazionale e locale.

#### **Risultati di apprendimento attesi**

- Conoscenza e capacità di comprensione: a conclusione del corso, lo studente avrà acquisito un insieme di competenze analitiche, sia teoriche sia metodologiche, inerenti i processi decisionali e la progettazione e realizzazione di ricerche nella Pubblica amministrazione. Dal punto di vista teorico, tali competenze si inquadreranno in una conoscenza sistematica di alcuni strumenti idonei a interpretare il funzionamento e diagnosticare le principali disfunzioni delle amministrazioni pubbliche come organizzazioni complesse, oltre che a progettare possibili iniziative di intervento finalizzate a migliorarne le prestazioni.
- Capacità di applicare conoscenza e capacità di apprendimento spontaneo: le conoscenze acquisite dovrebbero consentire allo studente di procedere autonomamente alla analisi organizzativa di uffici e settori della Pubblica amministrazione, oltre che alla progettazione di attività di ricerca/intervento per la Pubblica amministrazione.
- Abilità comunicative: attraverso la discussione di casi studio, lo studente dovrebbe apprendere a progettare, organizzare, realizzare un'attività di ricerca/intervento per la Pubblica amministrazione, così come a comunicarne i risultati a interlocutori di vario genere, specialisti e non specialisti.

#### **Didattica Fase Emergenziale**

Modalità di erogazione

Esclusivamente in caso di emergenza Covid-19, le lezioni si terranno sulla piattaforma Microsoft Teams e potranno essere seguite sia in sincrono, in base all'orario ordinario delle lezioni, sia in asincrono, poiché resteranno a disposizione degli studenti sulla medesima piattaforma. Materiali didattici integrativi, a compensazione dell'impossibilità di tenere lezioni in presenza, saranno disponibili sulla piattaforma ARIEL.

Programma e materiale di riferimento

Il programma e il materiale di riferimento non subiranno variazioni.

Modalità di verifica dell'apprendimento e criteri di valutazione

L'esame si svolgerà in forma orale, utilizzando la piattaforma Microsoft Teams.

#### **Prerequisiti**

Auspiciabili prerequisiti per la fruizione del corso riguardano la conoscenza dei concetti fondamentali della Scienza politica, molti dei quali nel corso dell'insegnamento saranno sostanzialmente dati per scontati. Per coloro che fossero privi di tali prerequisiti è caldamente suggerita la consultazione preliminare di uno dei seguenti testi:

- a) D. Caramani (a cura di), Scienza politica, Egea, Milano 2015;
- b) G. Pasquino, Nuovo corso di Scienza politica, il Mulino, Bologna 2009.

#### **Modalità di verifica dell'apprendimento e criteri di valutazione**

Esame scritto, con eventuale integrazione orale facoltativa in forma di colloquio su tutto il programma per coloro che superano la prova scritta con almeno 27/30.

Gli studenti frequentanti dovranno sostenere una prova scritta intermedia, sulla prima parte del programma del corso, e una prova finale, sempre in forma scritta, alla fine del corso sulla parte rimanente del programma.

#### **Metodi Didattici**

Lezioni frontali (in presenza, se - stante l'Emergenza Covid-19 - le disposizioni normative lo consentiranno), presentazioni da parte degli studenti, studi di caso, discussioni di gruppo, anche con la previsione di testimonianze portate da politici, amministratori e dirigenti della Pubblica amministrazione. Materiali di ausilio e di integrazione alla didattica saranno disponibili sulla piattaforma ARIEL.

Risultati di apprendimento attesi sono i seguenti:

- A) Conoscenza e capacità di comprensione: a conclusione del corso, lo studente avrà acquisito un insieme di competenze analitiche, metodologiche e interpretative inerenti il funzionamento della Pubblica amministrazione e delle sue strutture fondamentali.
- B) Capacità di applicare conoscenza e Capacità di apprendimento spontaneo: le conoscenze acquisite dovrebbero consentire allo studente di procedere autonomamente alla realizzazione di analisi e ricerche mirate su organizzazioni, uffici e apparati pubblici.
- C) Abilità comunicative: attraverso la presentazione e discussione in aula di casi studio, lo studente dovrebbe apprendere a comunicare i contenuti teorico-metodologici e gli esiti empirici di ricerche inerenti la Pubblica amministrazione a interlocutori di vario genere, specialisti e non specialisti.

#### **Programma**

Il programma si articola in due Unità Didattiche (a+b), ciascuna di venti ore.

Programma dell'Unità didattica (a)

La prima Unità didattica è dedicata all'introduzione dei concetti fondamentali per l'analisi della Pubblica amministrazione come forma di organizzazione complessa. Dopo aver introdotto l'oggetto di studio, cioè la Pubblica amministrazione come organizzazione centrale del settore

pubblico, che si serve di tecnologie e risorse umane per la produzione di politiche pubbliche, verranno illustrati i principali paradigmi dell'analisi organizzativa utili alla comprensione delle burocrazie pubbliche come organizzazioni complesse. Successivamente si esamineranno i nuovi paradigmi dell'organizzazione amministrativa che stanno influenzando i processi di cambiamento in atto nella Pubblica amministrazione, in Italia come negli altri paesi del mondo occidentale.

Unità didattica (a) - Punti fondamentali di programma:

1. Pubblica amministrazione, settore pubblico e politiche pubbliche. Il settore pubblico in una società ad economia mista: diversi punti di vista sul ruolo dello Stato. L'equilibrio fra settore pubblico e settore privato. L'ampiezza del settore pubblico e la produzione delle politiche pubbliche: dimensione finanziaria e impatto delle politiche pubbliche sul bilancio dello Stato. Politiche pubbliche, Pubblica amministrazione e sistema politico: chi decide che cosa? I partecipanti al policy process. Fallimenti di mercato, strumenti di policy e opzioni per l'intervento pubblico. Ciclo della performance, performance budgeting e programmi di spesa. Il settore pubblico e la spesa pubblica in Italia e in prospettiva comparata con gli altri principali paesi occidentali. Fonti dati e banche dati per l'analisi e la ricerca sulle politiche pubbliche. Strutture amministrative e dirigenza pubblica: analisi, valutazione, scelta. Progettazione istituzionale, valutazione dell'impatto sociale e feedback amministrativo.

2. L'analisi organizzativa della Pubblica amministrazione: concetti e metodi. La burocrazia pubblica come organizzazione razionale: line gerarchica e ideatipo burocratico weberiano. Le organizzazioni come sistemi: il rapporto con l'ambiente e il sistema di interazione interno. L'approccio istituzionalista: stabilità e cambiamento, potere ed eterogenesi dei fini. L'analisi economica delle organizzazioni: costi di transazione, teoria dell'agenzia, comportamento strategico e opportunismo degli attori. L'approccio dell'ordine negoziato: fonti di incertezza e di potere organizzativo; struttura formale e informale delle organizzazioni. I nuovi paradigmi di organizzazione amministrativa e la gestione del cambiamento. Il New Public Management e la Public Governance. Amministrare in termini di multilevel governance. Dall'espansione alla crisi delle burocrazie welfariste, fino a un nuovo "ritorno" (il ritrovato ruolo del pubblico a fronte dell'emergenza pandemica). Dalla regolamentazione alla regolazione. Verso una Pubblica amministrazione post-burocratica.

Programma dell'Unità didattica (b)

La seconda Unità didattica è dedicata all'approfondimento in chiave critica degli approcci di stampo razionale allo studio delle amministrazioni pubbliche, che verranno presi in considerazione ed esaminati nella loro evoluzione dall'ideatipo burocratico weberiano alle più recenti prospettive ispirate alle scienze cognitive, all'analisi comportamentale e al "nudging". Dapprima si prenderanno in considerazione gli sviluppi legati, da un lato, all'analisi delle disfunzioni burocratiche (Merton, Gouldner, Selznick, Lindblom e Crozier), e, dall'altro lato, alla razionalità limitata (Simon). Successivamente si esamineranno gli approcci originati dalle scienze cognitive (Kahneman, Gigerenzer, Weick, Thaler), rivolgendo particolare attenzione alla loro applicazione al design delle politiche pubbliche e al performance management delle pubbliche amministrazioni.

Unità didattica (b) - Punti fondamentali di programma:

1. Razionalità e comportamento amministrativo: dall'ideatipo burocratico weberiano al paradigma della razionalità limitata di Simon. Razionalità amministrativa e disfunzioni burocratiche: effetti inintenzionali e conseguenze inattese del comportamento burocratico (Merton); la relazione fra disciplina e competenza nel rapporto fra line e staff; pressioni ambientali, eterogenesi dei fini, ruolo degli interessi e leadership nelle organizzazioni pubbliche (Selznick); l'incrementissimo sconnesso nella costruzione delle politiche pubbliche (Lindblom).

2. Scienze cognitive, analisi comportamentale e nuovi modelli di attore. Dalla razionalità limitata alle euristiche decisionali. Decisioni esperte, incertezza e decisioni intuitive. Decision making e sense making. Il ricorso ai principi dell'anticipazione e del contenimento nel comportamento amministrativo. Giudizio e decisione. L'approccio del nudging: spinte gentili e paternalismo liberale. Incognite dell'autonomia decisionale, conseguenze inintenzionali di azioni intenzionali e principio harms to others. L'analisi comportamentale dei sistemi amministrativi per migliorare la performance nei servizi pubblici: il caso della sanità. Politiche comportamentali nell'ambito dell'istruzione. Bias decisionali e catastrofi naturali: il nudge per promuovere la prevenzione. Il nudge per la mobilità sostenibile. Salute pubblica, epidemie, emergenze e nudge. Il nudgathon: incoraggiare cambiamenti comportamentali a livello di sistema. L'approccio del behavioral public administration per il miglioramento dei sistemi di performance management.

A corollario dell'Unità (b), verrà presentata e discussa un'indagine comparata recentemente condotta sul funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), avvalendosi di metodologie e tecniche di stampo sia qualitativo sia quantitativo.

#### **Materiale di riferimento**

Unità didattica (a):

- A. Pichierri, Introduzione alla sociologia dell'organizzazione, Laterza, Roma-Bari 2010.
- G. Bonazzi, voce "Organizzazione", Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani (disponibile su Ariel).
- A. Hinna, Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni, Carocci, Roma 2009.

Unità didattica (b):

- A. La Spina, Politiche pubbliche. Analisi e valutazione, il Mulino, Bologna 2020, Capp. 1, 2, 3, 5, 7, 11, 12, 13, 15.
- R. Viale, Oltre il nudge. Libertà di scelta, felicità e comportamento, il Mulino, Bologna 2018.
- R. Viale e L. Macchi (a cura di), Analisi comportamentale delle politiche pubbliche. Nudge e interventi basati sulle scienze cognitive, il Mulino, Bologna 2021.

\*\*\*\*

Testi suggeriti per ulteriori approfondimenti su diversi punti fondamentali del programma di insegnamento:

a) Sull'evoluzione storica dell'Amministrazione pubblica italiana e sulla Pubblica amministrazione in generale:

- G. Melis, Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993), il Mulino, Bologna 1996.
- S. Sepe, Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017), Editoriale scientifica, Napoli 2018.
- S. Cassese, Governare gli italiani. Storia dello Stato, il Mulino, Bologna 2014.
- F. Girotti, Amministrazioni pubbliche. Una introduzione, Carocci, Roma 2013.

b) Sul settore pubblico dal punto di vista economico:

- J.E. Stiglitz e J.K. Rosengard, Economia del settore pubblico. Fondazioni teoriche, spesa e imposte, Hoepli, Milano 2018.

c) Sui principali settori di policy dell'amministrazione pubblica italiana:

- G. Capano e E. Gualmini (a cura di), Le amministrazioni pubbliche in Italia, il Mulino, Bologna 2011.

d) Sulla progettazione e il governo del cambiamento organizzativo:

- G. Jones, Organizzazione. Teoria, progettazione, cambiamento, Egea, Milano 2012.

e) Sulle scienze cognitive, il ragionamento e i modelli mentali di decisione:

- P. N. Jonhson Laird, Pensiero e ragionamento, il Mulino, Bologna 2008.

## Learning objectives

As part of the interdisciplinary training of our Public Policies and Administration Post graduate Course, this teaching is aimed at giving analytical, both theoretical and methodological, knowledge and skills, for the analysis of decision making of Public Administrations, understood as complex organizations, and for the conception, design, implementation of research/intervention activities within the state bureaucracies. Starting from a theoretical framework given by Social theory (with particular reference to rational choice theory, economic analysis of organizations, neo-institutionalist theories and theories of power), those knowledge and skills will be introduced and declined with respect to the characteristics of some relevant public administrative systems (USA, Germany, France, UK, Italy). In the second part of the course, we will focus on some of the main techniques of quantitative data analysis: using case studies we will try to highlight the salience of those techniques for the purposes of the research and intervention activities that are intended to be carried out in the context of public administrations, at different levels, both national and local.

## Expected learning outcomes

- Knowledge and Understanding: at the end of the course, the student will have got a set of analytical skills, both theoretical and methodological, related to decision making and to the design and execution of research/intervention activities in Public Administration. In a theoretical perspective, these skills will be part of an ideal toolkit for interpreting the functioning, for diagnosing the main dysfunctions, as well as for acting possible interventions aimed at improving the performance, of the Public Administration as complex organization..
- Applying Knowledge and Learning Skills: those skills should allow the student to autonomously proceed with the organizational analysis of sector, offices and activities of the Public Administration, as well as the design of research/intervention actions aimed at improving their organizational and policy performance.
- Communication Skills: through the discussion of case studies, the student should learn to design, organize, carry out and evaluate a research/intervention action for the Public Administration, in many and different sectors and offices, as well as to communicate the results of those activities to interlocutors of various kinds, specialists and non-specialists ones.

## Emergency remote teaching

### Delivery

Only in case of Covid-19 Emergency, the lessons will be held on the Microsoft Teams platform and can be followed both synchronously, based on the ordinary lesson schedule, and asynchronously, as they will remain available to students on the same platform. Further teaching materials, to compensate the impossibility of holding lessons in person, will be available on the ARIEL platform.

### Program and reference

The program and reference will not change.

### Learning evaluation procedures and assessment criteria

The exam will take place in oral form, using the Microsoft Teams platform.

## Prerequisites for admission

Desiderable prerequisites for the course is a good knowledge of the basic concepts of Politics (Political Science), many of which will essentially be taken for granted during teaching. Those students who lack these prerequisites are strongly recommended to preliminary look at one of the following texts:

- a) D. Caramani (a cura di), *Scienza politica*, Egea, Milano 2015;
- b) G. Pasquino, *Nuovo corso di Scienza politica*, il Mulino, Bologna 2009.

## Assessment methods and criteria

Written exam: multiple choice questions, questions with semi-open and free answers, tests and any numerical exercises. An optional oral exam integration on the whole program is foreseen for students who pass the written test with at least 27/30.

Attending students must take a written mid-term test, on the first part of teaching program, and a final test, always in written form, at the end of the course on the remaining part of the program.

## Teaching methods

Frontal lessons (in presence, if - given the Covid-19 Emergency - the regulatory provisions will allow it, otherwise on remote by the Microsoft Teams platform), presentations by students, case studies, group discussions, also with the participation of testimonials from the political and institutional world. Teaching integration materials will be available on ARIEL platform.

### Expected learning outcomes:

- A) Knowledge and Understanding: at the end of the course, the student will have got a set of analytical, methodological and interpretative skills useful for the study of Public Administration, its organizational structures and processes.
- B) Applying Knowledge and Learning Skills: the gained knowledge should allow the student to autonomously carry out analyzes and research targeted on organizations, departments and other public apparatuses.
- C) Communication Skills: the presentation and discussion of case studies in the classroom, should allow the student learning to communicate the theoretical-methodological contents and the empirical results of research concerning the Public Administration to interlocutors of various kinds, specialists and non-specialists.

## Course Syllabus

The program consists of two Teaching Units (a-b), each of twenty hours.

### Teaching Program - Unit (a)

The first Unit, with an introductory character, is devoted to the introduction of the toolkit for the analysis of Public Administration as a complex organization. After a description of the study object, that is the Public Administration as a central organization of the public sector, which uses technologies and human resources for the production of public policies, it will be illustrated the main paradigms of organizational analysis useful for understanding public bureaucracies as complex organizations. Subsequently it will examine the new paradigms of administrative organization that are influencing the processes of change underway in the Public Administration, in Italy as well as in other Western countries.

### Unit (a) - Topics

1. Public Administration, Public sector and Public Policies. The Public sector in a mixed economy society: different view points on the role of the State. The balance between Public and private sectors. Public sector size and policy making: financial dimension and economic impact of public policies on the State budget. Public policies, public administration and the political system: who decides what? Participants in policy process. Market failures, policy tools and public intervention options. Performance cycle, performance budgeting and spending programs. Public sector and public spending in Italy in comparison with the main Western countries. Data sources and databases for analysis and research on public policies. Administrative structures and public management: analysis, evaluation, choice. Institutional design, social impact assessment and administrative feedback.

2. Organizational analysis of the Public Administration: concepts and methods. Public bureaucracy as a rational organization: hierarchical line and Weberian bureaucratic ideatype. Organizations as systems: the relationship with the environment and the internal interaction system. The

institutionalist approach: stability and change, power and heterogenesis of the ends. The economic analysis of organizations: transaction costs, agency theory, strategic behavior and opportunism of actors. The negotiated order approach: sources of uncertainty and organizational power; formal and informal structure of organizations. New paradigms of administrative organization and the management of change. New Public Management and Public Governance. Adminstrating in terms of multilevel governance. From the expansion to the crisis of the welfarist bureaucracies, up to a new "coming back" (the newfound role of the public sector facing with pandemic emergency). From legal norms to regulation. Towards a post-bureaucratic Public Administration.

#### Teaching Program - Unit (b)

The second Unit is devoted to a critical analysis of rational approaches to the study of public administrations, which will be taken into consideration and examined in their evolution from the Weberian bureaucratic idealtype to the most recent perspectives inspired by cognitive sciences, behavioral analysis and "nudging" . At first, it will be considered the developments related, on the one hand, to the analysis of bureaucratic dysfunctions (Merton, Gouldner, Selznick, Lindblom and Crozier), and, on the other hand, to the bounded rationality approach (Simon). Subsequently, it will be examined the approaches originating from cognitive sciences (Kahneman, Gigerenzer, Weick, Thaler), paying particular attention to their application to the design of public policies and the performance management of public administrations.

#### Unit (b) - Topics

1- Rationality and administrative behavior: from the Weberian bureaucratic idealtype to Simon's paradigm of bounded rationality. Administrative rationality and bureaucratic dysfunctions: unintentional effects and unexpected consequences of bureaucratic behavior (Merton); the relationship between discipline and competence concerning with line and staff; environmental pressures, heterogenesis of ends, role of interests and leadership in public organizations (Selznick); disjointed incrementalism in the construction of public policies (Lindblom).

2- Cognitive sciences, behavioral analysis and new actor models. From bounded rationality to decision-making heuristics. Expert decisions, uncertainty and intuitive decisions. Decision making and sense making. Using principles of anticipation and containment in administrative behavior. Judgment and decision. The nudging approach: gentle pushes and liberal paternalism. Unknowns of decision-making autonomy, unintentional consequences of intentional actions and the principle of harms to others. Behavioral analysis of administrative systems to improve performance in public services: the case of healthcare. Behavioral policies in education. Decision bias and natural disasters: nudge to promote prevention. The nudge for sustainable mobility. Public health, epidemics, emergencies and nudges. The nudgeathon: encouraging behavioral changes at the system level. The behavioral public administration approach for improving performance management systems.

As a corollary to Unit (b), a comparative research recently carried out using both qualitative and quantitative methods on the functioning of the SUAP (Desk for Productive Activities) will be presented and discussed.

#### Bibliography

##### Unit (a):

- A. Pichierra, *Introduzione alla sociologia dell'organizzazione*, Laterza, Roma-Bari 2010.
- G. Bonazzi, voce "Organizzazione", *Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani* (disponibile su Ariel).
- A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Carocci, Roma 2009.

##### Unit (b):

- A. La Spina, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, il Mulino, Bologna 2020, Chapters 1, 2, 3, 5, 7, 11, 12, 13, 15.
- R. Viale, *Oltre il nudge. Libertà di scelta, felicità e comportamento*, il Mulino, Bologna 2018.
- R. Viale e L. Macchi (a cura di), *Analisi comportamentale delle politiche pubbliche. Nudge e interventi basati sulle scienze cognitive*, il Mulino, Bologna 2021.

\*\*\*\*

Recommended further readings on some topics of the course are the following:

##### a) Historical evolution of the Italian Public Administration and Public administration:

- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna 1996.
- S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Editoriale scientifica, Napoli 2018.
- S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna 2014.
- F. Girotti, *Amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Carocci, Roma 2013.

##### b) Public sector from an economic perspective:

J.E. Stiglitz e J.K. Rosengard, *Economia del settore pubblico. Fondazioni teoriche, spesa e imposte*, Hoepli, Milano 2018.

##### c) Main policy branches of the Italian Public Administration:

G. Capano e E. Gualmini (a cura di), *Le amministrazioni pubbliche in Italia*, il Mulino, Bologna 2011.

##### d) Planning and managing organizational change:

G. Jones, *Organizzazione. Teoria, progettazione, cambiamento*, Egea, Milano.

##### e) Cognitive Sciences, reasoning and mental models for decision making:

- P. N. Jonhson Laird, *Pensiero e ragionamento*, il Mulino, Bologna 2008.

2012.

---