

# POLIARCHIE POLYARCHIES

VOLUME 7

N. 2 2024



EUT

ISSN 2611-2914 (online)  
ISSN 2611-4216 (print)

# POLIARCHIE / POLYARCHIES

volume 7

n. 2 / 2024

## Articoli/Articles

*Laura Fabiano*, La lunga saga sul ripristino dei controlli alle frontiere interne: dalla crisi migratoria del 2015 alle più recenti proposte di riforma del Codice Schengen

*Edoardo Lavezzo*, Shelter Theory Understood by Middle Powers: Analysis of Türkiye's Foreign Policy in Libya and Somalia

*Francesco Recanati*, Governance e digitalizzazione: sfide e opportunità per la Pubblica Amministrazione

*Matteo Sema e Sara Cervai*, La soddisfazione lavorativa nella pubblica amministrazione: il ruolo dell'utilità sociale

## FORUM – Incendi boschivi, modelli di gestione e sfide organizzative

*Gabriele Blasutig e Lucio Ulian*, Rispondere al fuoco: il ruolo cruciale delle reti organizzative nella gestione degli incendi boschivi

*Giuseppe Mariano Delogu*, I modelli organizzativi della gestione degli incendi nell'Europa mediterranea



**POLIARCHIE / POLYARCHIES**

VOLUME / **7**

N. **2** / 2024

# POLIARCHIE / POLYARCHIES

DIRETTORE  
Giuseppe Ieraci

COMITATO EDITORIALE  
Diego Abenante, Daniele Andreozzi, Serena Baldin, Federico Battera, Giacomo Biasutti,  
Gabriele Blasutig, Domenico De Stefano, Tullio Gregori, Cesare La Mantia,  
Pietro Neglie, Elizabeth Swain, Moreno Zago, Jacopo Zotti

REDAZIONE  
Giovanni Carrosio, Elisabetta De Giorgi, Lorenzo De Vidovich,  
Federico Donelli, Patrick Karlsen, Mattia Zulianello

SEGRETARIA DI REDAZIONE  
Valeria Caputo

COMITATO SCIENTIFICO  
Francesco Battegazzorre (Università di Pavia), Matthijs Bogaards (Jacobs University Bremen), Anna Bosco (Università di Firenze), Giampiero Cama (Università di Genova), Bernardo Cardinale (Università di Teramo), Ian Carter (Università di Pavia), Marco Clementi (Università di Pavia), Alessandro Colombo (Università di Milano), Giovanni Delli Zotti (già Università di Trieste), Paolo Feltrin (già Università di Trieste), Danica Fink-Hafner (University of Ljubljana), Daniela Frigo (già Università di Trieste), Damian Lajh (University of Ljubljana), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Liborio Mattina (già Università di Trieste), Leonardo Morlino (Luiss Guido Carli Roma), Damiano Palano (Università Cattolica Milano), Stefania Panebianco (Università di Catania), Lucio Pegoraro (Università di Bologna), Franca Roncarolo (Università di Torino), Guido Samarani (Università Ca' Foscari Venezia), Mauro Tebaldi (Università di Sassari), Michelguglielmo Torri (Università di Torino), Luca Verzichelli (Università di Siena)

*Poliarchie/Polyarchies* è su **facebook** (*Poliarchie/Polyarchies*) e su **Twitter** (@*poliarchie*)



Opera sottoposta a peer review secondo il protocollo UPI – University Press Italiane



*Poliarchie/Polyarchies* è Rivista Scientifica ANVUR, ai fini dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, per le Aree 11, 12 e 14.

ISSN 2611-2914 (online)

ISSN 2611-4216 (print)

EUT Edizioni Università di Trieste, 2024

via Weiss 21, 34128 Trieste

<https://eut.units.it>

<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

## Indice

- 140 La lunga saga sul ripristino dei controlli alle frontiere interne: dalla crisi migratoria del 2015 alle più recenti proposte di riforma del Codice Schengen  
*Laura Fabiano*
- 159 Shelter Theory Understood by Middle Powers: Analysis of Türkiye's Foreign Policy in Libya and Somalia  
*Edoardo Lavezzo*
- 193 Governance e digitalizzazione: sfide e opportunità per la Pubblica Amministrazione  
*Francesco Recanati*
- 214 La soddisfazione lavorativa nella pubblica amministrazione: il ruolo dell'utilità sociale  
*Matteo Sema e Sara Cervai*
- 237 FORUM – *Incendi boschivi, modelli di gestione e sfide organizzative*
- 238 Rispondere al fuoco: il ruolo cruciale delle reti organizzative nella gestione degli incendi boschivi  
*Gabriele Blasutig e Lucio Ulian*
- 269 I modelli organizzativi della gestione degli incendi nell'Europa mediterranea  
*Giuseppe Mariano Delogu*

## ***The Long Saga of The Restoration of Internal Border Controls: From the 2015 Migration Crisis to the Most Recent Schengen Code Reform***

### **La lunga saga sul ripristino dei controlli alle frontiere interne: dalla crisi migratoria del 2015 alle più recenti riforme del Codice Schengen**

*Laura Fabiano*

#### **Abstract**

*The Schengen Area is widely regarded as one of the most important achievements of European integration. However, the free movement zone has faced numerous challenges in terms of managing migrant flows and ensuring security. Over time, some states have partially or completely reinstated internal border controls. Recently, through the linked reference to the various procedures envisaged, some States have been able to reiterate the restoration of internal borders for an extended period of time, circumventing the time limits set by the Schengen Code. Clearly, the Austrian case is significant. The Austrian affair must be interpreted as a sign of a period of tension that necessitates special attention from European institutions and, naturally, the community of states.*

L'area Schengen è certamente considerata fra i principali successi dell'integrazione europea. Tuttavia, gli Stati dell'area di libera circolazione hanno anche dovuto affrontare numerose sfide legate oltre alla gestione dei flussi migratori ed alla sicurezza. Nel corso degli anni alcuni Stati hanno chiesto e ottenuto di reintrodurre parziali o totali forme di ripristino dei controlli alla frontiera. Negli ultimi anni, attraverso il richiamo concatenato alle procedure previste, alcuni Stati sono riusciti a reiterare il ripristino delle frontiere interne per lunghissimo tempo aggirando i limiti temporali fissati nel Codice Schengen. Il caso austriaco è senza dubbio emblematico. La vicenda austriaca deve essere interpretata come la spia di un momento di tensione che richiede una particolare attenzione da parte delle istituzioni europee oltre che, ovviamente, della comunità di Stati.

#### **Keywords**

*Schengen Code, European Commission, Austria*  
Codice Schengen, Commissione Europea, Austria

## L' Area Schengen e il Sistema Dublino nella crisi migratoria del 2015

L'area Schengen è generalmente considerata fra i principali successi dell'integrazione europea in quanto, a partire dalla sua creazione, si è indubbiamente facilitato il turismo, il commercio e la mobilità lavorativa tra i Paesi membri (Cellamare 2017: 841).<sup>1</sup> Tuttavia, nel corso degli anni, gli Stati dell'area di libera circolazione hanno anche dovuto affrontare numerose sfide legate oltre che, recentemente, all'eccezionalità pandemica (Quarta e Dell'Atti 2021: 11-42; Cerruti 2021: 1-20; Borraccetti 2020: 433-436; Spilateri 2020: 389-415) alla gestione dei flussi migratori ed alla sicurezza.

La facilità di movimento all'interno dell'area Schengen ha reso più semplice, ad esempio, la pianificazione di attacchi terroristici (Preite e Zappatore 2023: 107-128; Graziani 2022: 99-116); e difatti, proprio il tema del terrorismo in Europa, negli ultimi anni, ha sollevato diverse preoccupazioni riguardo alla capacità dei Paesi di monitorare in maniera efficiente ed efficace il territorio. Altro tema legato alla sicurezza nella zona Schengen ha riguardato poi la gestione dell'immigrazione irregolare e dell'accoglienza degli stranieri richiedenti asilo o rifugiati (Caggiano 2020; Mori 2016:103-113; Favilli 2018: 361-387; Di Pascale 2020: 1-47).

---

<sup>1</sup> L'area Schengen è una zona che comprende 29 Paesi europei che hanno deciso di abolire i controlli alle frontiere interne al fine di consentire al meglio la libera circolazione delle persone nei loro territori. Essa è nata grazie all'accordo di Schengen firmato il 14 giugno 1985 nel villaggio omonimo in Lussemburgo. I paesi inizialmente aderenti all'accordo furono Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. L'Italia ha sottoscritto l'accordo nel 1990. Le norme sull'abolizione dei controlli alle frontiere interne, implicanti l'ampliamento della libera circolazione per i cittadini dei Paesi firmatari, sono state perfezionate e ulteriormente definite dalla Convenzione di attuazione del 19 giugno 1990. Nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, l'acquis di Schengen è stato integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea. Nel 2016 viene adottato il Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) da ultimo modificato dal Regolamento (UE) 2024/1717. Ad oggi lo spazio Schengen conta circa 420 milioni di persone e comprende 29 Paesi. Vi si contano i Paesi membri dell'UE, Irlanda, Cipro ed i membri dell'Associazione europea di libero scambio (Islanda, Lichtenstein, Norvegia e Svizzera). Il 1° gennaio del 2023 la Croazia è diventata il ventisettesimo Paese ad aderire allo spazio Schengen. Il 30 dicembre 2023 il Consiglio ha convenuto di sopprimere i controlli alle frontiere interne e delle aeree marittime anche con Bulgaria e Romania. Entrambi i detti Stati hanno iniziato ad applicare integralmente l'*acquis* di Schengen a partire dal 31 marzo 2024. Cfr. sul punto <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/schengen-area/#members>. Bulgaria e Romania sono entrati a far parte dell'area Schengen integralmente a partire dal primo gennaio 2025 (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/12/12/schengen-council-decides-to-lift-land-border-controls-with-bulgaria-and-romania/>). Gli obiettivi principali perseguiti attraverso l'accordo sono, da sempre, la facilitazione della circolazione delle persone sul territorio degli Stati aderenti ed il miglioramento della cooperazione tra le forze di polizia dei Paesi che hanno sottoscritto l'accordo. Con l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, lo spazio Schengen ha realizzato anche una politica comune in materia di visti asilo e immigrazione: i Paesi della zona collaborano al fine di garantire la sicurezza all'interno dei propri confini ed in virtù di questo obiettivo è stato anche istituito un sistema informatico condiviso, il sistema informativo Schengen -SIS- (Serini 2023: 1-44)

In particolare, nel 2015, la crisi dei migranti siriani ha rappresentato un importante banco di prova per l'area di libera circolazione. In tale anno, infatti, un numero elevato di rifugiati e migranti ha attraversato le frontiere esterne e ciò ha condotto alcuni Paesi a reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne per gestire i flussi migratori e garantire la sicurezza.

La crisi migratoria della metà degli anni duemila è stata una delle maggiori emergenze umanitarie con cui l'UE si è confrontata negli ultimi decenni. L'afflusso massiccio di migranti in Europa nel 2015 è stato causato da gravi eventi concomitanti fra cui, principalmente, la guerra civile siriana ma anche la crisi afghana, il conflitto iracheno e diverse situazioni di instabilità in alcuni contesti africani (primariamente Eritrea e Somalia; Ferrari 2015: 943-950).

Nel 2015, dunque, la regolazione europea in tema di gestione dei migranti, che era tarata su una soglia di meno di 300.000 prime domande di asilo all'anno, ha dovuto fronteggiare un numero di prime domande salito a 1.321.600 (Mangiameli 2018: 1-21) innescando una crisi dell'area Schengen e del c.d. sistema di Dublino (Longhini 2022: 156-173).

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, è noto che il tema ha riguardato l'art. 13 del Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (c.d. Dublino III) il quale stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Esso afferma che:

Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie ..., che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

Tenendo conto che “detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera”. A fronte dell'enorme afflusso migratorio, nell'agosto del 2015, l'Ungheria ha minacciato di sospendere del tutto il Regolamento Dublino III sui richiedenti asilo (per poi, tuttavia, ritrattare le proprie dichiarazioni) mentre la Germania ha attivato le clausole discrezionali previste dall'art.17 permettendo dunque di presentare domanda di asilo in Germania indipendentemente dal Paese di primo ingresso dell'UE. Altresì l'Austria, nel medesimo periodo, ha consentito ai migranti di transitare verso la Germania senza registrarsi in Austria quale Paese di primo ingresso.

La crisi migratoria del 2015 ha rappresentato una sfida importante per l'area Schengen ponendo in evidenza le fragilità del principio di “solidarietà” fra gli Stati



membri dell'Unione (art. 67 TFUE) ed ha innescato una saga giurisprudenziale riguardante il ripristino dei controlli alle frontiere interne austriache che ha visto la Corte di giustizia pronunciarsi in anni ben successivi alla metà degli anni duemila (Borraccetti 2016: 127-130; Ippolito 2016: 653-664; Ruotolo 2016: 375-389; Fijnault 2015: 313-332).

## **Le regole sulla reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere nello Spazio Schengen in base al Regolamento (UE) 2016/399**

La possibilità che in determinati casi (o in relazione a particolari esigenze soprattutto di sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico) gli Stati possano ripristinare i controlli alle frontiere interne è normativamente previsto nel cd. "Codice Frontiere Schengen" (CFS; Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone).

Il Capo II (del Titolo II) del detto codice (artt. dal 25 al 35) è integralmente dedicato al "Ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne". In particolare, l'art. 25 della citata normativa stabilisce:

In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni. L'estensione e la durata del ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne non eccedono quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave...Se la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato perdura oltre il periodo di cui al paragrafo 1 del presente articolo, detto Stato membro può prorogare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne, tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 26 e secondo la procedura di cui all'articolo 27, per gli stessi motivi indicati al paragrafo 1 del presente articolo e, tenuto conto di eventuali nuovi elementi, per periodi rinnovabili non superiori a 30 giorni. 4. La durata totale del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, incluse eventuali proroghe di cui al paragrafo 3 del presente articolo, non è superiore a sei mesi. Qualora vi siano circostanze eccezionali, come quelle di cui all'articolo 29, tale durata totale può essere prolungata fino a un massimo di due anni, in conformità del paragrafo 1 di detto articolo.

Il ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne è comunque definito, nel Regolamento citato, quale forma di *extrema ratio* di protezione degli Stati in termini di sicurezza interna (Considerando 22 e 29 e artt. 25 c. 2, 26 c.1, 29 c. 2 e 30 c.1.).

La normativa distingue tre procedure attivabili dagli Stati richiedenti, differenziate a seconda se le ragioni alla base della istanza statale siano prevedibili (art. 27), richiedano un'azione immediata (art. 28) o, infine, costituiscano circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne (art. 29).

Quanto al primo caso, l'esempio più tipico potrebbe essere un evento sportivo programmato in relazione al quale si prevede un maggior afflusso di persone nel Paese o un *meeting* politico di particolare importanza (sia la Francia per le olimpiadi del 2024 sia l'Italia per il G7 in Italia hanno ad esempio previsto il ripristino temporaneo delle frontiere Schengen.-<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/comunicati-stampa/ripristino-dei-controlli-frontiere-dal-5-18-giugno-2024-g7-puglia>; [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en)). Lo Stato membro è tenuto a notificare agli altri Stati ed alla Commissione la propria volontà di ripristinare i controlli alle frontiere quattro settimane prima del ripristino previsto; i tempi possono essere più brevi quando le necessità collegate al ripristino dei controlli di frontiera sono note meno di quattro settimane prima del ripristino previsto. Con riguardo a tale procedura i limiti di tempo concessi sono quelli definiti nell'art. 25 del regolamento e, dunque, 30 giorni (ovvero la durata dell'evento alla base della richiesta). La durata non può comunque superare i sei mesi.

La procedura specifica per i casi che richiedono un'azione immediata (si pensi ad un grave attacco terroristico in un Paese confinante) può invece essere attivata quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro richiede un'azione immediata. In questo caso lo Stato membro interessato può, in via eccezionale, ripristinare immediatamente i controlli di frontiera interni per un periodo limitato di una durata massima di dieci giorni (senza, dunque, essere previamente autorizzato a farlo, ma con riserva di approvazione successiva). Se la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna perdura oltre i detti dieci giorni lo Stato membro può decidere di prorogare il controllo di frontiera interno per periodi rinnovabili non superiori a venti giorni. Nel prorogare tale periodo, lo Stato membro interessato deve tenere conto di alcuni parametri definiti nell'art. 26 del Regolamento, compresa una valutazione aggiornata della necessità e della proporzionalità della misura, nonché di eventuali nuovi elementi. In particolare, i criteri definiti nell'art. 26 del Regolamento sono: "a) il probabile impatto della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato, anche a seguito di attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata; b) l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne". La durata totale del ripristino del controllo di frontiera interni, sulla base di tale procedura, non può essere superiore a due mesi.

Infine, è prevista una procedura specifica in caso di circostanze eccezionali suscettibili di mettere a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne. In questo caso, caratterizzato da carenze gravi e persistenti nel controllo alle frontiere esterne ovvero circostanze che possano costituire una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (uno stato di rivolta, l'afflusso nel Paese di un numero massiccio di immigrati per circostanze inattese), il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere ripristinato per una durata massima di sei mesi. Tale periodo può essere prorogato non più di tre volte, per ulteriori sei mesi al massimo, se le circostanze eccezionali perdurano.

La peculiarità di tale procedura consiste nel fatto che, per tali casi, l'avvio della stessa spetta al Consiglio (e non allo Stato membro) il quale assume la decisione anch'essa quale *extrema ratio* e come misura volta a proteggere gli interessi comuni. La raccomandazione del Consiglio - in questo caso veicolata allo Stato attraverso un atto che porta il *nomen juris* di "decisione d'esecuzione", ossia una decisione legislativa prevista in via generale all'art. 291 TFUE per dare appunto esecuzione, in modo uniforme, a specifiche norme contenute in atti giuridicamente vincolanti dell'Unione (in questo caso il "Codice Frontiere Schengen") - si basa su una proposta della Commissione ed è altresì previsto che gli Stati membri possano chiedere alla Commissione di presentare una tale proposta di raccomandazione al Consiglio. Lo Stato interessato può non attuare la Raccomandazione del Consiglio informando la Commissione per iscritto dei propri motivi. In questo caso la Commissione presenta al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione che valuta i motivi indicati dallo Stato membro interessato e le conseguenze per quanto riguarda la protezione degli interessi comuni nello spazio senza controllo alle frontiere interne.

## **I reiterati rinnovi austriaci nel ripristino dei controlli alle frontiere interne**

Nel corso degli anni si sono verificate diverse circostanze in relazione a cui alcuni Stati hanno chiesto e ottenuto di reintrodurre parziali o totali forme di ripristino dei controlli alla frontiera e, negli ultimi anni, è accaduto che, attraverso il richiamo concatenato alle procedure previste, alcuni Stati siano riusciti a reiterare il ripristino delle frontiere interne per lunghissimo tempo aggirando, dunque, gli stringenti limiti temporali fissati nel CFS.

Il caso austriaco è senza dubbio emblematico (Marinai 2022: 85-108; Gatta 2022). Difatti l'Austria, il 15 settembre 2015 ha comunicato la propria intenzione di reintrodurre, a partire dal giorno successivo, i controlli alle frontiere interne con Italia,

Slovacchia, Slovenia e Ungheria, invocando la necessità di un'azione immediata per far fronte agli ingenti flussi di richiedenti protezione internazionale. All'epoca dei fatti la normativa utilizzata era l'articolo 25 del regolamento n. 562/2006, divenuto successivamente l'articolo 28 del Codice frontiere Schengen. La questione, come già accennato, atteneva per lo più all'ingresso di cittadini di Stati terzi in fuga dal conflitto siriano i quali, dopo aver attraversato la frontiera tra Turchia e Grecia, anche a causa dello stato di grave *deficit* del sistema di asilo di quest'ultimo Paese, puntavano a raggiungere, come luogo di destinazione finale, gli Stati del centro e nord Europa.

Il 16 novembre 2015, trascorso il termine massimo di due mesi previsto dalla procedura che consente la reintroduzione immediata dei controlli alle frontiere interne (l'attuale art. 28 CFS), l'Austria si è avvalsa della procedura di carattere generale (l'attuale art. 25 CFS) la quale consente il ripristino per un periodo totale non superiore a sei mesi. Il 16 maggio 2016, trascorso anche tale termine, l'Austria ha potuto utilizzare la procedura applicabile a fronte di circostanze eccezionali causate da carenze gravi e persistenti nei controlli alle frontiere esterne e che mettono a rischio il funzionamento globale dell'area Schengen intesa come spazio senza controlli alle frontiere interne (ai sensi dell'attuale art. 29, nel frattempo sostituitosi al Reg. 562/2006). Ciò in quanto il Consiglio dell'Unione, con decisione di esecuzione (UE) n. 2016/894 del 12 maggio 2016, ha raccomandato allo Stato austriaco (così come anche a Danimarca, Germania, Norvegia e Svezia) di mantenere controlli di frontiera temporanei proporzionati, per un periodo massimo di sei mesi, in modo tale da poter rispondere in modo adeguato alla grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna connessa ai movimenti secondari di migranti irregolari, causati dalle significative carenze riscontrate nel controllo alle frontiere esterne da parte della Repubblica ellenica. Con successive raccomandazioni (oggetto, rispettivamente, delle decisioni di esecuzione (UE) n. 2016/1989 dell'11 novembre 2016, n. 2017/246 del 7 febbraio 2017, n. 2017/818 dell'11 maggio 2017), il Consiglio ha poi prorogato fino al 10 novembre 2017 la possibilità per lo Stato austriaco di mantenere i controlli alle frontiere interne. Sebbene infatti il Consiglio rilevasse una riduzione dei flussi migratori e dei progressi compiuti dalla Grecia nella gestione delle frontiere esterne, riteneva comunque che la permanenza di un numero significativo di migranti in Grecia continuasse a rappresentare una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna con conseguente rischio per il funzionamento globale dello spazio Schengen.

A ridosso dello spirare del termine finale dell'ultima delle dette raccomandazioni adottate dal Consiglio, l'Austria ha poi notificato agli altri Stati membri ed alla Commissione la propria intenzione di avvalersi della procedura generale (dunque, nuovamente l'art. 25 CFS) per il ripristino – a partire dall'11 novembre 2017 – dei controlli alle frontiere interne con la Slovenia e con l'Ungheria, esibendo motivazioni le-

gate alla situazione di sicurezza in Europa ed alle minacce derivanti dal perdurare di significativi movimenti secondari. Le dette misure sono state poi reiterate, di sei mesi in sei mesi, con successive comunicazioni, l'ultima delle quali ha disposto il mantenimento dei controlli fino all'11 novembre 2022.

Con riguardo ai contenuti delle citate notifiche rilevante risulta la circostanza che esse siano sostanzialmente identiche fra loro salvo la previsione, in alcune di esse, del riferimento alla minaccia terroristica ed all'esigenza di contrasto alla criminalità organizzata. Vi è infine da aggiungere che l'Austria ha anche compiuto ulteriori notifiche motivate alla luce della pandemia di Covid-19 e riguardanti di volta in volta – dal marzo 2020 fino al 15 giugno dello stesso anno – la reintroduzione dei controlli alle frontiere con Germania, Italia, Liechtenstein, Repubblica ceca, Repubblica slovacca e Svizzera, e, successivamente – da gennaio a maggio 2021 – alle sole frontiere con la Repubblica ceca e la Slovacchia.

Risulta dunque, da tale corposa evoluzione, come, da settembre 2015 alla fine del 2022, senza alcuna minima interruzione, l'Austria si è avvalsa della possibilità di reintrodurre i controlli alle frontiere (o quanto meno parte di esse) con altri Stati membri o Stati associati all'area Schengen con il conseguente risultato fattuale di aggirare il carattere di *extrema ratio* di tale misura e di invertire, in effetti, la regola della libera circolazione con la sua stessa eccezione (il ripristino dei controlli).

## **Il contenzioso giudiziario dinanzi alla Corte di Giustizia**

Esasperato dal continuo rinnovo dei controlli alle frontiere, convinto dell'illegittimità del comportamento austriaco, il 16 novembre del 2019 un cittadino europeo, NW, ha varcato la frontiera austriaca provenendo dalla Slovenia e, dinanzi all'invito delle autorità di polizia austriache a identificarsi tramite passaporto o carta d'identità, ha chiesto espressamente all'agente di controllo se detta operazione consistesse in una verifica di frontiera o in un controllo di identità. Informato del fatto che il controllo costituiva una verifica di frontiera si è rifiuto di esibire il passaporto (fornendo tuttavia la patente) ed è stato pertanto multato per un ammontare di 36 euro. Riguardando la questione il principio della libera circolazione delle persone nella zona Schengen, e non certo l'ammontare della somma da pagare, NW ha dunque contestato in sede amministrativa sia il controllo in sé sia la conseguente multa, dando così origine ad un contenzioso dal quale, tramite rinvio pregiudiziale, la questione ha raggiunto la Grande Camera di Lussemburgo.

La vicenda è stata valutata in termini alquanto diversi dall'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe, nelle proprie conclusioni (presentate il 6 ottobre 2021; reperibili

all'url: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247108&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1>) e dalla Corte in sede di decisione (CGUE, Grande Sezione, Sentenza 26 aprile 2022, C-368/20 e C-369/20).

L'avvocato generale, nel valutare la legittimità di una reiterata richiesta di ripristino delle frontiere interne da parte di uno Stato si è soffermato sulla distinzione fra minaccia nuova e minaccia rinnovata (punti 43-44 conclusioni dell'Avvocato generale) e, ritenendo acclarato che dinanzi ad una minaccia nuova uno Stato possa ripristinare i propri controlli di frontiera interni anche in modo ripetuto, ha reputato necessario di indagare solo sulla legittimità di tale possibilità nel caso di minaccia rinnovata (punto 42, Conclusioni dell'Avvocato generale). Anche in relazione a tale aspetto l'avvocato generale, sulla base di diverse considerazioni e ponendo alcuni limiti, ha concluso che sia possibile per uno Stato ripristinare in modo reiterato i controlli alla frontiera interni.

Un primo ordine di considerazioni ha riguardato alla necessità di rispettare le competenze degli Stati membri in materia di ordine pubblico e di sicurezza interna facendo richiamo in particolar modo all'art. 72 TFUE (V. Nicolì 2022: 1673<sup>-1681</sup>); in secondo luogo l'Avvocato generale ha posto in evidenza come il concetto stesso di minaccia previsto nell'art. 25 del CFS non sia definito in modo chiaro, sostenendo che il suo carattere dinamico possa comportare che vi sia una certa fluidità fra ciò che può essere considerata una minaccia nuova e ciò che può essere catalogata come una minaccia rinnovata (Punti 60 e 61, Conclusioni dell'avvocato generale).

Sebbene propendesse per un'interpretazione finalizzata a garantire un certo margine di azione statale a tutela della sua sicurezza e dell'ordine pubblico, l'Avvocato generale ha ritenuto comunque che i casi di rinnovata applicazione delle disposizioni che consentono il ripristino delle frontiere interne dovessero essere valutati secondo criteri stringenti: dunque, oltre ai criteri da rispettare per ogni richiesta di deroga (definiti nell'art. 26 CFS) in caso di rinnovo "l'esperienza acquisita impo[ne] allo Stato membro interessato di valutare ancor più minuziosamente la rigorosa proporzionalità della misura al fine di dimostrare che è strettamente necessario prolungare il controllo. In altri termini, tenuto conto del periodo nel corso del quale il controllo è già stato ripristinato, uno Stato membro che intenda applicare nuovamente l'articolo 25, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen deve segnatamente spiegare, sulla base di analisi concrete, oggettive e circostanziate, da un lato, perché il rinnovo del controllo sia adeguato, valutando quale sia stato il grado di efficacia della misura iniziale di ripristino del controllo. Dall'altro lato, lo Stato deve precisare perché quest'ultimo sia ancora un mezzo necessario, illustrando le ragioni per cui nessun'altra misura meno coercitiva sarebbe sufficiente, come ad esempio, l'impiego del controllo di polizia, dell'intelligence, della cooperazione di polizia a livello dell'Unione nonché della coo-

perazione di polizia internazionale» (punto 67 Conclusioni dell'avvocato generale). Le conclusioni dell'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe non sono state condivise dalla Corte di Giustizia nella sua successiva decisione.

Nella sentenza adottata il 26 aprile 2022, la Corte coglie infatti l'occasione per offrire un'interpretazione rigorosa sia delle deroghe previste nel Capo II del Codice Schengen (punti 64-66 della sentenza C-368/20 e C-369/20) sia dell'art. 72 TFUE; ai punti 85 e 86 della sentenza la Corte afferma esplicitamente: "Per quanto riguarda più specificamente l'articolo 72 TFUE, è vero che tale disposizione prevede che il titolo V del Trattato FUE non osti all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. 86 Tuttavia, come la Corte ha dichiarato, il Trattato FUE prevede deroghe espresse da applicare in situazioni che possono compromettere l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza soltanto nei suoi articoli 36, 45, 52, 65, 72, 346 e 347, che riguardano ipotesi eccezionali chiaramente delimitate. La deroga prevista all'articolo 72 TFUE, per costante giurisprudenza, deve essere interpretata restrittivamente. Ne consegue che tale articolo 72 non può essere interpretato nel senso che conferisce agli Stati membri il potere di derogare alle disposizioni del diritto dell'Unione mediante un mero richiamo a responsabilità che incombono sui medesimi per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna". Alla luce di tale interpretazione la Corte opta per una esegesi sostanziale del concetto di minaccia nuova e conclude affermando che l'articolo 25, paragrafo 4, del Codice frontiere Schengen debba essere interpretato nel senso che esso osta al ripristino temporaneo da parte di uno Stato membro del controllo di frontiera alle frontiere interne fondato sugli articoli 25 e 27 di tale Codice qualora la durata di tale ripristino superi la durata massima totale di sei mesi, fissata da detto articolo 25, paragrafo 4, e non sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti a detto articolo 25.

La Corte non manca, a conclusione della decisione, di muovere una (non così tanto) velata critica alla Commissione ricordando che conformemente all'articolo 27 paragrafo 4 del CFS se, sulla base delle informazioni contenute nella notifica ricevuta da uno Stato membro che intende ripristinare un controllo di frontiera alle frontiere interne, tale istituzione nutre preoccupazione sulla necessità o sulla proporzionalità del previsto ripristino, è tenuta ad emettere un parere a tal fine. Nella circostanza specifica, per ammissione della stessa Commissione, questa non ha emesso un siffatto parere in conseguenza delle notifiche da essa ricevute da parte della Repubblica d'Austria pur affermando la stessa Commissione, in sede di udienza, di ritenere che, a partire dal 2017, il ripristino dei controlli austriaci fossero incompatibili con le disposizioni del codice frontiere Schengen e, di conseguenza, con il diritto dell'Unione.

Nonostante la sua estrema chiarezza, la decisione della Corte di giustizia non ha posto il definitivo punto sul tema. Difatti, mentre inizialmente (nel 2022) l'effetto della decisione era sembrato essere la rimozione dei controlli alle frontiere da parte dell'Austria, il medesimo Paese, tra aprile e maggio del 2023, insieme con Danimarca, Francia, Germania, Norvegia e Svezia, ha notificato alla Commissione il ripristino dei controlli alle frontiere interne per sei mesi (da fine aprile/metà maggio a fine ottobre/metà novembre 2023). Per questo motivo la Commissione ha avviato un processo di consultazione formale (a norma dell'articolo 27 CFS) con tutti gli Stati membri interessati. Nell'ambito di tale processo di consultazione, il 26 aprile 2023, la Commissione ha ricevuto un parere dalla Slovenia in merito al ripristino dei controlli alla frontiera tra Austria e Slovenia e si è dichiarata disposta a ricorrere agli strumenti giuridici a sua disposizione qualora le successive consultazioni fra i due Paesi dovessero confermare che gli Stati membri si spingono a prorogare i controlli alle frontiere interne in modo non necessario e proporzionato e che tale comportamento non si basa sull'esistenza di una nuova minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Relazione sullo stato di Schengen 2023. Bruxelles, 16.5.2023; COM(2023) 274 *final*).

Si tratta, dunque, di una questione che non sembra ancora del tutto risolta e che, peraltro, richiede di essere valutata nella sua interezza tenendo conto che l'Austria sembra voler limitare la libera circolazione non solo sul fronte Schengen (per la circolazione delle persone) ma anche con riguardo alla libera circolazione delle merci: la problematica in questo caso ha toccato l'Italia quando il governo austriaco ha stabilito dei limiti di ingresso nel proprio Paese dei tir al Brennero. Il governo italiano ha reagito scrivendo una lettera alla Commissione UE sull'argomento. La Commissione ha risposto accogliendo le obiezioni italiane e minacciando nei confronti dell'Austria l'apertura di una procedura d'infrazione (<https://www.mit.gov.it/ricerca/brennero>). Paradossalmente l'Italia, pur colpita da una misura del genere, non si è risparmiata la possibilità di adottare a propria volta un provvedimento funzionale a restringere, o comunque, limitare l'ingresso di cittadini stranieri nel proprio Paese: il 18 ottobre 2023 il Ministro degli Interni Piantedosi ha comunicato la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne terrestri con la Slovenia, in base all'art. 28 del Codice frontiere Schengen; una misura attuata dal 21 ottobre per un periodo di dieci giorni e prorogata una prima volta fino al 19 novembre ed una seconda fino al 9 dicembre 2023 (Restuccia 2023).

La decisione italiana è stata giustificata dall'intensificarsi della crisi israelo-palestinese che aveva "aumentato il livello di minaccia di azioni violente anche all'interno dell'Unione», sia dall'aumento della pressione migratoria cui l'Italia è soggetta (lettera



del Ministro dell'Interno Piantedosi del 18.10.2023, <https://www.governo.it/it/articolo/reintroduzione-dei-controlli-delle-frontiere-interne-terrestri-con-la-slovenia-nota-di-consultato-il-31/05/2024->). Il crescente numero di arrivi di migranti irregolari via mare e via terra (in particolare dal confine orientale), secondo il Ministero degli Interni, confermava l'esigenza di rafforzare ulteriormente gli strumenti di prevenzione e controllo ponendo in rilievo che "le misure di polizia alla frontiera italo-slovena non risulta[va]no adeguate a garantire la sicurezza richiesta".

Altro Paese in relazione al quale il tema della tenuta di Schengen sembra essere attualmente in bilico è infine la Francia, Stato membro che ha sospeso lo spazio Schengen in maniera quasi sistematica a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza emesso subito dopo gli attentati di Parigi (avvenuti, come noto, la sera del 13 novembre 2015), per poi continuare con le proroghe in ragione dell'arrivo massiccio dei migranti, del rischio pandemico e, dal 2022, della guerra tra Russia e Ucraina.

Tale situazione ha innescato un vivace confronto tra la Corte di Giustizia dell'UE e il *Conseil d'État*. La Corte europea, con decisione del 26 aprile del 2022, ha precisato che in base all'art. 25, par. 4, del Codice Schengen la sospensione della libera circolazione non può essere disposta per un tempo superiore alla durata massima totale di sei mesi, salvo che "sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti a detto articolo" e tuttavia, il 27 luglio dello stesso anno, il *Conseil d'État* ha convalidato nuovamente la proroga del ripristino dei controlli alle frontiere interne disposto da parte del Governo francese senza preoccuparsi di definire con chiarezza la nuova minaccia cui il Paese sarebbe esposto rendendo in tal modo sostanzialmente lettera morta l'interpretazione fornita dalla CGUE è rimasta. Le tensioni fra Francia e UE hanno riguardato anche l'interpretazione e il rispetto della Direttiva Rimpatri (Rondine 2023).

Da ultimo, agli inizi di settembre 2024, la ministra dell'interno tedesca Nancy Feaser ha annunciato significative misure restrittive adottate dalla Germania a partire dal successivo 16 settembre. La Germania ha difatti disposto la chiusura delle sue frontiere interne con tutti e nove i Paesi Schengen con i quali confina a ragione della necessità di contrastare l'immigrazione irregolare e tutelare il Paese da minacce terroristiche. Non sfugge, tuttavia, come la decisione tedesca sopraggiunga in un momento nel quale un partito apertamente antimigrazione, l'AFD (*Alternative für Deutschland*-Alternativa per la Germania), è riuscito a conquistare relativamente importanti successi elettorali a livello substatale (in Turingia ed in Sassonia).

Il tema, dunque, non riguarda solo l'Austria, paese in relazione al quale la questione si è posta in modo emblematico ma non esclusivo. La vicenda austriaca sembra invece da interpretarsi come la cartina tornasole di un momento di tensione maggiormente generalizzato che richiede una particolare attenzione da parte delle istituzioni euro-

pee oltre che, ovviamente, della comunità di Stati che hanno scelto di condividere gli obiettivi dello spazio di libera circolazione (alcuni) oramai da quasi quarant'anni.

## Le più recenti modifiche al Codice Schengen

Le numerose carenze nella gestione unionale delle frontiere interne ed esterne hanno spinto ad una rivalutazione delle norme che ne disciplinano l'*acquis* e, dunque, alla presentazione da parte della Commissione di una proposta di Regolamento recante alcune modifiche al Codice Schengen. La maggior parte delle proposte modificative riguarda, in effetti, gli articoli dedicati al ripristino dei controlli alle frontiere interne (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, COM(2021) 891 *final* 2021/0428 (COD)).

A maggio del 2024 il Consiglio ha licenziato un testo, dopo aver trovato l'accordo politico con il Parlamento europeo, ed il 13 giugno successivo è stato adottato il Regolamento (UE) 2024/1717 che modifica il Regolamento (UE) 2016/399.

Nella proposta di modifica del Regolamento era disposta la variazione di molti articoli concernenti il ripristino temporaneo delle frontiere interne pur riguardando anche altre tematiche importanti concernenti la zona Schengen come la c.d. "strumentalizzazione dei migranti alle frontiere esterne" (definita, nell'art. 1 della proposta di regolamento, come "la situazione in cui un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale") o il tema delle c.d. "riammissioni informali" ovvero il trasferimento dei cittadini di Stati terzi da uno Stato membro a quello confinante senza, appunto, formalità alcuna in quanto gli interessati sono colti vuoi all'atto di attraversare la frontiera, vuoi in un momento appena successivo e in località prossima alla frontiera medesima, in assenza di titolo di soggiorno nello Stato in cui siano fermati. Come è stato osservato "L'assenza di formalità nei trasferimenti si accompagna sovente a modi assai risoluti delle autorità locali, che non di rado sfociano in abusi e violazioni dei diritti fondamentali degli stranieri sia da parte delle autorità che effettuano il trasferimento sia di quelle che ricevono gli stranieri" (Pistoia 2022: 39; cfr. inoltre Astuti, Bove, Brambilla, Lici, Rizzi, Stege e Stojanova 2022: 2-49).

La novella, chiaramente, trae le proprie origini dalle vicende critiche di questi ultimi anni e si propone come un testo molto più articolato e dettagliato rispetto a quello originario. A tal proposito, nel quarto considerando del Regolamento si legge: “Negli ultimi anni lo spazio Schengen ha subito sfide senza pari che per natura non sono circoscrivibili al territorio di un solo Stato membro. Tali sfide hanno dimostrato che il mantenimento dell’ordine pubblico e della pubblica sicurezza nello spazio Schengen è responsabilità condivisa che richiede l’azione congiunta e coordinata degli Stati membri e a livello dell’Unione. Hanno inoltre evidenziato le lacune del regime di funzionamento dello spazio Schengen alle frontiere esterne come alle frontiere interne e la necessità di creare un quadro più forte e solido per poter rispondere con maggiore efficacia alle sfide cui fa fronte lo spazio Schengen, al fine di rafforzare la fiducia e la solidarietà reciproche e di garantire l’assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla loro nazionalità, all’atto di attraversare le frontiere interne, consentendo nel contempo agli Stati membri di rispondere con efficacia alle sfide a cui fanno fronte”.

In base al Regolamento del 2024, l’innovato art. 25, prevedendo che in caso di minaccia grave per l’ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro il detto Stato può, in via eccezionale, ripristinare i controlli alle frontiere interne, specifica dei casi tipici di minaccia grave quali “attentati o minacce di tipo terroristico, e minacce apportate da forme gravi di criminalità organizzata; b) emergenze di sanità pubblica su vasta scala; c) una situazione eccezionale caratterizzata da spostamenti non autorizzati improvvisi e su vasta scala di cittadini di paesi terzi tra Stati membri, che mette a dura prova le risorse e le capacità complessive di autorità competenti ben preparate e che potrebbe mettere a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne, come dimostrato dall’analisi delle informazioni e da tutti i dati disponibili, anche provenienti dalle agenzie dell’Unione competenti; d) eventi internazionali di ampia portata o alto profilo”. All’art. 25 viene aggiunto altresì l’art. 25 bis dedicato specificatamente alle procedure per casi che richiedono un intervento a causa di eventi prevedibili o imprevedibili stabilendo, per questo secondo caso, che uno Stato possa, in via eccezionale, ripristinare immediatamente i controlli alle frontiere interne (per un mese, con possibilità di allungamento a 3 mesi); nel caso di eventi prevedibili, la normativa prevede che, con un preavviso di almeno quattro settimane, uno Stato possa ripristinare i controlli alla frontiera (per sei mesi, le cui eventuali proroghe non possono superare i due anni).

Il perdurante stato di ripristino dei controlli alle frontiere è normato con una certa attenzione nella novella la quale stabilisce che uno Stato che si trovi in tale situazione deve, con notifica a Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione e agli altri Stati membri, motivare il perdurare della minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza

interna; dimostrare che le misure alternative per rispondere alla minaccia sono ritenute inefficaci o si sono rivelate tali al momento della notifica; c) presentare le misure di attenuazione prese in considerazione per accompagnare il controllo di frontiera alle frontiere interne; d) includere, ove opportuno, una presentazione dei mezzi, delle azioni, delle condizioni e del calendario contemplati per la revoca del controllo di frontiera alle frontiere interne. Entro tre mesi da tale notifica, la Commissione emette un nuovo parere sulla necessità e sulla proporzionalità della proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne. La novella introduce anche l'art. 27 bis in base al quale è possibile da parte di uno Stato membro (o per iniziativa della Commissione) attivare una procedura di consultazione comprendente riunioni congiunte tra lo Stato membro che prevede di ripristinare o prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne e gli altri Stati membri, specialmente quelli direttamente coinvolti da tali misure, e le agenzie dell'Unione competenti.

Infine, probabilmente come retaggio dell'esperienza pandemica, il nuovo art. 28 introduce un meccanismo specifico in caso di emergenza di sanità pubblica su vasta scala che mette a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne. Che l'anno pandemico abbia rappresentato un momento di significativo ripensamento di alcune procedure ed obiettivi Schengen è reso conto anche in diversi considerando al Regolamento fra cui, principalmente, il n. 7 ("La pandemia di COVID-19 ha dimostrato che le minacce per la salute pubblica possono esigere norme uniformi in materia di restrizioni di viaggio nei confronti dei cittadini di paesi terzi che si recano nell'Unione. Far fronte a queste minacce con misure incoerenti e divergenti alle frontiere esterne ha un'incidenza negativa sul funzionamento dell'intero spazio Schengen, toglie prevedibilità a chi viaggia dai paesi terzi e riduce i contatti interpersonali con i cittadini di quei paesi. Per preparare lo spazio Schengen a sfide future di portata paragonabile alla pandemia di COVID-19, è opportuno istituire un nuovo meccanismo che consenta l'adozione e la revoca, in modo tempestivo, di misure coordinate a livello dell'Unione. Il nuovo meccanismo alle frontiere esterne dovrebbe applicarsi in caso di un'emergenza di sanità pubblica su vasta scala che comporti una grave minaccia per la salute a carattere transfrontaliero, riconosciuta dalla Commissione a livello di Unione, fatto salvo il regolamento (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio, tenendo conto delle informazioni fornite dalle autorità nazionali competenti") e i considerando da 36 a 39.

La normativa adottata a giugno interviene dunque su più fronti: da una parte essa prevede un allungamento dei tempi totali usufruibili dagli Stati per la reintroduzione dei controlli di frontiera all'interno della zona di libera circolazione (fino a un massimo di due anni -prorogabili ulteriormente in casi eccezionali dagli Stati con comunicazione alla Commissione), d'altra parte essa introduce la possibilità che gli Stati rinnovino

i provvedimenti di reintroduzione delle frontiere interne qualora una pregressa minaccia non sia stata ancora risolta. Contemporaneamente la riforma chiarisce ed estende l'elenco degli elementi che uno Stato membro deve valutare quando prende una decisione di ripristino temporaneo dei controlli di frontiera e introduce un meccanismo di consultazione con le istituzioni UE e con gli altri Stati membri. Grande importanza nella novella normativa è attribuita alla necessità che uno Stato, prima di adottare una misura di ripristino dei controlli alle frontiere interne, effettui una valutazione di impatto della relativa decisione sulla circolazione di merci, persone, servizi e capitali nell'area che gli pertiene (sul punto si sofferma il considerando n. 42). Vengono inoltre valorizzate le possibili misure di attenuazione che possono accompagnare una decisione di temporanea limitazione di una frontiera interna proprio al fine di limitare l'impatto dannoso che qualunque sospensione del sistema Schengen comporta.

Come già accennato, infine, la proposta interviene sulla *governance* di Schengen rafforzando le procedure di supervisione della Commissione e degli altri Stati membri nelle situazioni di ripristino delle frontiere interne da parte di singoli Paesi (Montaldo 2023: 17-33) e prevedendo che la Commissione (o qualsiasi Stato membro) possa adottare, in qualunque momento, un parere sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino dei controlli alle frontiere interne. Qualora i controlli interni siano in atto per complessivi 18 mesi, la Commissione sarà tenuta a formulare un parere sulla loro proporzionalità e necessità e ad avviare un processo di consultazione con gli Stati membri.

Alla luce delle modifiche del codice Schengen non è possibile non considerare tali ultimi sviluppi quali prodotto delle criticità degli ultimi anni e delle tensioni interne allo spazio di libera circolazione delle persone che, se da una parte lavora con energia all'allargamento, manifesta altresì momenti di arretramento di fatto che non devono mai essere sottovalutati.

*[Articolo ricevuto il 11 Giugno 2024 – accettato il 4 Ottobre 2024]*

## Bibliografia

- Astuti M., Bove C., Brambilla A., Lici A., Rizzi E.S., Stege U. e I. Stojanova  
2022 'Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti». I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 2-49.
- Borraccetti M.  
2016 'Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?', *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 127-130.  
2020 'La gestione delle frontiere ai tempi del coronavirus', *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 433-436.
- Caggiano, G.  
2020 *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli.
- Cellamare, G.  
2017 'Schengen (sistema di)', *Enciclopedia del Diritto, Annali X*, Milano, Giuffrè.
- Cerruti, T.  
2021 'Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto COVID per attraversare i confini dell'Unione Europea?', *Rivista AIC*, 2, pp. 1-20.
- Di Pascale, A.  
2020 'Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE', *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 1-47.
- Favilli, C.  
2018 'La politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri', *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 361-387.
- Ferrari, G.F.  
2015 'La questione migratoria fra prospettive ireniche e realismo occidentale', *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, pp. 943-950.
- Fijnault, C.  
2015 'The Refugee Crisis: The End of Schengen?', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 23, pp. 313-332.
- Gatta, F.L.  
2022 'Enough is enough! La Corte di Giustizia interviene sull'(il)legittimità delle proroghe "a catena" dei controlli alle frontiere interne. Ma lo Spazio Schengen rimane a rischio', *Diritti Comparati, Comparare i diritti fondamentali in Europa*, post del 19 maggio.
- Graziani, C.  
2022 'La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello', *Istituzioni del Federalismo*, 1-2 (S), pp. 99 -116.
- Ippolito, F.  
2016 'La "tragedia" delle frontiere europee', *European Papers*, 1 (2), pp. 653-664.

Longhini, A.

2022 'Continuità e cambiamento nella politica migratoria dell'UE dopo il 2015. Un'analisi dei suoi principali strumenti di policy', *Poliarchie*, 5(2), pp. 156-173.

Mangiameli, S.

2018 'L'Unione europea e la crisi umanitaria', in *Italian Papers on Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, 1, pp. 1-21.

Marinai, S.

2022 'La Corte di giustizia e la durata massima delle misure volte a reintrodurre i controlli alle frontiere interne', in *I Post di AISDUE*, IV, Sezione "Articoli", 5, pp. 85-108.

Montaldo, S.

2023 'La riforma della governance delle frontiere interne dello spazio Schengen', in M. Savino, D. Vitiello, *Esilio e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 17-33.

Mori, P.

2016 'Le politiche relative all'asilo e all'immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica', *Il Diritto dell'Unione europea*, 1, pp. 103-113.

Nicoli, V.

2022 'La sensibilità politica nella valutazione dell'ordine pubblico europeo', *DPCE online*, 3, pp. 1673-1681.

Pistoia, E.

2022 'Verso la riforma del Codice Frontiere Schengen: le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, pp. 38-64.

Preite G. e R. Zappatore

2023 'Sicurezza e libera circolazione: quali prospettive per l'area Schengen?', *Iconocrazia, Rivista di scienze sociali e filosofia politica*, 23 (1), pp. 107-128.

Quarta E. e L. Dell'Atti

2021 'Borders and Bordering in the EU in the Time of CoViD-19', *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2, pp. 11-42.

Restuccia, L.

2023 'I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena', *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, post del 19 novembre.

Rondine, F.

2023 'Quale regime per l'attraversamento delle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli di frontiera?', *Questione Giustizia*, post del 1 dicembre.

Ruotolo, G.M.

2016 'Sulle recenti misure di ristabilimento dei controlli ad alcune frontiere interne alla luce del Codice Schengen', *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2-3, pp. 375-389.

Serin, I F.

2023 'Il sistema europeo di cooperazione informativa per il contrasto alle minacce informatiche. Verso una definizione di cybersicurezza integrata?', *Media Law*, 3, pp. 1-44.

Spitaleri, F.

2020 'Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne', *Diritto dell'Unione europea*, 2, pp. 389-415.

## About the Author

Laura Fabiano is an Associate Professor of Comparative Public Law in the Law Department of the University of Bari. She teaches Comparative Public Law, Anglo-American Public Law, and Constitutional Justice. Her research interests include (but are not limited to) nondiscrimination, rights balancing, constitutional guarantees, and the constitutional process. She is the author of numerous articles and books. She has written two books on constitutional justice, as well as over 70 articles and book contributions for Italian and foreign publications.

LAURA FABIANO

Department of Law, University of Bari A. Moro. Piazza Cesare Battisti n. 1, 70100, Bari, Italy.

e-mail: [laura.fabiano@uniba.it](mailto:laura.fabiano@uniba.it)



## ***Shelter Theory Understood by Middle Powers: Analysis of Türkiye's Foreign Policy in Libya and Somalia***

### **La Teoria dello Scudo intesa dalle potenze regionali: analisi della politica estera della Turchia in Libia e Somalia**

*Edoardo Lavezzo*

#### **Abstract**

*Türkiye has earned a particular place among middle powers who exercise an extra-regional foreign policy in Africa, going beyond its geopolitical area. The scholarship has described Türkiye as an established middle power, exposing its grand strategy in the Middle East to evidence how the country has embraced its 'peace-keeper' role in security policies especially with two countries: Somalia and Libya. However, a few studies have analysed Ankara's behaviour by looking at the security dimension in the form of a shelter-offer as a middle power. Moreover, fewer studies have considered how Ankara's aid towards small states in Africa has altered the systemic environment. By examining how Türkiye has intertwined bilateral relations with Somalia and Libya, it is possible to observe a new pattern of how a middle power can adapt its peacekeeping and mediating behaviour to expand its influence in the North and Horn of Africa. The analysis adopts a method of inquiry based on the behavioural and systemic-impact model, investigating the consequences of the Turkish security policies in Libya and Somalia and examining the behavioural patterns of Türkiye's middlepowerness as a security-builder. The paper concludes that Türkiye's shelter offer diverges in the two case studies, manifesting a more aggressive form of shelter in Libya, while maintaining a more balanced approach in Somalia.*

La Turchia vanta un particolare posto tra le potenze regionali capaci di esercitare una politica estera in Africa, andando oltre alla sua area geopolitica. La letteratura ha descritto la Turchia come una stabile potenza regionale, esponendo la sua strategia nel Medio Oriente per evidenziare come il paese ha abbracciato l'immagine di mediatore in politiche di sicurezza specialmente con due paesi: Somalia e Libia. Tuttavia, un numero limitato di studi ha analizzato il comportamento di Ankara come potenza regionale soprattutto nel contesto di un'offerta di protezione. In aggiunta, un numero ancor più basso di studi ha considerato come l'aiuto offerto dalla Turchia alle piccole potenze in Africa ha alterato la dimensione sistemica. Osservando come la Turchia ha intrecciato relazioni bilaterali con la Somalia e la Libia, è possibile notare come una potenza regionale è riuscita ad adattare il suo ruolo di mediatore per espandere la sua influenza nel Nord e nel Corno d'Africa. L'analisi adotta un metodo di ricerca basato sul modello comportamentale e d'impatto nel sistema, investigando le conseguenze delle politiche di sicurezza turche in Libia e Somalia ed esaminando i caratteri comportamentali della Turchia in qualità di potenza mediana e di portatore di sicurezza. L'articolo conclude che tale offerta diverge nei due casi studio in quanto, mentre in Libia la Turchia ha manifestato una politica di sicurezza più aggressiva, in Somalia invece ha mantenuto un atteggiamento più bilanciato.

#### **Keywords**

*Foreign Policy, Türkiye, Middle Power, Shelter Theory, Libya, Somalia*  
Politica Estera, Turchia, Potenza Regionale, Teoria dello Scudo, Libia, Somalia

## Introduction

The African continent in the aftermath of the Arab Spring has increased the competition among powers for the possession of natural resources, the control of strategic geographic area and expansion of the political influence. Among these powers, Türkiye has immediately considered Africa as a broad region where projecting its agency as a middle power. Nowadays, Türkiye's presence in Africa engages with the geopolitical environment in various ways: humanitarian missions, economic cooperation, infrastructural projects and military agreements. What emerge, however, is a change of pattern, where Ankara's aid in Africa "has increasingly been associated with the country's expanding military footprint" (Heibach and Taş 2024: 311). With this regard, among the regions where the Turkish Foreign Policy (TFP) has been manifesting an entrepreneurial approach, North Africa and the Horn of Africa are evidencing a new way of Türkiye's middlepowerness. However, the ways in which Turkish policymakers act according to a regional power role to protect and enhance small states' conditions have not been fully addressed. Moreover, albeit Türkiye's engagement in Africa attracts a growing branch of scholars that investigate Turkish extra-regional ambitions, Türkiye's aid has never been analysed under the framework of the shelter-offer and neither if the policies followed so far have changed its regional power status. Indeed, the unique role of Türkiye as a regional power, its activism beyond the mere North African states and the way through which its policies impact on a growing presence of great powers necessitates further discussion. Henceforth, this article aims to expose through the theoretical framework of the shelter theory how Türkiye has behaved as a regional power in Somalia and Libya. More specifically, the aim of the analysis is to observe how Ankara has intended the shelter-offer of its foreign policy towards these two small states, and comprehend if a middle power like Türkiye offers shelter as a form of geopolitical cooperation or as a diplomatic tool to increase its agency.

The article begins with an exposition of the concept of the Shelter Theory, evidencing how small states receive protection from great powers and international organisations, concluding the section with a comment on the few analyses that explore how middle powers would approach the shelter-offer to small states. In the second part of the theoretical framework, the paper covers the conceptualisation of the term 'middle power', evidencing the key characteristics that define a state as a middle power and how they would behave towards smaller powers. Following the theoretical part, the paper dedicates a section to addressing how the literature describes Türkiye as a middle power, highlighting the peculiarities that make Türkiye a unique case study. Following the theoretical framework, the paper addresses that methodology used within the paper, describing the choice behind the combination of the behavioural

and systemic-impact approaches, and explaining how a documentary analysis will be applied to recover most of the data from the Turkish ministry of foreign affairs. The core analysis will be divided into three sections. In the first section, the paper proceeds to reconstruct the recent history of the TFP in Africa, focusing on the initial engagement with the North African states, for then expanding the historical reconstruction with the growing interest for the Sub-Saharan and Eastern regions. In the second section, the analysis offers a systemic description of the African continent, addressing the presence of other regional and great powers to provide the background for the following section, where the focus on TFP in Libya and Somalia will also address its consequences at the systemic level. In the final section, the paper covers a separate inquiry of the Turkish foreign policy in Libya and Somalia, addressing the evolution of the Turkish understanding of its presence in these countries using the reports and statements of the Turkish elites. Concluding the paper, there will be a section where the analysis shares comments on the Turkish approach towards Libya and Somalia and on the shelter-theory when approached by a middle power.

## Theoretical Framework

### *Shelter Theory*

Shelter Theory was developed by Professor Baldur Thorhallsson (2006) to explain how EU small states would seek alliance with bigger states or institutions to seek protection. It has been enjoying an eclectic use in choosing case studies and fuelling debate in the academic work (Bailes et al. 2016; Pedersen 2023; Thorhallsson and Bailes 2017). Small states seek the protection of greater geopolitical players not just because of a cost-calculation analysis or because of systemic and regional variables; “they are also informed by domestic and ideational factors, including nationalism and history” (Strating 2020: 102). Allying with other states or international organisations brings benefits to small states in three cases: “first, small states effectively boost their military ‘statuses’ to equal that of their allies, second, given that an alliance is strong enough to provide deterrence, small states become less vulnerable to aggression and conflict, third, alliances allow small states to specialise, unload some of the burden, and decrease security budgets” (Thorhallsson and Vidal 2023: 4). Moreover, the shelter-seeking behaviour suggests a more active stance and alignment with international organisation and/or larger and more influential states (Jokela 2023: 617-618), which “involves a higher degree of proactivity to be able to utilize the power distribution to their own advantage” (Pedersen 2023: 5). Seeking shelter can be summarised in

three different yet related phases: “reduction of vulnerability and risk before the crisis event; assistance in absorbing shocks when risk goes bad; and help in cleaning up after the event” (Bailes, Thorhallsson and Johnstone 2013: 5).

Shelter manifests firstly through socio-economic relations, which are “as important as political shelter for small states due to their limited size; small states run the risk of social, cultural and educational stagnation” (Thorhallsson and Vidal 2023: 5). Economic shelter may assume the form of direct economic aid, help from an external financial body, a common market and favourable market access, from which small states seek societal shelter to circumvent isolation and social stagnation, and to tackle issues rooted in a lack of native knowledge (Thorhallsson 2019). In this context, gaining aid from a multinational organisation, in particular, “allow small countries to benefit from a rule-based system that compensates for the uncertainties associated with small state economic and security vulnerabilities” (Hardwood 2023: 633). Secondly, shelter contemplates the implementation of common security policies in the form of a political shelter. A greater power would offer a small state the institutional capacity to survive in the international sphere and the low domestic capacities, such as lack of indigenous knowledge, infrastructure and their limited public administration capacity (Bailes et al. 2016: 14). Finally, shelter-offer towards small states evolves into a military/political form, where small entities seek protection from the pressures of greater powers, making them dependent here too on others’ protection for survival in a hostile international environment (Thorhallsson 2006). Albeit these states would seek international cooperation to avoid any vulnerability towards ‘new’ threats such as powerful crime and terrorism (Bailes and Thorhallsson 2013), military shelter evidences how small entities accept the loss of part of their foreign policy autonomy and their control on domestic dynamics, in exchange for a stronger bilateralism with the shelter-offering multilateral organisation or nation.

The shelter theory also reminds that with the acceptance of protection, small states can potentially find themselves in a series of limitations that would allow those who offer protection to leverage against their autonomy. Firstly, the neutrality of the small states is annihilated, since the protection received from the greater entities reduces small states’ geopolitical and geoeconomic autonomy at the regional level, and weakens their foreign policy, positioning them into a contested area of trust. If an alliance proves unreliable, small states may choose to pursue a policy of neutrality, when the costs linked with violating the sovereignty of a neutral state and the benefits of the use of force are low. Secondly, although shelter theory scholars suggest that small states could use hedging “to maintain a relatively high degree of sovereignty and control in relation to the greater powers” (Pedersen 2023: 2). This means that for those who seek shelter, it is essential to consider simultaneous options to minimise risks, meaning

that the impact of alliance choice on the small state, or the costs associated with the potential alternatives is overestimated. Finally, great states can utilise coercive methods, like a strong economic austerity, high protection costs or forced commitment with an aggressive ideology, or convince the small states with to adapt their national foreign and security policies to the structures, policies and ambitions to the ones of the great entities, by appealing to political, cultural or ideological goals (Jokela 2023). The theory, however, does not explore with a deep analysis how a regional power offers shelter through its foreign policy choices, and neither how such choices could impact in the regional environment where they apply them. To comprehend how a middle power would offer protection to minor states and thus to understand how a regional power could affect a minor state's policies, the next section examines the conceptualisation of the term 'middle power' and how the scholars describe a regional powers' attitude when it seeks to intervene in states characterised by a weak domestic and foreign policy.

### *Defining what is a middle power*

The multipolar world permits to states, classified as secondary, to shape the balance of power among great powers, acting as mediator in the middle of systemic conflicts, regional crises and peacekeeping players. Albeit there is no precise definition, except for the conceptualisation that middle powers are "able to play constructive roles in the world" (Jeong 2019: 241), it is certain is that a middle power is supposed to possess a large population, a considerable geographic position and seize, participate in strategic organisations and enjoy sufficient material capabilities (military, economy etc...) to act directly in the regional environment. What is complicate about middle powers' analysis is their conceptualisation and their categorisation, which are "influenced by the preoccupations of the comparatively small number of scholars who study middle powers as such (Cooper 2011: 320). Moreover, the heterogeneity of the middle powers and the nature of the concept driven by policymakers' practical demand, currently makes the middle power theorising a reflection of the policy world (Lee 2023: 323). Nowadays, Robertson warns that defining which states are middle powers "the pursuit of knowledge, and more about persuasion, influence, coercion and, ultimately, the exercise of power" (2017: 356). One of the main contemporary scholars, Edouard Jordaan, reminds that middlepowerness is attributed to those states are "neither great nor small in terms of their power, capacity, and influence and exhibit the capability to create cohesion and obstruction toward global order and governance" (2003: 165). Generally, middle powers "undertake diplomatic tasks such as middle power internationalism, good international citizenship, multilater-

al diplomacy, coalition-building, and mediation in conflict resolution” (Sucu et al. 2021: 309). Wohlforth et al. argue that (2017: 533) middle powers pursue strategies that allow them to formulate foreign policies that would make them appear as “good powers”, such as humanitarian aid and social cooperation.

In terms of which characteristics define a middle power as such, it is possible to summarise the analysis with the insight of David and Rousse., who note that “a Middle Power is a state which has significant international and global interests and defends them by adopting a security and foreign policy style distinct from that of the Great Powers” (1998: 135). These characteristics however do not consider the growing number of these states. Indeed, in terms of which states belong to this category, the ontological analysis of middle powers suffers from a classification issue, since the range of states framed as regional power grows and mutates constantly. Indeed, thanks to an increasing pluralism in global governance, certain state can take advantage of inter-state competition to increase their status as regional power (Efstathopoulos 2018: 47). Currently, most of the studies address Australia and Canada as full established middle powers (Carr, 2013; Wallis 2020) and underline how both countries are acting “as intermediaries within the western alliance and exercise issue-specific leadership in international politics” (Gravelle 2022: 102). Other states that enjoy such status such as South Korea, Japan and Indonesia, offer the chance to look at how middle powers adopt a multilateral strategy to navigate a competing environment (Karim 2018). With the rise of the global South and intra-competition states, however, the scholarship is reconsidering the western-centred view of the regional powers, expanding the scope of the analysis into emerging regional powers that climb the international order. Scholars that identify some states as emerging middle powers, like Mexico, Saudi Arabia or Malaysia, evidence how their entrepreneurial foreign policy exposes the states’ intention to increase their position in the hierarchical order (Chin 2023; Aydin 2021; Friedman and Sela 2023). From these inquires, thus, the literature on the middle powers differentiates the key characteristics of these entities, but they all agree that such powers pursue a multilateral foreign policy, acting as mediator and aider in critical environments. Now it is necessary to evidence how Türkiye has been described by the literature as a middle power, and which aspect of its regional power role have emerged in particular.

## Literature review: Türkiye as a middle power

Türkiye is widely being considered as a middle power by the literature (Soyaltin-Colella and Demiryol 2023; Dal 2019; Sucu et al. 2021, Dal and Kursun 2016), but the pathway to reach the established status as a regional power has been filled with different con-

ceptualisations. Perhaps the reason is related to the mere fact that Türkiye was up until one century ago a great power during the Ottoman Empire and that its collapse has created a search for a higher status, since its current regional dimension is unsatisfactory and out of kilter with its historical record (Bacik and Afacan 2013: 492). If, as Eduard Jordaan notes “middle powers do not challenge or threaten the global status quo—that is, the economic and military–political ‘balance’ of power—nor the desirability of liberal democracy, in any fundamental way” (2003: 167), Türkiye exists from this framework. What is certain is that for this historical and political background, Türkiye’s middlepower status and role in geopolitics is mainly determined by three general characteristics: “challenges of its historical legacy; its pivotal geographic position; and its political and ideational ambiguity” (Altunışık 2023: 659). Hale (2013: 1) argues that using the term middle power to describe Türkiye’s international role is the most correct definition, since Türkiye possesses a considerable power “to oblige other states to take actions that they would not otherwise have taken”. Dal affirms that Türkiye’s ottoman legacy and its imperial grandeur “prevent Turkish national leaders to assign a middle power role and a lower status to their country” (Parlar Dal 2019: 592), imposing the country the role of great or regional power. From the humanitarian point of view, Türkiye’s role and status as a middle power is demonstrated by its interventions in various African countries (Gilley 2015). With this regard, scholars have also shared Türkiye’s image as an aid donor country characterising Türkiye as a “new humanitarian power” in a soft-power form of agency (Özkan 2013; Uysal G. 2021; Habiyaemye and Oğuzlu 2014).

Contributing to make Türkiye a unique case as a middle power, there are scholars who claim unique aspects of Ankara’s role as a regional power that goes beyond the conceptualisation previously shared. Some claim that Türkiye’s image as a middle power remains on a regional curtain, where scholars tend to evidence the limits of its foreign policy, ignoring the impact of its regional-identity and its agency (Oğuzlu 2023). A questioning element that limits the identification of Türkiye as a common middle power is the behaviour demonstrated by Ankara during the Arab revolutions, where the spectrum of illiberal turn in the governance collided with the support towards the populist uprisings, undermining thus the credibility of Türkiye to serve as a regional role model (Onis and Kutlay 2017: 18-19). In foreign, there is also the claim that Türkiye has not exposed a wide multilateral strategy due to the country’s opportunistic behaviour in competing environments (Baba and Önsoy 2016). This criticism is also echoed in the domestic sphere, where the repressions of the government after the failed coup and the adoption of a more assertive stance in foreign policy contrasts with the balanced and democracy-promotion image of a common middle power. Further analysis claim that Ankara’s middle power role can be also evidenced in its foreign pol-

icy behaviour when facing a competing environment or when the country's choices at the systemic level affects a region. In particular, due to the regional changes occurred after the Arab Spring of 2011 and the implementation of the BRI modify "Türkiye's relations with the regional and global actors made its shift in foreign policy inevitable" (Gümüő 2022: 168).

About the behaviour of Türkiye as a regional power, the major characteristic that have been widely analysed by the scholars is the conceptualisation of its activism (Öniő and Kutlay 2017; Dal 2019). In particular what makes Türkiye a peculiar middle power is its ambiguous regional identity and the directives of its foreign policy, since while middle powers are perceived as regional powers in specific regions, Türkiye acts in several ones (Altunışık 2023: 662-63). Additionally, Türkiye has also manifested a growing interest in using military assets to develop regional partnerships with strategic neighbours, especially Ukraine and Azerbaijan (Soyaltin-Colella and Demiryol 2023). In foreign policy also, compared to a balanced and conflict-avoiding attitude of other regional powers, Ankara has managed to increase its agency thanks to direct involvement in extra regional conflicts. In particular, recent scholars identify in the use of drones and proxy war strategies two major elements that are allowing Türkiye to emerge as the main regional power in the Middle East and exercise its military capabilities in heated environments (Hwang and Song 2022; Rossiter and Cannon 2022). Others have explored the TFP behaviour in the Ukraine-Russia conflict, where the Turkish political and military alignment with NATO membership is exposed alongside its economic relations with Russia (Cheterian 2023). Finally, the Türkiye's status as a middle power has been recently investigated in the context of its extra-regional policies in Africa. The interest in particular regards the activities in the humanitarian and military dimension exploring its sub-imperialism (Uysal 2021), power projection and diplomatic agency (Donelli and Cannon 2023, Donelli and Levaggi 2020), and comparing its interests with the ones of other Middle East powers (Maris et al. 2022; Ozkan and Orakci 2015). Hereby, although Türkiye remains an established middle power, its role as middle power in systemic events that interested the recovery process and domestic adjustments of small states still needs to be addressed entirely.

## Methodology and data collection

Contrary to middle powers' literature, which often adopts a behavioural method to define the approach of middle powers in the modern multipolarity, this paper adopts a combined qualitative approach, using the behavioural model in combination with a systemic-impact model. The behavioural approach "is conducive for the development



of a theory of middle powermanship” because it clarifies how these states engage in foreign policy according to a diplomatic perception of critical environment (Behringer 2013: 14). According to such approach, middle powers like Türkiye would be analysed following the tendencies to pursue multilateral solutions to international problems, embrace compromise positions in international disputes, and to embrace notions of ‘good international citizenship’ while acting in crises (Cooper, Higgott and Nossal 1993:19). Using this approach, the analysis explores how the Turkish elites has intended Türkiye’s security role in offering aid to Libya and Somalia. However, this approach has several empirical limits since the middle-power role “has to be rethought continually in the context of the changing state of the international system” (Cox 1985: 825), and it often falls into the problem of tautology, which becomes evident when such approach includes non-Western middle powers contrary to the common experience (Efsthopoulos 2018: 51). Henceforth, this paper fills this gap by adopting the systemic-impact approach to observe how Türkiye’s policies as a middle power towards small states affect the system. The systemic-impact approach defines middle powers by the outcomes or influence of their diplomacy (Teo 2018: 224). Moreover, rather than defining states through their average position on a list, a systemic impact approach defines middle powers through their ability to alter or affect specific elements of the international system in which they find themselves (Carr 2014: 79). Finally, the systemic-impact approach offers a clear statement of a country’s foreign policy impact (Ravenhill 1998), avoiding the idealism or the broad ad hoc definition of other approaches (Ungerer 2008: 265). Hereby, the systemic-impact approach explores the consequences of the Turkish shelter-offer in Somalia and Libya at the systemic level to share insights about a middle power’s approach to the shelter-theory. In terms of time-period, the analysis exposes Ankara’s middlepowerness in the form of shelter-offer from eruption of the Arab Spring in 2011 to time this article is written (2024). Firstly, to address the systemic environment, the research divides the analysis into the main area that interest also the TFP: North Africa, Sub-Saharan Africa and the Horn of Africa. These areas will be analysed by observing the presence of the main regional and great powers, whose involvement will be described through the eyes of both the interested states and the Turkish elites. In the core part, to address the behaviour of Ankara as a middle power towards small states and how its policies regarding shelter-offer towards these small states have impacted on the system, the paper considers official statement of the Turkish ministries and Turkish elites. To recover the data, the paper will adopt a documentary analysis which uses statements, discourses and articles from the personal of the Turkish Presidency, Ministry of Foreign Affairs, and the government-affiliated Anadolu Agency (*Anadolu Ajansı*). To add further details to the primary sources’ content, the research recovers statements from the Somali and

Libyan Ministries of Foreign Affairs for increasing the level of precision of the interpretative analysis.

### **Context: Türkiye's interest in Africa**

If we consider the initial interest and diplomacy that Ankara displayed for the African continent, nobody would have thought that in the 2020s Türkiye would have portrayed the African states as closed partners. Initially, Ankara “lacked the resources needed to perform as a respected peacemaker and benevolent regional role model” (Dolatabadi and Rezaei 2022: 123), and the coherence to apply a grand strategy. Türkiye's activities in Africa have become prominent thanks to the help of institutions such as the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA), the Turkish Religious Foundation, Anadolu Agency and Turkish Airlines. The TFP towards Africa effectively began in 2005, when the AKP government announced the ‘Year of Africa’ to restore Türkiye's diplomatic influence in Africa. Until the Arab Spring, this period was highly profitable for the Turkish–African relations, more than what the Turkish authorities had initially predicted (Özkan and Orakçı 2023: 405). Such success was realised through a multilateral approach, when Ankara organised the first Türkiye–Africa Summit, which was held between 18 and 21 August 2008 and attended by representatives from 50 countries. This summit “could be regarded as one of the key documents that outlined sectors in which Turkish capital penetrated to the region, and the deepening of political and military relations” (Uysal 2021: 451). Moreover, as a middle power concerned for the regional stability, Ankara offered its contribution to its security operation, like NATO's counter-piracy mission, Operation Ocean Shield, in the Gulf of Aden and the Horn of Africa that began in 2008. However, the Arab uprisings changed Ankara's geopolitical ambitions, due to a shift related to interrelated power transitions at global level, geopolitical, the political instability in North Africa, and the growing nationalism of the AKP government. In particular, due to the political and ideological support offered to the Muslim Brotherhood (MB) in the final stage of the zero-sum problem, Türkiye deteriorated the relations with other regional powers, which considered the brotherhood as an impending populist concern for their government. Realising that the regional instability of its strategic neighbours was a valid reason “to alienate the country from both the existing regimes and their supporting regional actors” (Güney and Mandacı 2013: 432), Ankara adopted a more assertive foreign policy, even though it meant clashing with almost all key regional players (Yönten and Denmark 2023: 833). Moreover, Türkiye's middlepowerness was emphasised by the ideological background in the regional securi-

tisation, where Türkiye stopped serving critical security needs for its Western allies, pursuing its geopolitical interests (Maris et al. 2022: 805).

Strategically, Ankara sees in the African continent an opportunity to increase country's middlepowerness, and the AKP used Islamic image-model of the country to represent Türkiye as pioneering country that shape the Middle East. Initially, Ankara's assertiveness was limited to the African states in the Eastern Mediterranean, focusing on the political and economic dimensions of Libya and on the political competition with other middle powers like Saudi Arabia and Egypt due to the political instability provoked by the MB. Moreover, the AKP Government was more concerned with the instability that was hampering Syria and Northern Iraq and especially, it recognised "its primary national security interests and limited hard power capabilities" (Cannon 2021: 131). The new assertiveness against the West and the growing competition provoked by the western powers after the Arab Spring, extended Ankara's grand strategy in Africa and made the AKP government realising that establishing bilateral relations with instable African countries was an essential move to realise "its reorientation in the changing global political economy" (Ozkan 2010: 535). For these reasons, "Türkiye declared Africa a geographic space of interest which is operationalized in numerous multi-faceted cooperation agreements with selected African governments" (Vreÿ and Mark Blaine 2024: 357). Exposing a new strategic autonomy for a wider freedom of action for Turkish political leaders to show their nationalist politics and military interventions, Türkiye has started to seek more prominence in Africa (Kutlay and Önis 2021: 1091). In the post-Arab Spring context, Türkiye adopted a multidirectional approach that aimed to strengthen the bilateral relations with the most prominent African countries, focusing on: maritime trade agreements, capacity building, infrastructural development and military training. Towards Libya in particular, Türkiye directed its economic and security policies, aiming to support the Government of National Accord (GNA) against the Tobruk government under the leadership of General Khalifa Haftar, leader of the Libyan National Army (LNA).

After the coup attempt in 2016, the AKP increased the entrepreneurial attitude of the TFP, expanding the range in the Sahel Region and the Horn of Africa. In the Sahel Region, Ankara aspires to develop its economic relations through massive flows of foreign investments in industrial sectors like construction, textile, manufacturing, and agricultural vehicles (Parlar Dal and Dipama 2020: 257). Moreover, Ankara intends to solidify its business with SSA countries through Turkish non-governmental-organisations, where the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA) remains the main source of funding (Ozkan and Orakci 2015; Langan 2017). Economically, the capital flow in the labour-intensive low- and medium-tech industries are strengthening the Turkish hold on SSA countries' economy, which is contributing to connect the pe-

ripheral areas of the region with the world economy under Ankara's control (Uysal 2021: 452). For example, in 2016, Erdogan affirmed at the Business Forum that from 2011 to 2016, Ghana became Türkiye's number four trade partner in the SSA region, and he declared that Türkiye aimed to develop more closed economic relations with the Ivory Coast due to the growing trade, intending to boost it from to \$1 billion by 2020 (Kesgin 2016). Politically, this interest in the SSA countries has been favouring Türkiye's soft power since "African countries have seen Türkiye as a successful model in establishing a lasting political and economic stability" (Sıradağ 2018: 319) whose entrepreneurial and non-entirely western based economic model stimulates Ankara-SSA countries bilateralism in various fields. With the growing tensions in the Sahel Region, Türkiye has recently begun a military partnership with both Niger and Nigeria for the training of military personnel and drones supplies. The reasons according to the foreign minister Mevlüt Çavuşoğlu were moved by the fact that Türkiye aims to contribute for the development in the areas of transportation, construction, energy, mining and agriculture and cooperate against the terrorism (Bir 2020). Additionally, as the former minister Hidayet Bayraktar said that Türkiye felt legitimated to foster the Turkish due to the historical relations between the Ottoman Empire and Nigeria: "a treaty of friendship and trade was signed between the two states in 1555-1556. In this respect, Türkiye-Nigeria relations have a friendly and historical background dating back many years" (Bashar 2021).

These military agreements were not limited to the SSA Region, but they were also directed to the Horn of Africa due to a growing competition among powers and a fear of extremist Islamic movements. Indeed, in the Horn of Africa, Ankara's middlepower-ness can't be framed as entrepreneurial until the post-coup domestic environment. Previously, Türkiye participated with the EU and UN in anti-piracy operations in the Gulf of Yemen and western Indian Ocean to participate in peacekeeping operations. The Turkish Navy has been active in operations off Africa around the Gulf of Aden (including Yemen, the Red Sea, and the Bab el Mandeb strait) since the first deployment of the maritime branch was authorized by Turkish parliament on 10 February 2009 for a period of one year (Vreÿ and Blaine 2023: 353). The activities in the Horn of Africa for Ankara are also moved by historical, cultural and religious reasons. The Turkish elites depict the presence of Türkiye in the region as a legitimated manifestation of power and agency, especially when it is used to 'enhance' small states' domestic limitation in their capacities. In 2015, Erdogan himself openly remembered such prerogatives during a visit in the Horn of Africa states: "Reminding that the region where Ethiopia, Djibouti and Somalia are located in, used to be called Abyssinia, President Erdoğan said: "The Ottoman Empire reached to this region and served for hundreds of years to maintain justice, peace and security". He also added that compared to other

great powers, Türkiye does not seek the “the gold, the diamonds, the coal, the oil and the cheap labor” but rather a cooperative and friendly relationship that would bolster the regional development (Presidency of the Republic of Türkiye 2015). In public discourses directed towards African states, Turkish statecraft even mention the fact that historical and cultural relations that the Ottoman Empire had with the Horn of Africa and SSA countries. Moreover, in 2017 Erdogan affirmed while he was in Mozambique: “Our ancestors, who established states that spread across three continents have never acted with imperialist purposes in other regions” (Anadolu Ajansi 2017). This final statement thus provides how Türkiye’s elites perceives its role as a regional power in the African continent and how it aspires to interact with closest partners. However, while Ankara displays its foreign policy it is now opportune to describe the regional environments where Türkiye pursues its agenda. More specifically, in the next sections, the analysis will describe the presence of other regional and great powers, which is necessary in order to comprehend how the Turkish policies in Libya and Somalia produce consequences at the systemic level.

## **Systemic analysis: regional powers in Africa**

### *North Africa*

Emerging as the main area for power competition alongside the Middle East, the Islamic states in the North Africa have come the exacerbating elements that fuel geopolitical rivalries among regional players. Among the rising powers, Egypt has developed conflictual relations with Türkiye. Egypt is threatened by Ankara’s activism “in its own backyard” (Maris et al. 2022: 804), with the friction being located in the economic and military competition in Libya, and secondly, in the political support for the local Egyptian-based Islamic confraternity, the Muslim Brotherhood (MB). For Cairo, the Libyan chaos in its government is a matter of national security and not just an issue of strategic or commercial interest, since Cairo assumes that the Libyan Government of National Agreement (GNA) is backed by the MB, which receives support from Türkiye and Qatar. Other actors with whom Türkiye’s support towards the MB determines competitive relations are Saudi Arabia and the United Arab Emirates (UAE). Riyadh, Abu Dhabi and Cairo are driven by the need to counter Turkish regional expansionism, whose military presence in Somalia, Sudan and Ethiopia, diminishes UAE and Saudi Arabia’s hope to balance the leadership of the Muslim world. Moreover, Saudi Arabia has always been critical of the popular uprisings, due to the escalating turmoil that these uprisings had on the Kingdom’s domestic policies (Karakoç and Özcan 2022).

Among the great powers, the EU, the US and Russia act as the greater actors in this region, creating a struggle for supremacy and geopolitical influence that has been determining the current conflict of interests. Among the EU powers, France and Italy are the most active players, seeking bilateral agreements with the Tunisian, Algerian and Egyptian government to gain favourable trade and energy agreements. Indeed, the struggle concerns especially commercial interests in Libya for its oil reserves and its geostrategic position in the Eastern Mediterranean, and for enhancing their diplomatic and military agency they have been supporting rival factions (Quamar 2020: 600). Moreover, the European countries are concerned due to the possible refugee influx from a conflict-ridden Libya, and for this reason they pursue an externalisation policies to limit the refugees' flows. Towards the Russian position, although Erdoğan and Putin have reached a common understanding of their mutual presence in Libya, their geostrategic ambitions with the North African resources and government remain a diverging element.

### *Horn of Africa*

The Horn of Africa, “despite the rhetorical scramble by Middle East states for influence and power, has remained relatively free from more overt forms of remote warfare such as drones and mercenaries” (Donelli and Cannon 2023: 769). The region has developed a complexity that evolved from humanitarian competition into a diatribe of who should have the legitimacy to protect the international trade from terrorism and piracy. Ankara's approach has produced a competition with emerging powers like the UAE and Saudi Arabia, and with other middle powers like Israel (Donelli and Cannon 2023: 762). Indeed, the armed conflict in Yemen developed in the second half of the 2010s “has increased the geostrategic importance of the Horn of Africa for certain Middle East states, particularly the UAE, Saudi Arabia and Iran” (Donelli and Cannon 2023: 763) with Saudi Arabia and UAE limiting Iranian and Türkiye's geopolitical expansion in Eritrea and Sudan. In particular, the Horn of Africa has been navigating a growing Türkiye-UAE competition, where both countries aim to influence small states' domestic dynamics, deploying their forces in line with their respective security doctrines of keeping security threats at arm's length (Haugom 2019). Indeed, Abu Dhabi's policymakers perceive political Islam of groups like Sunni or Shia as potential threats that would become part of a hostile state's agenda against the UAE (Yates 2020: 60-66). Abu Dhabi and Riyadh policies contrast with Ankara for geopolitical and ideological reasons. In particular, Saudi Arabia and the UAE have been acting against the political and religious power of the MB and aim to increase their military presence as proven

by the Saudi-led military intervention in Yemen in 2015 (Donelli and Cannon 2023: 771; Donelli and Dentice 2020). Immediately, Saudi Arabia and the UAE used financial leverage and their diplomatic influence to help states like, Somalia, Eritrea and Sudan, pressuring the governments to align with anti-Muslim Brotherhood movements (Donelli and Dentice 2020: 130). Among the great powers acting in this region, China has established bilateral military and security partnerships with African countries. Beijing has participated in peacekeeping missions to joining multilateral efforts to counterpiracy in the Gulf of Aden, fostering its presence through Chinese “private security companies”. The most important outcome of these security policies occurred in 2017 with the opening of the first Chinese military base. This military presence could represent a future element of tension with western powers in the region (the US, France and Italy) (Gavin 2021: 9), since it would increase the Chinese military power in Africa and thus influence the regional competition among the Islamic middle powers and the entrepreneurial African states.

### *Sub-Saharan Africa*

In the Sub-Saharan Africa (SSA), due to the growing foreign direct investments of Türkiye has created a competing environment with western powers, especially the EU and US. However, the EU retains its primacy as a great economic power in the region thanks to its free market policy reforms and trade liberalisation (Uysal 2021: 456), and on the other hand, the US maintains their hold in the SSA by emphasising the necessity to secure the geopolitical stability and the development of energy resources’ infrastructures (Carmody 2016: 50-51). Aside from the EU and the US, in North Africa, Türkiye and Russia have accepted their complementary activities in the African continent, but they are also taking steady and calculated actions avoiding “a direct face-off” (Quamar 2020: 600). Russia aims to increase the value of the multilateral organisation the BRICS (Brazil, Russia, India, China, and South Africa), focusing especially on South Africa’s diplomatic activity as an emerging middle power, economic partner and multilateral actor in security policies. Moreover, Russia plans to construct a base in Sudan to train military personnel and extend Russian hard power by linking Sudan with the Russian economy and military, which is already active in the broad SSA Region thanks to the Wagner Group’s activity in countries such as the Central African Republic, Madagascar, Mali, Mozambique and Sudan (Murphy 2023). On the other hand, the Chinese presence in more limited, with its major foothold being the military base in Djibouti, where Chinese forces participate in anti-piracy and UN peacekeeping missions participation. Politically, China aims to maintain a low presence in the SSA Region, focusing on the protection of

its citizens and facilities. Economically, however, China exercises a strong influence in the region, directing its investments in the countries like Ethiopia, Angola, Kenya and Zambia, to sustain its mercantilist economy and develop the trade between Africa and East Asia (Mohseni-Cheraghloou and Aladekoba 2023). Among the EU members that currently manifest the highest agency in the SSA Region, Italy aspires to expand its agency whereas France seeks to maintain its long-standing influence. Both countries intend to enhance the bilateralism with SSA countries, since they provide raw materials, such as uranium, natural gas and oil. With this regard, while Italy aims to develop bilateral agreements on energy policies (ISPI 2023), France is struggling with its post-colonial policies, facing strong antagonism with countries like Chad or Mali, who criticise Paris' military presence (Siradağ 2014).

### **Türkiye's engagement in Libya**

Initially, Ankara was moved to intervene in Libya by economic and political interests, aiming to restore the country's stability by intervening in the securitisation of the oil and gas revenues, starting a bilateral dialogue over oil exploration in the Fezzan fields (Anadolu Ajansı 2013). In the meantime, Ankara directed its political and diplomatic support towards the UN-recognised GNA against the LNA, with whom it aspired to dialogue over security issues, maritime deals and cooperation with Turkish oil and gas companies. The situation, however, escalated in 2019, when the LNA military actions started to threaten Cyrenaica and Tripoli itself. The Turkish ministry of foreign affairs shared immediately Ankara's concerns: "We are deeply concerned about the dangerous escalation that has emerged in Libya with the military campaign to Tripoli. Such attempts will only lead to harm for the civilian population, a drift to instability in the country and hampering of the UN-facilitated political process" (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2019a). Turkish military involvement in Libya increased in the second half of 2019 after the LNA launched a multi-front offensive against the GNA aligned forces in Tripoli. Fearing a potential breakthrough, the Turkish Army's covert presence was officialised in November 2019 when Türkiye and the GNA brokered a Memorandum of Understanding (MoU) on security and military cooperation. The MoU "permits Türkiye to defend Libya's maritime interest and allow for joint extraction of natural resources between the two countries" (Vrej and Blaine 2023: 354), and allows Ankara to direct GNA-aligned militias in Tripoli and empower them with mercenaries (Yüksel 2020: 147), with whom conducting a proxy war to increase its influence. The manifestation of Ankara's shelter came to a more pragmatic form in



March 2020, when the GNA supported by the Turkish military assets and contractors launched the Operation Peace Storm to end the siege of Tripoli, while Ankara utilised its naval vessels in the southern Mediterranean to block the LNA's military supplies coming from the sea. Militarily, Ankara managed to offer shelter to Libya, as proven by the supplies of Turkish-made Bayraktar TB2 drones, hawk missiles and anti-aircraft guns. Geopolitically, Ankara made thus the security policies in Libya looking as a critical weight to protect the interests of Ankara in the Eastern Mediterranean. Simultaneously, the military support demonstrates how Ankara considers Libya as a small state from which it can opportunistically seize the political legitimacy to project hard power.

The Libyan context offers however an additional ideological insight to the security policies pursued by Türkiye, centred on the nationalist and neo-ottoman view of Libya. In this case, Erdoğan and the AKP utilised the Neo-Ottoman ideology to legitimise Türkiye's activism as a regional power in Libya, but at the same time, the AKP aggressive foreign policies have exploited the domestic nationalism and Neo-Ottoman ideology to justify its agency and apply resilience against the EU normative power. Indeed, ideologically, Türkiye's interventions in Libya were justified by the mere presence of a Turkish group of people known as "Kuloglu Turks or Kouloghis". Kuloglu Turks residing in the Libyan region inhabit the cities in Cyrenaica, which were pressured by LNA's activity. Indeed, among the residents there are Turkish workers and engineers that have lived in Libya since the 1980s (Seeberg 2021: 117). These concerns were brought to the political and thus military dimension when the Turkish government accused the LNA of having detained Turkish civilians, whose mistreatment according to the Ministry of Foreign Affairs was legitimately considered as a valid reason to intervene in the crisis (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2019b). Then, the Turkish Parliament, on January 2, 2020, approved the deployment of Turkish troops to Libya, with the majority of the parties voting favourably at this motion. What is essential to note is the AKP's control over the parliamentary decisions and over the directions that Türkiye must follow within the Libyan internal conflict (Fajarini and Anam 2022: 467). Moreover, the AKP's main opposition party, the Republican People's Party, expressed concerns towards this decision, mentioning the use of lawmakers to vote against the motion due to the AKP's excessive use of violence to solve the geopolitical broil (France24 2020). Ideologically, the intervention in Libya to secure the presence of the Turkish people echoes a neo-ottoman aspiration, where the cultural legacy of the Ottoman Empire is issued to legitimise the Turkish presence and hedge against foreign interferences (Seeberg 2021).

From the political perspective, Türkiye's shelter form in Libya has become a matter for future partnership between Ankara and the GNA, which at the moment

is recognised government by the Turkish elites. Politically, this means that Ankara supports the legitimacy of the GNA and thus of its partnership with Ankara. Türkiye is aware of that and its politicians openly remark such cooperation, as pointed out by President Erdogan in 2021: “Our primary goal is the protection of Libya’s sovereignty, territorial integrity and political unity; the prosperity of the Libyan people... In this spirit, we will continue to provide the National Unity Government with every kind of support, as we did with the previous legitimate governments” (Presidency of the Republic of Türkiye 2021). To defend such claim, Turkish elites uses the presence of the Turkish state in form of humanitarian and economic aid as a form of differentiation that would strengthen the partnership with Libya while hedging against the involvement of countries. Erdogan himself declared: “It was only Türkiye that responded to the call the GNA made to the international community. While we stood with the legitimate government, some others continued to support and arm putschist Haftar” (Presidency of the Republic of Türkiye 2021). In this case, Erdogan and the Turkish policymakers refer to external countries like France, Egypt and the UAE that back the LNA against the GNA. Geopolitically Ankara also depicted its intervention as legitimise compared to one supporting the LNA, in particular France. Türkiye in the specific accused France of having fueled the Libyan crisis by extending its support to putschist and pirate Haftar, favouring the creation of an authoritarian regime against the legitimate government by acting as a foreign policy subcontractor of some countries in the region (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2020b).

The intervention in Libya and the concerns of other regional powers that reacted negatively towards Türkiye was also moved by the economic interests that Ankara have in the energy market. Türkiye interprets also its security-offer in Libya as a form of bilateral cooperation over energy resources in order to diversify its income and not just relying on domestic reserves or on transportations coming from the Middle East or Caucasus. The maritime framework of TFP in Libya assumes a central point of the relationship between the AKP and the GNA, which is “strongly related to its security interests in the broader Mediterranean area, particularly those pertaining to maritime zones in terms of energy security” (Özşahin and Çakmak 2022: 3). With the signing of a MoU concerning Türkiye’s maritime activities nearby the Libyan Coast, Ankara received a 16-nautical-mile-wide corridor from southwest Türkiye to northeast Libya for seizing an “exclusive economic zone.” In the eyes of the Turkish elites, Ankara depicts the Mediterranean as a basin of peace and prosperity, and the MoU as a delimitation of maritime jurisdiction areas that secures both countries’ national interests and future (Presidency of the Republic of Türkiye 2021). Indeed, Türkiye has been using the naval security policies in Libya to extend

its maritime boundary called the 'blue homeland' (*mavi vatan*), thus identifying the maritime in the Eastern Mediterranean as threats to its national interests, in the blue homeland. Moreover, behind this choice it was the intention to protect GNA naval activities and secure Türkiye's possibility to conduct drilling activities in vast seabed oil and gas reserves, using the *mavi vatan* framework to legitimise domestically its entrepreneurial foreign policy. This MoU created antagonism among regional maritime powers like Egypt and Greece, which have responded to this agreement by signing a maritime delimitation agreement. Türkiye not only considers the accusations and fears of its regional rivals as irrelevant and critical for the national maritime sovereignty, but it also evidences the negative impact of these countries to the stability process in Libya. Turkish Deputy Foreign Minister Ambassador Sedat Önal affirmed about Egypt that their backing of the LNA "constitute the major obstacle to the establishment of peace and stability in Libya...a clear violation of the relevant UN Security Council resolutions" (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2020a). In addition, Türkiye hedged against this agreement by stating that it will not allow any activity at the area in question and will resolutely continue to defend its legitimate rights and interests as well as those of the Turkish Cypriots in the Eastern Mediterranean (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2020c).

It is undoubted that the agreement between Libya and Türkiye has increased the tensions in the region, since in Ankara's perspective the MoU represents a source of legitimisation to conduct research for oil and natural gas reserves in the south of Crete. However, with the GNA-LNA crisis seemingly being under the edge of a potential GNA victory, and since the stabilisation of the Libyan coastline seems to have been achieved for the most part, Türkiye has recently directed its efforts into a more socio-economic for of aid. This change of approach was remarked by President Erdoğan: "In Libya, we must now focus on healing the wounds, on reconstruction, development and on our Libyan brothers and sisters' prosperity...Türkiye will provide every kind of support for the reconstruction of Libya's infrastructure and superstructure" (Presidency of the Republic of Türkiye 2023). Firstly, Türkiye has sent help to the GNA after a flood disaster occurred in September 2023 to help the local population recovering from this climate crisis. The Turkish disaster management agency AFAD declared that it has sent 850 tons of humanitarian aid materials to flood-hit Libya (retrieved from Kalyoncuoglu 2023). In more diplomatic terms, the Turkish President confirmed that Türkiye has also sent three cargo planes to Libya with aid supplies, stating that such action was perfectly in line with Türkiye's role in the Mediterranean and as a strong regional power (Presidency of the Republic of Türkiye 2023). In more recent time, in July 2024, the TIKA and Libyan Foreign Ministry signed a MoU signed a development cooperation agreement to foster the economic recovery of the country through infrastructural projects of the TIKA, giving thus Türkiye the legal framework for operating in Libya (Semiz 2024).

## **Türkiye's engagement in Somalia**

The initial engagement of the TFP in Somalia came in a drastic moment, when the Africa country was going through one of the hardest food security. This intervention represents “the most important concrete example for explaining the shifting Turkish foreign and security policy towards Africa during the period of the ruling AK Party administration” (Siradağ 2018: 314). When a severe drought emerged in Somalia in 2011, Türkiye had been a pioneering country providing active humanitarian assistance to Somalia and initiating a multilateral relationship with this country (Siradağ 2016). To show solidarity, in line with the humanitarian activity of the UAE which also exploited the channels of humanitarian diplomacy and economic aid (Donelli and Dentice 2020: 135), the then Turkish PM Erdoğan paid a historic visit to Somalia. Erdoğan became the first most prominent figure among the European countries to visit Somalia since the civil war occurred in 1991. This gesture is remembered and still echoes in the Somali memory as a significant event since it showed the Turkish people Somalia's human tragedy, and it showed Somalia, “where the feeling of being completely isolated from the international community was widespread, that they were not alone” (Donelli 2018: 61). Moreover, after the famine was declared in central and southern Somalia, international NGOs coordinated with Turkish non-governmental organisations (NGOs), such as the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TİKA), the Turkish Red Crescent (KIZILAY), and the Foundation for Human Rights and Freedoms and Humanitarian Relief (IHH). To further increase its role as a humanitarian actor, Türkiye exasperated its intervention, underlining how the Turkish NGOs have circumvented restrictions on foreign organisations for enhancing the cooperation with the Somali NGOs, which were coordinated from headquarters in Türkiye (Ozkan and Orakci 2015: 348). In 2013, Ahmet Davutoğlu, former Minister of Foreign Affairs of Türkiye, met with Somali President, addressing the importance to expand the humanitarian aid offered by Ankara. He underlined that through the TİKA Türkiye's assistance would have expanded to Somaliland, underlining the strategic importance for the commerce and the historical ties that the region had during the Ottoman Empire (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2013). More recently, the Turkish humanitarian aid has been celebrated by Erdogan and his staff, where the logistical and economic power offered by Ankara to Mogadishu has set the pathway for a potential rise of Somalia. Erdogan praised the impact of the Turkish humanitarian and development aid to Somalia, underlining how the total aid from 2011 to 2021 was worthy around 1 Billion dollars (Presidency of the Republic of Türkiye 2022).

Ankara's relations with Somalia developed in 2014, when the focus was directed to the development of the Somali domestic economy, manifested by Türkiye's efforts

followed a twofold direction based on political and institutionalist securitisation (Sazak and Woods 2017). In the Turkish-Somali relationship, the most interesting outcome comes from several infrastructural projects realised thanks to the Türkiye's coordination with the Somali Federal Government (SFG). For example, the TIKA renovated the old parliament building, constructed a road between the Mogadishu Airport and the city centre and managed to realise "the biggest hospital complex of Somalia" (Ozkan and Orakci 2015: 348). This mechanism has allowed Türkiye to develop an unconventional capacity-building approach and to establish a network of connection with the local Somali authorities (Levaggi and Donelli 2021: 1115). Moreover, the establishment of a permanent embassy evidences how Türkiye has laid its hands on Somalia's most lucrative infrastructure assets, sharing how Ankara considers Somali economic market as a crucial foothold to expand its investments in the Horn. Türkiye moved from being an economic footnote in Somalia to its fifth biggest source of imports within the six years spanning 2011-2017 (Rossiter and Cannon 2019: 171). According to the Turkish ministry of foreign affairs, Türkiye relations with Somalia have contributed to develop the Somali economy and most importantly its trade volume. In 2018 Türkiye had a trade volume around 187.3 million US Dollars in 2018 and 250,850 million USD in 2019 (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2024). This data underline how Ankara is now considering Somalia not only as a small power through which settling its neo-ottoman foreign policy, but also as a growing economic partner. Its economy must be maintained highly connected with the Turkish market to secure Ankara's favourable trade agreements with the Somali Government and the macro-economy of the Horn of Africa. Türkiye at that time, however, was also conscious of the Somali needs to develop its economy and regional trade, as addressed by the former Minister Davutoglu in 2017: "In the economic field, Türkiye has already contributed over \$600 million to Somalia's development projects. There is a Somalian National Development Plan with a set of concrete objectives. In order to facilitate the realization of this plan, the international community can erase the debt burden of Somalia and support a prioritized set of national objectives" (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2017).

While the second stage of Ankara's shelter-offering behaviour was taking place however, the development of the Somali-Turkish security policies in the military capabilities accelerated, with the AKP government still directing the Somali institutions, Turkish private agencies and its military assets "to play active roles in reconstructing the country" (Sıradağ 2018: 315). The events that urged the TFP to expand its shelter-attitude to the political/military development of the Somali National Army (SNA) were the attack made by the radical Islamic group Al-Shabaab of the Turkish embassy in Mogadishu in July 2013 and the terrorist attack occurred outside a Mogadishu hotel

in 2015. After such attack, Erdogan gave a speech where he underlined the importance of the Turkish presence in Somalia: “If we get scared, If we abandon Somalia to its fate like everyone else does, our ancestors and martyrs will hold us accountable tomorrow. Allah will hold us accountable tomorrow. This is the responsibility of a great state” (Presidency of the Republic of Türkiye 2015). Erdoğan also criticised his domestic rivals in the Hizmet movement, a transnational religious group headed by Islamic scholar Fethullah Gülen. Previously, the Hizmet movement was the leading implementer of Türkiye’s public diplomacy in Africa, with Ankara supporting the realisation of its schools to increase the Turkish presence and influence in Somalia and secondly, to acclimate Turkish citizens in Africa. After the 2016 coup attempt, which allowed the AKP to accuse the Gülenists of the political complot, Ankara has changed its attitude, asking the Somali and other SSA countries to shout down the Hizmet schools and take an offensive position against the Gülenist (Donelli 2022: 30). Moreover, while the anti-Gülen policies were encouraged to the Somali government, Ankara opened in Mogadishu its largest embassies in the world, manifesting the importance of its bilateral relations beyond the diplomatic level (Aydoğan 2022). Thus, the AKP’s political support underlines how the shelter offering in Somalia follows the ideological and cultural similarities with countries characterised by a strong Muslim presence that could be modelled into the “political conservatism and state-led development built on the AKP’s model of conservative capitalism” (Baird 2016: 474). This proof evidences how Somalia serves the AKP’s extra-regional security policies, since the Gülenist presence represent an antagonising element against the neo-ottoman aspirations of Ankara in the region. Hereby, Ankara’s intends to deepen in Somalia and in the SSA Region, “embodying the adoption of a proactive unilateral approach towards regional political issues” (Levaggi and Donelli 2021: 1115).

In spite of the economic and social aid brought by Ankara from 2011 to 2017, it was after the election of the President Mohamed Abdullahi Farmajo that Türkiye evolved its policies into a military dimension. Urging the necessity to counterstrike the al-Shabaab’s terrorist activities, the then PM Davutoglu declared: “It is paramount that the Somalian government has a capable regular army under its command in order to address the threat of Al Shaabab terror organisation. Military training in this regard is an important priority” (Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs 2017). In 2017, Türkiye initiated its security policies by training Somali soldiers and police officers in Türkiye, opening on 30 September 2017 its first large military training base. Erdogan confirmed the success of the training underling how this military aid would serve security and anti-terrorism activities: “we have completed the training of 1,000 special police officers in Somalia. As the Republic of Türkiye, we are determined to give our support in its fight against terrorism” (Aydoğan 2022). The Turkish security policies

nonetheless are received positively by the Somali Government, where the bilateral cooperation against terrorism remains the pivotal point of such relationship. Hassan Sheikh Mohamud openly shared such thoughts: “Among the key benefits of Somalia’s relationship with Türkiye is a strong political and diplomatic connection, and cooperation in the fight against global terrorism” (Kabakçı 2022). However, Türkiye’s shelter-offering behaviour towards the SNA in form of training “may be perceived as one more Trojan horse for Turkish power along with Türkiye’s control of Mogadishu’s airport and port” (Donelli and Cannon 2023: 772). Ankara’s long-term political aid to the Government in Mogadishu could also allow the TFP to legitimise its security role as a regional power to take advantage of the Somali federal structure, which is considered as the main weakness that makes Somalia a ‘failed state’ (Donelli and Levaggi 2021: 54). Such prospect would also imply that Ankara considers the possible extension of its influence even though this means increasing with other regional powers, potentially shaping the SSA Region “as an arena for international proxy conflict” (Donelli and Cannon 2023: 772). Indeed, the establishment of the base near Mogadishu in 2017 produces also contrasting effects with other regional powers. In particular, by affirming its military presence in Somalia, Türkiye challenges the Saudi Arabian diplomatic strategy, and also the Emirates economic policies, which reacted against the growing partnership between Türkiye and Somalia by increasing investment plans in Somaliland, exacerbating the tensions and hedging Ankara (Donelli and Dentice 2020: 137-38). More recently, Türkiye has also shared concerns about the MoU signed between Somaliland and Ethiopia for Partnership and Cooperation on January 2024, ignoring the official government of Mogadishu. With this regard, Türkiye has managed to extend a 10-year defense and economic cooperation pact with Somalia (Kinyua 2024), due to the growing tensions between Mogadishu and Ethiopia on the use of the Port of Berbera, and the international crisis provoked by the Houthi rebels.

## Conclusion

Türkiye’s growing interests for building solid relations with African countries through extensive support programmes emphasizes the entrepreneurial approach that goes beyond the mere middle power diplomatic activities. Rather than manifesting a multilateral approach, foreign policy shows a desire for independence and agency. While Türkiye’s protection in form of military presence and political activities are more prominent in areas linked with its geographical environment in the Eastern Mediterranean, the humanitarian and economic aid alongside a diplomatic leeway are prominent in extra-regional area that have historical/cultural links. It appears that Türkiye surpasses its

middle power role offering shelter in an opportunistic understanding, where behavioural characteristics that should have followed as middle power have been softened for a more pragmatic vision similar to the ones of a great power. Türkiye diplomacy in the form of shelter has made the questions for the stability and development of Somalia and Libya as internalised question for its foreign policy agenda. It is also true that Ankara's ambitions as a regional power have "facilitated geopolitical tensions and regional rivalries that risk militarizing the region and impacting human security" (Kabandula and Shaw 2018: 2328). Moreover, the two case studies reveal how Ankara's shelter offer varies according to clarity permissive or restrictive nature of the system.

In Somalia, Türkiye's activism follows the directives of the shelter theory, and allows the AKP government to intervene with a multivectoral foreign policy. The initial humanitarian aid and the economic support through its NGOs has increased Türkiye's influence on the weak government. Then, the following support given for the reactivation of the public institutions of the government has legitimised the development of the military capacities of Somalia, contributing to their bilateralism in its security relations (Sıradağ 2018: 319). Due to a more distanced regional context, Türkiye has not been able to shape its assertiveness in foreign policy into a substantial multilateralism as a traditional middle power. Because of security burdens, those hard power assets remain deployed closer to the homeland. The Libyan case, contrary to the Somalian one, evidences a different pattern, where the offering shelter behaviour of Türkiye makes the approach more dictated by geopolitical reasons rather than economic or social ones. Quoting Dolatabadi and Rezaei, the military intervention started in January 2020 evidences how Ankara "has shifted from defensive to offensive realism in some important respects" (2022: 134), focusing on the use of its military power and political influence. Nonetheless, Türkiye's activism derails from the paradigms of the shelter theory, with Ankara showing a more evident opportunism towards the political instability of Libya. Militarily, the Turkish security programmes in Libya in the form of shelter-supporter "demonstrated Türkiye's military can be formidable close to home and against certain military forces" (Donelli and Cannon 2023: 768), and politically its support for the GNA demonstrates how Ankara supports the country's reconstruction of its institutional capacities.

In conclusion, it is impossible to deny that Türkiye has earned a significant importance as a security agent in Africa, emerging as a regional power, or even an extra-regional power, as proven by its geopolitical policies in the Somalia. Moreover, it has solidified its role as a regional power in North Africa, slowly building up a military and economic cooperation with countries like Libya. Thus, Ankara's middlepowerness is firmly solidified with regard to trade and humanitarian aid (Özkan and Orakçı 2023: 408), and it enjoys a wide peculiarity due to its wider autonomy compared to other



middle powers, which allows Türkiye to offer also a military and political shelter. Yet, such agency has not been unnoticed and more importantly has not been without consequences. In the future, Türkiye's shelter offer is likely to produce collisions as it is already doing for example in Libya with its geoeconomic policies. In particular, most of the tensions will involve the geopolitical influence displayed by the growing competition for the African resources and geostrategic position.

*[Submitted 12 February 2024 – accepted 27 September 2024]*

## Bibliography

Abdulle, Y.

2022 'Economic Relations between Türkiye and Somalia: Prospects and Challenges', *Somali Studies: A Peer-Reviewed Academic Journal for Somali Studies*, 7, pp. 64-86.

Anadolu Ajansı

2017 'Erdogan: 'We know very well who exploited Africa'', (<https://www.aa.com.tr/en/africa/erdogan-we-know-very-well-who-exploited-africa/734731>)

Anadolu Ajansı

2013 'Libya is important for Turkey in scope of oil exploration and production, says Turkish energy minister', (<https://www.aa.com.tr/en/turkey/libya-is-important-for-turkey-in-scope-of-oil-exploration-and-production-says-turkish-energy-minister/288339>)

Aydogan, M.

2022 'Ankara's joint steps with Mogadishu revitalized Somalia: Turkish president', *Anadolu Ajansı* (<https://www.aa.com.tr/en/Türkiye/ankaras-joint-steps-with-mogadishu-revitalized-somalia-turkish-president/2631555>)

Antonovič, M.

2021 'A New Perspective on Poland's Policy towards Russia in 2005–2007: A Middle Power Attempts to Engage a Rising Major Power', *Politics in Central Europe*, 17, 1, pp. 1-28.

Aydin, U.

2019 'Rule-takers, rule-makers, or rule-promoters? Turkey and Mexico's role as rising middle powers in global economic governance', *Regulation & Governance*, 15, pp. 544-560.

Baba, G. and M. Önsoy

2016 'Between Capability and Foreign Policy: Comparing Turkey's Small Power and Middle Power Status', *Uluslararası İlişkiler*, 13, 51, pp. 3-20.

Bacik, G. and I. Afacan

2013 'Turkey Discovers Sub-Saharan Africa: The Critical Role of Agents in the Construction of Turkish Foreign-Policy Discourse', *Turkish Studies*, 14, 3, pp. 483-502.

Bailes, A.J.K., Thayer, B.A. and B. Thorhallsson

2016 'Alliance theory and alliance 'Shelter': the complexities of small state alliance behaviour', *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1, 1, pp. 9-26.

Bailes, A.J.K., Thorhallsson, B. and R.L. Johnstone

2013 'Scotland as an Independent Small State: Where Would it Seek Shelter?', *Icelandic Review of Politics and Administration*, 9, 1, pp. 1-20.

Baird, T.

2016 'The geopolitics of Turkey's 'humanitarian diplomacy' in Somalia: a critique', *Review of African Political Economy*, 43, 149, pp. 470-477.

Bashar, A.A.

2021 'Turkey aims to boost cooperation in defense industry with Nigeria', *Anadolu Ajansi* (<https://www.aa.com.tr/en/africa/turkey-aims-to-boost-cooperation-in-defense-industry-with-nigeria/2396812>)

Behringer, R.M.

'The Dynamics of Middlepowermanship', *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, 14, 2, pp. 9-22.

Bir, B.

2020 'Turkey wants to play role in Niger's development', *Anadolu Ajansi* (<https://www.aa.com.tr/en/africa/turkey-wants-to-play-role-in-nigers-development/1917600>)

Bishku, M.

2019 'Turkey and South Africa: A Relationship of Regional Powers', *Contemporary Review of the Middle East*, 6, 2, pp. 154-171.

Cannon, J.B.

2021 'Turkey's Military Strategy in Africa', in Eyryce E. and A. Tepeciklioglu, *Turkey in Africa: A New Emerging Power?*, London, Routledge.

Carmody, P.

2016 *The New Scramble for Africa*, Cambridge, Polity.

Carr, A.

2014 'Is Australia a middle power? A systemic impact approach', *Australian Journal of International Affairs*, 68, 1, pp. 70-84.

Chin, K.F.

2023 'Malaysia in Changing Geopolitical Economy: Navigating Great Power Competition between China and the United States', *The Chinese Economy*, 56, 4, pp. 321-329.

Cooper, A., Richard, A.H. and K.R. Nossal

1993 *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, UBC Press.

David C. and S. Roussel

1998 'Middle Power Blues': Canadian Policy and Inter-national Security after the Cold War', *The American Review of Canadian Studies*, 28, 1, pp. 131-156.

Demiryol, T.

2019 'Between security and prosperity: Turkey and the prospect of energy cooperation in the eastern Mediterranean', *Turkish Studies*, 20, 3, pp. 442-464.

Dolatabadi, A.B. and R. Reza

2022 'Erdoğan's Endless Dreams: The Theoretical and Operational Framework of Turkey's New Foreign Policy', *World Affairs*, 185, 1, pp. 114-146.

Donelli, F. and J.B. Cannon

2023 'Power projection of Middle East states in the Horn of Africa: linking security burdens with capabilities', *Small Wars & Insurgencies*, 34, 4, pp. 759-779.

- Donelli, F. and G. Dentice  
2020 'Fluctuating Saudi and Emirati Alignment Behaviours in the Horn of Africa', *The International Spectator*, 55, 1, 126-142.
- Donelli, F. and A.G. Levaggi  
2021 'Crossing Roads: The Middle East's Security Engagement in the Horn of Africa', *Global Change, Peace & Security*, 33, 1, pp. 45-60.
- Donelli, F.  
2018 'The Ankara consensus: the significance of Turkey's engagement in sub-Saharan Africa', *Global Change, Peace & Security* 30, 1, pp. 57-76.
- Fidan, H. and N. Rahman  
2008 'Turkey's role in the global development assistance community: the case of TIKA (Turkish International Cooperation and Development Agency)', *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 10, 1, pp. 93-111.
- Friedman, B. and O. Sela  
2022 'Sino-American relations and the 'new cold war': A useful analogy for the Middle East?', *Global Policy*, 14, 1, pp. 46-57.
- Gavin, D.M.  
2021 'Major Power Rivalry in Africa, Council on Foreign Relations', *CDN* ([https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/dpgavinmay21.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/dpgavinmay21.pdf))
- Gilley, B.  
2015 'Turkey, Middle Powers, and the New Humanitarianism', *PERCEPTIONS: Journal of International Affairs*, 20, 1, pp. 37-58.
- Gravelle, T.B.  
2022 'Framing middle power foreign policy: trade, security, and human rights frames in Canadian and Australian foreign policy attitudes', *International Relations of the Asia-Pacific*, 22, 1, pp. 101-130.
- Güney, A. and N. Mandacı  
2013 'The meta-geography of the Middle East and North Africa in Turkey's new geopolitical imagination', *Security Dialogue*, 44, 5/6, pp. 431-448.
- Habiyaremye, A. and T. Oğuzlu  
2014 'Engagement with Africa: Making Sense of Turkey's Approach in the Context of Growing East-West Rivalry', *Uluslararası İlişkiler*, 11, 41, pp. 65-85.
- Hale, W.  
2013 *Turkish Foreign Policy since 1774*, London, Routledge.
- Haugom, L.  
2019 'Turkish Foreign Policy under Erdogan: A Change in International Orientation?', *Comparative Strategy*, 38, 3, pp. 206-223.
- Heibach, J. and H. Taş  
2023 'Beyond the Soft-Hard Power Binary: Resource Control in Turkey's Foreign Policy Towards Sub-Saharan Africa', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 26, 3, pp. 311-326.

Hwang, W.J. and S.H. Song

2022 'The extension of Turkish influence and the use of drones', *Comparative Strategy*, 41, 5, pp. 439-458.

Jeong, M.S.

2019 'Critical realism: A better way to think about middle powers', *International Journal*, 74, 2, pp. 240-257.

Jokela, J.

2023 'Finland's responses to Brexit: seeking shelter while hedging against changing risks', *Journal of Contemporary European Studies*, 31, 3, pp. 616-629.

Jordaan, E.

2003 'The Concept of a Middle power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers', *Politikon*, 30, 1, pp. 165-181.

Kabandula, A. and M.T. Shaw

2018 'Rising powers and the horn of Africa: conflicting regionalisms', *Third World Quarterly*, 39, 12, pp. 2315-2333.

Kabakcı F.

2022 'Somalia says relationship with Türkiye 'growing by day and night'', *Anadolu Ajansi* (<https://www.aa.com.tr/en/africa/somalia-says-relationship-with-Türkiye-growing-by-day-and-night/2630824>)

Kalyoncuoglu, Y.

2023 'Türkiye sends 850 tons of humanitarian aid to flood-hit Libya', *Anadolu Ajansi* (<https://www.aa.com.tr/en/middle-east/Türkiye-sends-850-tons-of-humanitarian-aid-to-flood-hit-libya/3020929>)

Karakoç, E. and M. Özcan

2022 'Do Arab public opinion support policies of regional powers in MENA? View from Tunisia', *The Journal of North African Studies*, 27, 3, pp. 527-552.

Karim, M.F.

2018 'Middle power, status-seeking and role conceptions: the cases of Indonesia and South Korea', *Australian Journal of International Affairs*, 72, 4, pp. 343-363.

Kesgin, H.

2016 'Erdogan: Turkey determined to boost ties with Ghana', *Anadolu Ajansi* (<https://www.aa.com.tr/en/politics/erdogan-turkey-determined-to-boost-ties-with-ghana/529750>)

Kinyua B.G.,

2024 'As Tensions Rise in Horn of Africa, Somalia Signs Defense Pact with Turkey', *The Maritime Executive* (<https://maritime-executive.com/article/as-tensions-rise-in-horn-of-africa-somalia-signs-defense-pact-with-turkey#:~:text=The%20deal%20includes%20a%20maritime,Prime%20Minister%20Hamza%20Abdi%20Barre>)

Kutlay, M. and Z. Önis

2021 'Turkish foreign policy in a post-western order: strategic autonomy or new forms of dependence?', *International Affairs*, 97, 4, pp. 1085-1104.

Langan, M.

2017 'Virtuous power Turkey in sub-Saharan Africa: the 'Neo-Ottoman' challenge to the European Union', *Third World Quarterly*, 38, 6, pp. 1399-1414.

Levaggi, A.G. and F. Donelli

2021 'Turkey's changing engagement with the global South', *International Affairs*, 97, 4, pp. 1105-1124.

Maris, G., Flouros, F. and I. Galariotis

2022 'The Changing Security Landscape in South-Eastern Mediterranean: Assessing Turkey's Strategies as a Rising Power', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 24, 5, pp. 795-814.

Mohseni-Cheraghlo, A. and N. Aladekoba

2023 'China in SubSaharan Africa: Reaching far beyond natural resources', *Atlantic Council* (<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/china-in-sub-saharan-africa-reaching-far-beyond-natural-resources/>)

Murphy, D.

2023 'Strategic competition for overseas basing in sub-Saharan Africa', *Brookings* (<https://www.brookings.edu/articles/strategic-competition-for-overseas-basing-in-sub-saharan-africa/>)

Oğuzlu, T.

2023 'Turkey as a restrained middle power', *Turkish Studies*, 24, 3-4, pp. 673-690.

Onis, Z. and M. Kutlay

2017 'The dynamics of emerging middle-power influence in regional and global governance: the paradoxical case of Turkey', *Australian Journal of International Affairs*, 71, 2, pp. 164-183.

Özkan, M.

2010 'What drives Turkey's involvement in Africa?', *Review of African Political Economy*, 37, 126, pp. 533-540.

Özkan, M.

2013 'Does "rising power" mean "rising donor"? Turkey's development aid in Africa', *Africa Review*, 5, 2, pp. 139-147.

Özkan, M.

2018 'Turkey in South-South Cooperation: New Foreign Policy Approach in Africa', *Vestnik RUDN International Relations*, 18, 3, pp. 565-578.

Özkan, M. and S. Orakçi

2015 'Viewpoint: Turkey as a "political" actor in Africa—an assessment of Turkish involvement in Somalia', *Journal of Eastern African Studies*, 9, 2, pp. 343-352.

Özkan, M. and S. Orakçi

2023 'Summitry Diplomacy in Turkey–Africa Relations: Statements, (Non-)Accomplishments and Effectiveness', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 26, 3, pp. 396-410.

Parlar, D.E. and S. Dipama

2020 'Assessing the Turkish 'Trading State' in SubSaharan Africa', in Parlar E.D., *Turkey's Political Economy in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, pp. 239-270.

Pedersen, R.

2023 'Small states shelter diplomacy: Balancing costs of entrapment and abandonment in the alliance dilemma', *Cooperation and Conflict*, 58, 4, pp. 441-459.

Presidency of the Republic of Türkiye

2015 'President Erdoğan Addresses to Mukhtars: "The vision to become a great state begins at the local level"' (<https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/3406/president-erdogan-addresses-to-mukhtars-the-vision-to-become-a-great-state-begins-at-the-local-level>)

Presidency of the Republic of Türkiye

2021 'Our primary goal is the protection of Libya's territorial integrity and political unity', (<https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/126572/-our-primary-goal-is-the-protection-of-libya-s-territorial-integrity-and-political-unity->)

Presidency of the Republic of Türkiye

2022 'Our aid to Somalia over the last decade totals more than a billion dollars', (<https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/138671/-our-aid-to-somalia-over-the-last-decade-totals-more-than-a-billion-dollars->)

Quamar, M.

2020 'Turkey and the Regional Flashpoint in Libya', *Strategic Analysis*, 44, 6, pp. 597-602.

Ravenhill, J.

1998 'Cycles of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies', *Australian Journal of International Affairs*, 52, 3, pp. 309-327.

Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs

2013 'Foreign Minister Davutoğlu stresses that Turkey will continue to support Somalia', (<https://www.mfa.gov.tr/foreign-minister-davutoglu-stresses-that-turkey-will-continue-to-support-somalia.en.mfa>)

Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs

2017 'Article by H.E. Mr. Mevlüt Çavuşoğlu Published in Daily Sabah Titled "An enterprising and humanitarian policy for Somalia', ([https://www.mfa.gov.tr/article-by-h\\_e\\_-mr\\_-mevl%C3%BCt-%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-published-in-daily-sabah-entitled-\\_an-enterprising-and-humanitarian-policy-for-somalia\\_-11-may-2017.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/article-by-h_e_-mr_-mevl%C3%BCt-%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-published-in-daily-sabah-entitled-_an-enterprising-and-humanitarian-policy-for-somalia_-11-may-2017.en.mfa))

Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs

2019a 'Press Release Regarding the Recent Developments in the West of Libya', ([https://www.mfa.gov.tr/no\\_90\\_-libya-nin-bati-bolgelerinde-meydana-gelen-son-gelismeler-hk.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_90_-libya-nin-bati-bolgelerinde-meydana-gelen-son-gelismeler-hk.en.mfa))

Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs

2019b 'Press Release Regarding the Turkish Citizens Detained in Libya', ([https://www.mfa.gov.tr/no\\_189\\_-libya-da-alikonulan-vatandaslarimiz-hk.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_189_-libya-da-alikonulan-vatandaslarimiz-hk.en.mfa))

Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs

2020a 'Statement of the Spokesperson of the Ministry of Foreign Affairs, Mr. Hami Aksoy, in Response to a Question Regarding the Statement of the Spokesperson of the Ministry of Foreign Affairs of Egypt on the Accusations of Egyptian Foreign Minister against Turkey', ([https://www.mfa.gov.tr/sc\\_-44\\_-misir-disisleri-bakaninin-ulkemize-yonelik-ithamlari-hk-sc.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/sc_-44_-misir-disisleri-bakaninin-ulkemize-yonelik-ithamlari-hk-sc.en.mfa))

Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs

2020b 'Press Release Regarding the Allegations of the Ministry of Europe and Foreign Affairs of France about Turkey's Engagement in Libya', ([https://www.mfa.gov.tr/no\\_-121\\_-fransa-db-nin-iddialari-hk.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_-121_-fransa-db-nin-iddialari-hk.en.mfa))

Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs

2020c 'Press Release Regarding the Signing of a So-Called Maritime Delimitation Agreement between Greece and Egypt', ([https://www.mfa.gov.tr/no\\_-165\\_-yunanistan-ile-misir-arasinda-sozde-deniz-yetki-alanlari-anlasmasi-imzalanmasi-hk.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_-165_-yunanistan-ile-misir-arasinda-sozde-deniz-yetki-alanlari-anlasmasi-imzalanmasi-hk.en.mfa))

Reslow, N.

2019 'Horizontal and Vertical Diversity: Unintended Consequences of EU External Migration Policy', *The International Spectator*, 54, 1, pp. 31-44.

Robertson, J.

2017 'Middle-power definitions: confusion reigns supreme', *Australian Journal of International Affairs*, 71, 4, pp. 355-370.

Rossiter, A. and J.B. Cannon

2019 'Re-examining the "Base": The Political and Security Dimensions of Turkey's Military Presence in Somalia', *Insight Turkey*, 21, 1, pp. 167-188.

Rossiter, A. and J.B. Cannon

2022 'Turkey's rise as a drone power: trial by fire', *Defense & Security Analysis*, 38, 2, pp. 210-229.

Sazak, O. and A.E. Woods

2017 'Thinking outside the compound: Turkey's approach to peacebuilding in Somalia', in Call, C.T. and C. de Coning, *Rising powers and peacebuilding*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 75-96.

Seeberg, P.

2021 'Neo-Ottoman expansionism beyond the borders of modern Turkey: Erdoğan's foreign policy ambitions in Syria and the Mediterranean', *De Europa*, 4, 1, pp. 107-123.

Semiz, M.

2024 'Turkish aid agency, Libyan Foreign Ministry sign memorandum of understanding', *Anadolu Ajansi* (<https://www.aa.com.tr/en/africa/turkish-aid-agency-libyan-foreign-ministry-sign-memorandum-of-understanding/3288012>)

Sergi, N.

2023 'Italy's Development Cooperation in Sub-Saharan Africa', *IPSI* (<https://www.ispionline.it/en/publication/italys-development-cooperation-in-sub-saharan-africa-138298>)

Sıradağ, A.

2014 'Understanding French Foreign and Security Policy towards Africa: Pragmatism or Altruism', *Afro Eurasian Studies*, 3, 1, pp. 100-122.

Sıradağ, A.

2016 'Turkish-Somali Relations: Changing State Identity and Foreign Policy', *Inquiry: Sarajevo Journal of Social Sciences*, 2, 2, pp. 89-90.



Sıradağ, A.

2018 'Turkey-Africa alliance: Evolving patterns in security relations', *African Security Review*, 27, 3-4, pp. 308-325.

Soyaltın-Colella, D. and T. Demiryol

2023 'Unusual middle power activism and regime survival: Turkey's drone warfare and its regime-boosting effects', *Third World Quarterly*, 44, 4, pp. 724-743.

Stanič, A. and S. Karbuz

2021 'The challenges facing Eastern Mediterranean gas and how international law can help overcome them', *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 39, 2, pp. 213-247.

Strating, R.

2020 'Small Power Hedging in an Era of Great-power Politics: Southeast Asian Responses to China's Pursuit of Energy Security', *Asian Studies Review*, 44, 1, pp. 97-116.

Sucu, A.E., Safranchuk, I., Nesmashnyi, A. and Q. Iskandarov

2021 'Transformation of Middle Powers with the Decline of World Hegemony: The Case of Turkey', *Strategic Analysis*, 45, 4, pp. 307-320.

Teo, S.

2018 'Middle power identities of Australia and South Korea: comparing the Kevin Rudd/Julia Gillard and Lee Myung-bak administrations', *The Pacific Review*, 31, 2, pp. 221-239.

Tepeciklioğlu, E.E., F. Vreÿ and B. Bahar

2023 'Introduction Turkey and Africa: Motivations, Challenges and Future Prospects', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 26, 3, pp. 289-294.

Thorhallsson, B. and A.J. Bailes

2017 'Do small states need Alliance Shelter'? Scotland and the Nordic Nations', *Security in a Small Nation: Scotland, Democracy, Politics*, pp. 49-76.

Thorhallsson, B. and S. Steinsson

2019 'A Theory of Shelter', in Thorhallsson B., *Small States and Shelter Theory: Iceland's External Affairs*, London and New York, Routledge, pp. 24-58.

Thorhallsson, B. and T.S. Vidal

2023 'Finland's NATO membership: Continuous shelter-seeking strategy', *Scandinavian Political Studies*, 46, 3, pp. 194-218.

Ungerer, C.

2008 *Australian Foreign Policy in the Age of Terror*, Sydney, University of New South Wales Press.

Uysal, G.

2021 'Turkey's Sub-imperialism in Sub-Saharan Africa', *Review of Radical Political Economics*, 53, 3, pp. 442-461.

Vreÿ, F. and M. Blaine

2024 'Exploring the Maritime Nexus in Turkey's African Agenda', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 26, 3, pp. 346-359.

Yates, A.

2020 *The Evolution of the Armed Forces of the United Arab Emirates*, Solihull, Helion & Company.

Yönten, H. and A. Denmark

2023 'Turkish foreign policy in the Middle East and North Africa under the AKP: an empirical analysis', *Turkish Studies*, 24, 5, pp. 832-852.

Wallis, J.

2020 'Is It Time for Australia to Adopt a "Free and Open" Middle-Power Foreign Policy?', *Asia Policy*, 15, 4, pp. 7-20.

Wohlforth, W. C., B. de Carvalho, H. Leira and I.B. Neumann

2017 'Moral authority and status in International Relations: Good states and the social dimension of status seeking', *Review of International Studies*, 44, 3, pp. 526-546.

## About the Author

Edoardo Lavezzo is a PhD Researcher at the University of York supervised by Professor Jappe Eckhardt and Professor Nick Ritchie. Edoardo is currently writing his doctoral thesis: "Türkiye's behaviour as a Middle Power: navigating Great Power Competition between the European Union and China". The thesis explores Türkiye's foreign policy behaviour towards the EU and China, analysing how the Turkish elite has evolved its energy diplomacy to increase Ankara's regional power status. His areas of research include: EU Foreign Policy, Middle Powers, Small States, China Foreign Policy, Great Power Competition.

EDOARDO LAVEZZO

Department of Politics and International Relations, University of York, Heslington, York YO10 5DD, UK

e-mail: el1256@york.ac.uk

## ***Governance and Digitalization: Challenges and Opportunities for Public Administration***

### **Governance e digitalizzazione: sfide e opportunità per la Pubblica Amministrazione**

*Francesco Recanati*

#### **Abstract**

*In recent decades, political theory and law have undergone significant evolution as a result of globalization and socio-economic transformations, leading to a rethinking of the role of the state and power dynamics. These changes have triggered a need to adapt institutional structures and governance methods to effectively respond to new challenges. At the same time, technological advances in the fields of information technology and communications are redefining management and control models, fostering the emergence of new forms of governance and political participation, such as participatory budgeting, digital democracy platforms, Open Government, and e-Government initiatives. This article aims to examine how the integration of digital technologies into political and administrative practices is transforming the ways in which people interact with institutions and participate in public life. Indeed, it seems that adequate governance is essential to fully exploit the potential of digital technology while safeguarding rights and transparency in an increasingly complex and interconnected context.*

Negli ultimi decenni, la teoria politica e il diritto hanno subito una notevole evoluzione a seguito della globalizzazione e delle trasformazioni socio-economiche, conducendo a un ripensamento del ruolo dello Stato e delle dinamiche di potere. Questi cambiamenti hanno innescato un'esigenza di adattamento delle strutture istituzionali e delle modalità di *governance* per rispondere efficacemente alle nuove sfide. Parallelamente, i progressi tecnologici nei settori dell'informatica e delle comunicazioni stanno ridefinendo i modelli di gestione e controllo, favorendo l'emergere di nuove forme di *governance* e partecipazione politica, come i bilanci partecipativi, le piattaforme di democrazia digitale, l'*Open Government* e le iniziative di *e-Government*. L'articolo intende esaminare come l'integrazione delle tecnologie digitali nelle pratiche politiche e amministrative sta trasformando le modalità con cui le persone interagiscono con le istituzioni e partecipano alla vita pubblica. Sembra infatti che una *governance* adeguata sia essenziale per sfruttare appieno il potenziale del digitale, salvaguardando nel contempo diritti e trasparenza in un contesto sempre più complesso e interconnesso.

#### **Keywords**

*Governance, Digitalization, Public Administration, Political Participation, e-Government*

Governance, Digitalizzazione, Pubblica Amministrazione, Partecipazione Politica, e-Government

## Introduzione

Negli ultimi decenni del Novecento, sia la teoria politica che il diritto hanno subito una significativa evoluzione. Nuove categorie di riferimento e metodi di indagine innovativi hanno determinato una profonda revisione dei concetti tradizionali di Stato e sovranità, ripensati soprattutto per effetto della globalizzazione e delle significative trasformazioni socio-economiche, indotte dall'innovazione tecnologica e dall'avvento delle reti digitali che hanno ridisegnato i confini tradizionali del potere statale e della sovranità. Questi cambiamenti hanno influenzato profondamente le dinamiche politiche, portando a una riconsiderazione del ruolo dello Stato e dei rapporti di potere non solo al suo interno, ma anche nelle sue interazioni con l'ambiente internazionale. Il divario tra il modello tradizionale dello Stato come potere concentrato e unitario e la realtà di una società sempre più frammentata ha implicato un ripensamento delle strutture istituzionali e delle modalità attraverso cui il potere viene esercitato e legittimato, rendendo necessarie nuove forme di interazione tra le istituzioni e i cittadini. (Bobbio 1984; Giddens 1994; Held 2007).

I sorprendenti sviluppi tecnologici, soprattutto nel campo dell'informatica e delle comunicazioni, hanno reso più complesse e veloci le reti di interazione, introducendo nuovi attori e strumenti nel panorama politico e ridefinendo i modelli di gestione e le dinamiche di controllo (Floridi 2017; Zuboff 2023). Questo contesto sta favorendo la promozione e l'attuazione di nuove forme di *governance* e coinvolgimento dei cittadini – come i bilanci partecipativi,<sup>1</sup> le piattaforme digitali di democrazia diretta,<sup>2</sup> l'*Open Government*,<sup>3</sup> le iniziative di *e-Government*, ecc... – volte ad affrontare efficacemente le sfide complesse e interconnesse del nostro tempo.

---

<sup>1</sup> Il modello che ha ricevuto maggiore attenzione è stato il bilancio partecipativo proposto per la prima volta, nel 1989, nella città di Porto Alegre, nel sud del Brasile, da una coalizione di attivisti della società civile e funzionari del Partito dei Lavoratori, che si è poi diffuso rapidamente in più di 250 altri Comuni del Paese e da allora è stato adottato in più di venti paesi in tutto il mondo (Wampler 2010).

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, l'esperienza relativa ai due progetti finanziati dall'Unione Europea, D-CENT (2013-2016), DECODE (2017-2020), con cui sono state realizzate piattaforme innovative di partecipazione dei cittadini e infrastrutture pubbliche digitali.

<sup>3</sup> Significativa a riguardo è l'*Open Government Partnership* (OGP), iniziativa internazionale, cui aderiscono oltre 70 Paesi, volta a promuovere la trasparenza, l'*accountability*, la digitalizzazione e la partecipazione dei cittadini nei governi. Fondata nel 2011, l'OGP riunisce governi e leader della società civile per creare e implementare piani d'azione che rendano i governi più aperti, inclusivi e responsabili. I Paesi aderenti all'OGP devono presentare piani d'azione biennali per l'avanzamento sul fronte dell'*open government*, definiti e monitorati in dialogo con la società civile e la cui attuazione è valutata dall'*Independent Reporting Mechanism* (IRM), unità indipendente dell'OGP. L'Italia, dopo essere stata votata dagli altri Stati, è stata ammessa nel Comitato direttivo di OGP nell'ottobre 2017 per un mandato di tre anni.

La questione principale non risiede tanto nell'innovazione digitale in sé, quanto nel modo di indirizzare e governare in maniera sicura, appropriata ed efficace gli sviluppi delle tecnologie digitali, tenendo conto dell'interesse pubblico e garantendo che tutti gli *stakeholder* siano adeguatamente formati e competenti nel comprendere e utilizzare queste tecnologie (Floridi 2022: 104-123; Durante 2022). In Italia, fin dalla sua prima edizione (2017-2019), il Piano triennale ha rappresentato un documento di supporto e di orientamento per le pubbliche amministrazioni nella pianificazione delle attività di innovazione tecnologica. Le edizioni successive, fino all'attuale Piano 2024-2026, hanno continuato a costituire un riferimento strategico, delineando obiettivi operativi e attività specifiche. Il nuovo Piano triennale si inserisce inoltre nel contesto del programma "Decennio Digitale 2030", istituito dalla Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, che articola i suoi obiettivi in quattro dimensioni: "competenze digitali, servizi pubblici digitali, digitalizzazione delle imprese e infrastrutture digitali sicure e sostenibili".<sup>4</sup>

È quindi opportuno riflettere sulle implicazioni che l'uso delle tecnologie digitali comporta nel contesto delle moderne democrazie, poiché la loro integrazione nelle pratiche politiche e nei procedimenti amministrativi e giudiziari sta trasformando radicalmente il modo in cui gli individui interagiscono con le istituzioni e partecipano alla vita pubblica. Questa trasformazione impone un'attenta analisi delle nuove dinamiche di potere e delle sfide normative emergenti, al fine di comprendere in che modo le tecnologie digitali possano essere impiegate a favore dell'interesse pubblico e dell'equità sociale.

## La governance digitale

Con il termine "governance digitale" (*digital governance*) si fa riferimento ai processi, alle strutture e ai meccanismi utilizzati per regolamentare, controllare e dirigere le risorse e le attività digitali. Questo concetto comprende la regolamentazione delle reti digitali, la gestione dei dati personali, la *cybersecurity* e l'adozione di tecnologie emergenti, come l'Intelligenza Artificiale (IA) e l'*Internet of Things* (IoT).<sup>5</sup> Tuttavia, la *governance* digitale non si limita alla gestione delle risorse: essa riguarda anche le profonde implicazioni sociali, economiche e politiche derivanti dall'integrazione di tali tecnologie nella società (Floridi 2017 e 2022; Noveck 2009).

<sup>4</sup> <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/progetti-pon-governance/italia-login-casa-del-cittadino/informazione-formazione-transizione-digitale>

<sup>5</sup> L'*Internet of Things* (IoT) si riferisce alla rete di dispositivi fisici connessi a Internet, che raccolgono e scambiano dati autonomamente. Esempi comuni sono i termostati intelligenti, gli assistenti vocali, gli orologi che monitorano l'attività fisica, gli elettrodomestici connessi, ecc.

La crescente dipendenza dalle tecnologie digitali in ogni aspetto della vita quotidiana rende questo tema di fondamentale importanza negli studi e nella ricerca, soprattutto nei campi del diritto e delle scienze politiche (Barra e Sartori 2022). La pandemia da Covid-19 ha reso ancora più evidente questa necessità, poiché le infrastrutture digitali per la continuità delle attività economiche, educative e sociali si sono rivelate essenziali. Si è inoltre riconosciuta l'urgenza di sviluppare politiche che possano sostenere e regolamentare efficacemente tali infrastrutture, garantendo non solo la sicurezza e la privacy dei dati, ma anche un accesso equo e inclusivo alle tecnologie, per sostenere una società digitalizzata e resiliente.

Gli eccezionali sviluppi delle tecnologie digitali stanno coinvolgendo sia le istituzioni pubbliche che quelle private e si estendono a vari livelli, da quello locale a quello globale, rendendo evidente che tali sfide non possono essere affrontate adeguatamente solo su base nazionale. Essendo intrinsecamente transnazionali, con dati e flussi di informazioni che attraversano i confini in modo continuo e rapido, tali innovazioni richiedono spesso una risposta coordinata a livello globale. Sembra infatti che solo attraverso la cooperazione internazionale sia possibile sviluppare normative armonizzate e strategie condivise per garantire una distribuzione equa dei benefici di queste tecnologie e mitigarne le potenziali minacce, assicurando che le soluzioni adottate siano efficaci e sostenibili a lungo termine.

## Verso una nuova cultura dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione

Uno degli aspetti più rilevanti della *governance* digitale è l'integrazione delle tecnologie digitali nei procedimenti amministrativi e giudiziari, che va oltre la semplice automazione delle procedure tradizionali (Parona 2021; Lalli 2022). Essa prevede una trasformazione più profonda che coinvolge diversi aspetti fondamentali delle pubbliche amministrazioni. Innanzitutto, comporta la riorganizzazione delle strutture, permettendo di creare nuove forme di collaborazione e coordinamento tra diversi attori istituzionali per promuovere una maggiore efficienza operativa (Castells 2014). Inoltre, la digitalizzazione richiede una revisione delle procedure amministrative per semplificare le pratiche burocratiche e migliorare l'accesso ai servizi tramite l'*e-Government* (Freschi 2004; Meijer 2015; Mallozzi 2023), consentendo al settore pubblico di operare con maggiore efficienza e sicurezza.

Ad esempio, la *blockchain*<sup>6</sup> può offrire un modo sicuro e trasparente di registrare transazioni e decisioni, riducendo il rischio di frodi e aumentando la fiducia dei

---

<sup>6</sup> La *Blockchain* è una tecnologia di registrazione digitale che consente di memorizzare dati in modo sicuro, trasparente e decentralizzato. Si basa su una "catena di blocchi" (da cui il nome) in cui ogni

cittadini (Carullo 2020). Le piattaforme digitali migliorano la trasparenza, rendendo accessibili al pubblico dati e informazioni che in precedenza erano difficili da ottenere, e contribuiscono a rafforzare la fiducia nelle istituzioni. Inoltre, le tecnologie digitali offrono nuovi strumenti per la partecipazione democratica, come le piattaforme di *e-petition*, i forum online e le applicazioni mobili (App) per la segnalazione di problemi locali. Questi strumenti consentono ai cittadini di essere più coinvolti nei processi decisionali, di esprimere le proprie opinioni in maniera diretta e immediata, e di fornire *feedback* sui servizi, favorendo così una maggiore trasparenza e responsabilizzazione (*accountability*) delle istituzioni pubbliche (Noveck 2009; Castells 2014; Lathrop e Ruma 2010).

Le tecnologie digitali hanno un impatto significativo sulla formulazione e implementazione delle politiche pubbliche. L'uso dei *Big Data*<sup>7</sup>, ad esempio, può migliorare la gestione delle risorse e consentire una ponderazione più accurata degli aspetti rilevanti prima di prendere decisioni. L'IA rappresenta un ulteriore sviluppo di queste tecnologie, con implicazioni profonde per la politica e l'intera società. Essa ha il potenziale di trasformare significativamente il modo in cui vengono elaborate e attuate le politiche pubbliche. Attraverso l'analisi di grandi quantità di dati, l'IA può identificare *pattern* e tendenze che sfuggirebbero all'osservazione umana, permettendo una comprensione più precisa e tempestiva dei problemi sociali ed economici. Inoltre, l'automazione dei processi decisionali consente di elaborare una quantità di informazioni molto maggiore rispetto a quanto possibile con i metodi tradizionali, migliorando l'efficienza e la rapidità degli organi preposti. Questo può portare a politiche pubbliche più informate e adattive, capaci di rispondere meglio alle esigenze della popolazione e di affrontare in modo più efficace le sfide contemporanee (Righettini e Sbalchiero 2022).

Un altro aspetto rilevante della *governance* digitale è la promozione di una cultura dell'innovazione all'interno delle amministrazioni pubbliche. Ciò implica incoraggiare un atteggiamento proattivo verso l'adozione di nuove tecnologie e favorire la sperimentazione e l'innovazione continua. La formazione e lo sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti pubblici sono essenziali per garantire che le amministrazioni possano sfruttare appieno le opportunità offerte dagli strumenti digitali (Ramajoli 2024).

---

blocco contiene informazioni (come transazioni o dati) e un collegamento crittografico al blocco precedente. Grazie a questo sistema, i dati sono distribuiti su più nodi della rete e difficili da alterare, rendendo la *blockchain* particolarmente utile per applicazioni come le criptovalute, i contratti intelligenti, la gestione delle identità digitali, ecc.

<sup>7</sup> Con il termine *Big Data* ci si riferisce, in genere, a grandi volumi di dati generati in tempo reale da diverse fonti digitali, come social media, dispositivi IoT, transazioni online e sensori. Questi dati sono caratterizzati da un'alta velocità di generazione, varietà di formati (testo, immagini, video, ecc.), e complessità di analisi, e sono utilizzati per estrarre informazioni, supportare decisioni strategiche, individuare *pattern*, ecc.

Tuttavia, l'uso delle tecnologie digitali e, in particolare, dell'IA solleva anche questioni etiche e normative. È fondamentale che le decisioni automatizzate siano trasparenti e che i cittadini abbiano la possibilità di comprendere e contestare le decisioni che li riguardano. Inoltre, è cruciale mantenere il controllo umano sulle decisioni chiave per garantire il rispetto dello Stato di diritto e prevenire errori e ingiustizie. Ad esempio, l'utilizzo di algoritmi di IA nel sistema giudiziario per prevedere il rischio di recidiva ha dimostrato di perpetuare pregiudizi razziali, poiché le decisioni algoritmiche, riflettendo i *bias* presenti nei dati di addestramento, possono contribuire a giudizi o valutazioni meno eque. Questo evidenzia come i dati non siano neutrali e come le distorsioni preesistenti possano influenzare le decisioni automatizzate. Un altro esempio è l'impiego dell'IA nella valutazione delle prestazioni degli insegnanti, che può portare a valutazioni inique basate su dati incompleti o distorti. In Michigan, un sistema automatizzato per la gestione delle richieste di disoccupazione ha erroneamente accusato migliaia di cittadini di frode, causando gravi conseguenze economiche e sociali (Charette 2018; Huq 2021). In alcune città americane, invece, l'uso di un algoritmo per ottimizzare le rotte degli scuolabus ha portato a ritardi significativi o disagi per le famiglie, poiché l'algoritmo non teneva adeguatamente conto delle esigenze locali e delle reali necessità delle persone (Ito 2018).

Questi casi dimostrano l'importanza di rendere gli algoritmi il più trasparenti possibile e di implementare strategie di auditing dei dati per garantire equità e ridurre i pregiudizi nei sistemi di IA. Inoltre, evidenziano come i problemi posti dall'IA richiedano non solo soluzioni tecniche, ma anche interventi di politiche e regolamentazioni, sottolineando il ruolo cruciale dei *policy maker* nel processo. È pertanto essenziale sviluppare un quadro normativo che assicuri trasparenza, equità e *accountability*, supportato da un'attribuzione chiara delle responsabilità individuali e dal principio di sussidiarietà, affinché le decisioni siano prese al livello più vicino possibile ai cittadini e da enti che meglio conoscono i loro problemi, bisogni e aspettative, includendo anche gli attori della società civile (Arena 2017). In questo contesto, anche sviluppatori, programmatori e utilizzatori giocano un ruolo fondamentale per garantire che le decisioni automatizzate siano non solo efficienti, ma anche giuste e comprensibili per tutti. La loro collaborazione è essenziale per progettare sistemi che rispettino i valori etici e legali, aiutando a promuovere una *governance* digitale che risponda alle esigenze della società e ai principi di trasparenza e imparzialità propri del settore pubblico. L'IA, infatti, può introdurre opacità nei processi decisionali, rendendo difficile avanzare reclami o attribuire responsabilità per errori o ingiustizie (Lessig 1999; Huq 2021).

L'Unione Europea, per rispondere a queste esigenze, sta tentando di attuare regolamentazioni che promuovano l'innovazione senza compromettere i diritti fondamentali, come dimostrano il *General Data Protection Regulation (GDPR - Regolamento*



679/2016), il *Digital Markets Act* (DMA - Regolamento 1925/2022) e l'*Artificial Intelligence Act* (AI Act - Regolamento 1689/2024). Essi mostrano anche quanto sia essenziale promuovere una *governance* multi-livello, poiché sta emergendo sempre più una società politica come dimensione non statale ma politicizzata, con soggetti collettivi al di fuori delle realtà istituzionali che possono mobilitarsi per influenzare le decisioni dei governi e le politiche pubbliche (Belligni 2000: 34). Esempi concreti sono rappresentati dalle mobilitazioni internazionali per il clima, come i *Fridays for Future*, che stanno influenzando le politiche ambientali su scala globale, o le proteste del *Black Lives Matter* contro il razzismo e le violenze perpetrate da alcuni membri delle forze dell'ordine.

Le arene decisionali a livello nazionale stanno vedendo una diminuzione della loro sovranità e un ridotto ambito di azione governativa, effetto di una trasformazione della democrazia occidentale che dà origine a fenomeni di *governance* (Ieraci 2009). Questo nuovo orientamento richiede un coordinamento tra vari livelli di governo – locale, regionale, nazionale e sovranazionale – e la partecipazione attiva di attori non statali come ONG, associazioni di volontariato e movimenti collettivi. La *multi-level governance* mira a integrare diversi centri di potere e influenza, garantendo che le politiche pubbliche siano il risultato di un processo decisionale trasversale, inclusivo e collaborativo, capace di rispondere in modo più efficace alle sfide complesse della società contemporanea.

## La *governance* digitale durante la pandemia di Covid-19

L'emergenza pandemica ha ulteriormente reso evidente l'importanza di una *governance* digitale, facendo emergere la necessità di adottare soluzioni tecnologiche che possano contribuire a garantire la continuità dei servizi pubblici e, contestualmente, tutelare la sicurezza e la salute delle persone. Durante la crisi sanitaria globale, molte amministrazioni hanno dovuto affrontare sfide senza precedenti, come l'adozione dello *smart working* (lavoro da remoto), la digitalizzazione dei servizi essenziali, l'adozione di sistemi per il tracciamento dei contatti, il supporto all'istruzione a distanza e la gestione efficace della comunicazione e delle informazioni pubbliche.

La pandemia ha portato a una rapida trasformazione delle modalità di lavoro e di erogazione dei servizi. Le soluzioni digitali sono state essenziali per mantenere operativi i servizi pubblici. Molti servizi essenziali sono stati trasferiti online: dalle pratiche amministrative alle consultazioni mediche, passando per l'istruzione a distanza e i servizi sociali. Le amministrazioni pubbliche hanno rapidamente implementato piattaforme digitali per gestire pratiche amministrative che prima richiedevano la presen-

za fisica dei cittadini. La digitalizzazione di questi servizi, oltre a consentire di mantenere la continuità amministrativa durante i periodi di restrizione, in alcuni casi ha anche migliorato l'efficienza operativa e ridotto i tempi di attesa (Lazzara 2021).

Le tecnologie digitali hanno inoltre giocato un ruolo cruciale nel settore sanitario. Le consultazioni mediche a distanza o telemedicina sono diventate una pratica comune permettendo ai pazienti di ricevere assistenza sanitaria senza doversi recare fisicamente presso le strutture sanitarie. Questo approccio non solo ha garantito la continuità delle cure ma ha anche ridotto significativamente il carico sui sistemi sanitari già sotto pressione. L'adozione della telemedicina ha permesso di mantenere attive le relazioni tra medici e pazienti anche durante i periodi di *lockdown*. Le piattaforme di videoconferenza e le applicazioni di monitoraggio a distanza hanno consentito ai medici di effettuare diagnosi, monitorare condizioni croniche e prescrivere trattamenti da remoto. La telemedicina ha aiutato a decongestionare ospedali e ambulatori riducendo il rischio di sovraccarico delle strutture sanitarie. Questo è stato particolarmente importante durante i picchi della pandemia quando le risorse sanitarie erano scarse e il rischio di infezione era alto. La possibilità di gestire molti casi non urgenti da remoto ha liberato risorse per i pazienti più gravi e per le emergenze. Alcuni studi hanno dimostrato che l'uso della telemedicina ha migliorato l'accesso alle cure per pazienti in aree remote o con difficoltà di mobilità contribuendo a ridurre le disparità nell'assistenza sanitaria. Inoltre, limitando i contatti diretti tra le persone, la telemedicina ha contribuito a contenere la diffusione del virus. I pazienti infatti potevano ricevere diagnosi e trattamenti senza dover lasciare le proprie case, riducendo così il rischio di esposizione al virus. Questo è stato particolarmente benefico per le categorie vulnerabili, come gli anziani e le persone a maggior rischio di complicazioni gravi in caso di infezione (Smith et al. 2020; Dorsey e Topol 2020).

La pandemia sembra avere accelerato l'evoluzione delle politiche sanitarie riguardanti la telemedicina, evidenziando l'efficacia e la necessità di soluzioni digitali per garantire l'accesso alle cure in situazioni di crisi. Molti governi hanno implementato regolamenti temporanei o permanenti per facilitarne l'adozione, rimborsando le visite a distanza e riconoscendo legalmente le prescrizioni elettroniche. Questo ha creato un ambiente favorevole per l'ulteriore sviluppo e integrazione delle tecnologie digitali nei sistemi sanitari.

Guardando al futuro è probabile che la telemedicina continuerà a svolgere un ruolo significativo nel settore sanitario. Investimenti in infrastrutture tecnologiche e formazione del personale sanitario saranno essenziali per sostenere e ampliare l'uso della telemedicina anche oltre l'emergenza pandemica (Dorsey e Topol 2020).

Anche il settore dell'educazione è stato profondamente condizionato dalla pandemia. Le istituzioni scolastiche e universitarie hanno dovuto adottare rapidamen-

te soluzioni di *e-learning* per garantire la continuità dell'insegnamento. Le piattaforme digitali hanno permesso agli studenti di proseguire i loro studi da remoto, facendo però anche emergere le disparità digitali preesistenti tra diverse regioni geografiche e fasce socio-economiche. L'adozione dell'*e-learning* ha comportato una serie di problematiche, tra cui l'accesso ineguale alle tecnologie necessarie, come computer e connessioni internet ad alta velocità, che sono risultati essenziali per la partecipazione efficace alle lezioni online. In molte aree rurali e tra le famiglie con basso reddito queste risorse erano scarse, aggravando ulteriormente il divario educativo già esistente. Inoltre, la qualità dell'interazione educativa è stata influenzata dalla mancanza di formazione specifica per gli insegnanti nell'utilizzo delle tecnologie digitali e dalla difficoltà di mantenere l'attenzione e la motivazione degli studenti in un ambiente di apprendimento da remoto (Montanari 2021; Mangione et al. 2022).

Nonostante queste difficoltà, l'adozione di strumenti digitali nell'istruzione ha anche aperto nuove opportunità per l'innovazione didattica. Le scuole e le università hanno iniziato a esplorare metodi di insegnamento misto, combinando lezioni in presenza e online. Queste esperienze hanno evidenziato la necessità di investimenti significativi nelle infrastrutture digitali e nella formazione degli insegnanti per garantire che tutti gli studenti possano beneficiare equamente delle opportunità offerte dall'*e-learning* e gli insegnanti possano sfruttare al meglio gli strumenti loro forniti (Mangione et al. 2022).

Un aspetto rilevante della *governance* digitale emerso durante la pandemia è stato l'adozione di sistemi informativi integrati e interoperabili. La condivisione rapida e accurata delle informazioni è diventata fondamentale per la gestione della crisi, dalla tracciabilità dei contagi alla distribuzione delle risorse sanitarie. La capacità di aggregare dati provenienti da fonti diverse e di analizzarli in tempo reale ha permesso ai governi di prendere decisioni tempestive e informate (Calvino, Criscuolo e Ughi 2024; De Mauro 2019).

Per mitigare la diffusione del virus Sars-CoV-2 numerosi Paesi hanno sviluppato applicazioni di tracciamento dei contatti che consentivano l'identificazione rapida e l'isolamento dei casi di contagio.<sup>8</sup> Queste applicazioni hanno impiegato tecnologie di geolocalizzazione e *Bluetooth* per monitorare i movimenti delle persone e avvisarle in caso di potenziale esposizione al virus. Anche l'efficiente gestione delle risorse sanitarie, come ventilatori, letti ospedalieri e dispositivi di protezione individuale, è risultata cruciale durante la pandemia. I sistemi informativi digitali

---

<sup>8</sup> Si pensi, ad esempio, all'app di *contact tracing* "Immuni", scelta dal Ministero dell'Innovazione e utilizzata in Italia, non obbligatoria, e scaricabile gratuitamente sui propri smartphone dai *Digital Store*.

hanno abilitato il monitoraggio in tempo reale della disponibilità e distribuzione di tali risorse, assicurando che fossero allocate nelle aree di maggior necessità. L'aggregazione e l'analisi dei dati in tempo reale hanno fornito ai decisori politici le informazioni essenziali per sviluppare e implementare tempestivamente strategie di risposta alla pandemia (NIFO 2020; OECD 2023).

Questi esempi evidenziano l'importanza di sistemi di governo flessibili e resilienti, nonché di uffici e personale competenti nel campo digitale, capaci di adattarsi prontamente ai cambiamenti e di rispondere efficacemente alle emergenze. La capacità di implementare soluzioni innovative è diventata fondamentale per affrontare le sfide attuali e future. Di conseguenza, la digitalizzazione è emersa come una priorità strategica per numerosi Paesi. In particolare, essa si è dimostrata essenziale per sostenere la ripresa economica e la resilienza della pubblica amministrazione, offrendo all'Unione Europea un ulteriore impulso verso la transizione tecnologica<sup>9</sup>. Questo deve concretizzarsi attraverso il potenziamento della sanità elettronica, la promozione di tecnologie quali il *cloud computing*<sup>10</sup>, che facilita l'accesso remoto a risorse e servizi digitali, le tecnologie quantistiche, che promettono avanzamenti significativi nella capacità di calcolo, il calcolo ad alte prestazioni e l'intelligenza artificiale, che sta rivoluzionando settori come la diagnostica medica, la gestione dei dati e l'ottimizzazione dei processi amministrativi (European Commission 2020 e 2021).

Tuttavia, è fondamentale riconoscere che la digitalizzazione non è sempre la soluzione ideale per tutti i settori. Nell'ambito dell'istruzione, ad esempio, il rapporto "faccia a faccia" tra docenti e studenti rimane cruciale per garantire un apprendimento efficace e un percorso scolastico soddisfacente. Questo evidenzia che l'integrazione delle tecnologie deve essere condotta in modo appropriato e consapevole, mirando a migliorare i servizi offerti senza compromettere le interazioni umane essenziali e assicurando una transizione equilibrata verso soluzioni innovative.

---

<sup>9</sup> Ad esempio, in Italia, con l'approvazione del PNRR, viene definito il piano strategico per la transizione digitale e la connettività del Paese: Italia digitale 2026. Degli oltre 15 miliardi di euro, 6,74 sono dedicati alla digitalizzazione della PA, che si sta concretizzando con l'iniziativa "PA digitale 2026. Le risorse per una PA protagonista della transizione digitale", che mira a potenziare l'efficienza e l'accessibilità della PA attraverso investimenti in tecnologie avanzate e servizi digitali, integrandosi con altre iniziative strategiche per una transizione tecnologica sostenibile.

<sup>10</sup> *Cloud Computing* si riferisce alla fornitura di servizi informatici, come archiviazione, elaborazione e gestione dei dati, tramite Internet ("il cloud") anziché attraverso server locali o dispositivi fisici. Questo modello consente l'accesso remoto a risorse digitali e la scalabilità, permettendo agli utenti di utilizzare applicazioni e dati in modo flessibile e su richiesta.

## **L'e-Government: una panoramica**

L'e-Government si riferisce all'uso delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC)<sup>11</sup> da parte delle istituzioni pubbliche per migliorare l'efficienza, la trasparenza, l'accessibilità e la qualità dei servizi offerti ai cittadini, alle imprese e ad altri attori pubblici e privati. In questa prospettiva, il modello di riferimento è l'e-commerce, che valorizza soprattutto l'efficienza (Galetta 2022). L'e-Government è diventato dunque un elemento cruciale per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche in tutto il mondo. La sua importanza risiede in diversi aspetti chiave. In primo luogo, l'uso delle TIC consente di automatizzare e semplificare i processi burocratici, riducendo i tempi di attesa e i costi operativi, e portando a una gestione più efficiente delle risorse pubbliche (OECD 2005). In secondo luogo, i servizi online possono essere accessibili 24 ore su 24, 7 giorni su 7, senza la necessità di recarsi fisicamente agli sportelli, offrendo maggiore comodità ai cittadini, alle imprese e in modo particolare alle persone con disabilità o che vivono in aree remote. Questo ha un impatto positivo non solo sulla gestione del tempo, ma anche sulla sostenibilità ambientale, riducendo gli spostamenti e il consumo di carta (European Commission 2020).

Inoltre, l'e-Government può facilitare l'accesso alle informazioni pubbliche e accrescere l'*accountability* degli amministratori pubblici, rendendo le loro attività più facilmente monitorabili e valutabili dai cittadini e da altre istituzioni, riducendo la possibilità di comportamenti non etici, illegittimi o inefficienti (Bertot et al., 2010). Infine, le piattaforme digitali possono essere utilizzate per coinvolgere i cittadini nei processi decisionali, promuovendo una maggiore partecipazione democratica e migliorando il rapporto tra cittadini e Governi (Noveck, 2009).

Tra i punti di forza dell'e-Government vi è il miglioramento della qualità dei servizi offerti. Questo include non solo l'incremento della precisione, ma anche l'accelerazione dei processi amministrativi, rendendo i servizi pubblici più rapidi ed efficienti e contribuisce a creare un'esperienza utente più soddisfacente e accessibile. L'automazione dei processi può aiutare a diminuire significativamente i costi amministrativi attraverso la digitalizzazione dei documenti e l'eliminazione delle pratiche cartacee. Mentre le piattaforme digitali facilitano la condivisione

---

<sup>11</sup> Le TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) comprendono strumenti e sistemi per gestire, trasmettere e condividere informazioni digitali. Esempi concreti includono le piattaforme di videoconferenza come Zoom e Microsoft Teams, che facilitano la collaborazione a distanza; i sistemi di gestione delle informazioni come Google Drive, per la condivisione di documenti; e le piattaforme di e-learning come Moodle, che supportano l'insegnamento online.

delle informazioni tra diverse istituzioni migliorando il coordinamento e l'efficacia delle politiche pubbliche (Bertot et al. 2010).<sup>12</sup>

Attraverso la standardizzazione e la digitalizzazione dei processi amministrativi, l'*e-Government* impone procedure uniformi che devono essere seguite rigorosamente, riducendo lo spazio per decisioni arbitrarie o soggettive. La trasparenza dei sistemi digitali, che registrano dettagliatamente ogni fase del procedimento, può facilitare il monitoraggio e il controllo delle attività amministrative. Inoltre, l'accesso pubblico e la tracciabilità delle informazioni possono ridurre le possibilità di corruzione e abuso di potere, poiché ogni azione può essere documentata e verificabile da parte dei cittadini e degli organi di controllo. Di conseguenza, l'*e-Government* non solo può migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, ma promuove anche un'amministrazione più etica e trasparente, riducendo significativamente il rischio di illeciti e illegittimità provvedimentali nell'ambito della discrezionalità amministrativa.

Nonostante i numerosi vantaggi offerti dall'*e-Government*, è importante riconoscere che la standardizzazione di ogni procedura amministrativa presenta limiti significativi. La pubblica amministrazione deve infatti dimostrarsi capace di governare situazioni particolari e di rispondere prontamente a specifiche o nuove esigenze dei cittadini. Pertanto, le procedure amministrative richiedono spesso un certo grado di discrezionalità e creatività (intesa come la capacità di sviluppare soluzioni proattive, innovative e adattabili) per trattare in modo efficace le problematiche poste dalle diverse complessità e variabili che caratterizzano i casi concreti<sup>15</sup>. Tuttavia, il ricorso alle TIC è condizionato principalmente dalla capacità di migliorare effettivamente

---

<sup>12</sup> Un esempio dell'uso di piattaforme telematiche nei procedimenti amministrativi in Italia è rappresentato dalle Conferenze dei servizi che possono essere svolte in modalità telematica (art. 14-ter della Legge 241/1990). Questa modalità consente alle varie amministrazioni coinvolte di partecipare simultaneamente, anche se a distanza, facilitando il coordinamento e riducendo i tempi e i costi legati agli spostamenti, e migliorando la trasparenza e l'efficienza complessiva del processo decisionale.

<sup>15</sup> Il Comune di Trieste, ad esempio, da alcuni anni realizza progetti formativi in collaborazione con enti di formazione, rivolti in particolare ai neoassunti, con l'obiettivo di fornire al personale le competenze necessarie per gestire situazioni complesse e rispondere prontamente alle nuove esigenze dei cittadini. I programmi includono sessioni dedicate alla digitalizzazione e allo *smart working*, mirate a trasformare l'inserimento dei nuovi dipendenti in un'opportunità di rinnovamento organizzativo. Vengono promosse competenze trasversali orientate ai risultati, uno stile collaborativo e una gestione proattiva dei problemi. A riguardo, nel 2023, durante l'incontro "Vetrina delle Eccellenze delle Amministrazioni partecipanti al XXI Premio nazionale 'Filippo Basile' di AIF - Associazione Italiana Formatori", il Comune di Trieste è stato premiato per il percorso formativo "On boarding ieri, oggi e domani: un percorso dinamico che si adatta ai tempi". Attraverso il supporto di un team di esperti, questo percorso ha inteso promuovere lo sviluppo delle competenze personali e trasversali dei nuovi assunti, analizzando argomenti quali l'attitudine al lavoro in team, le competenze comunicative, l'etica del lavoro e il lavoro per processi, con l'obiettivo di conferire a ciascun nuovo dipendente un senso chiaro del proprio ruolo all'interno dell'organizzazione.

la qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti (Galetta 2020: 85-117), così come, ad esempio, gli algoritmi possono rappresentare un modo per gestire la complessità (Auby 2019: 619-622).

È fondamentale, dunque, che le pubbliche amministrazioni mantengano la capacità di intervenire con discrezionalità quando necessario, assicurando che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) siano strumenti al servizio di un'amministrazione più efficace e umana, piuttosto che fini a se stesse. "La transizione digitale non può dunque essere concepita come un fine in sé, da realizzarsi 'costi quel che costi'; le TIC devono essere intese come un utile mezzo per il raggiungimento di un fine che, evidentemente, occorre identificare a priori" (Galetta 2022).

## Le sfide della *governance* digitale

La transizione verso la *governance* digitale presenta quindi anche delle sfide significative. Una delle principali questioni da affrontare è il cosiddetto divario digitale (*digital gap / digital divide*). Nonostante i progressi tecnologici, esistono ancora significative disparità nell'accesso agli strumenti digitali e alla rete. Non tutti i cittadini hanno egualmente accesso alle tecnologie digitali né possiedono le competenze necessarie per utilizzarle efficacemente. Queste disparità possono essere basate su fattori come l'età, il livello di istruzione, la situazione socio-economica e la localizzazione geografica (Bentivegna 2009). Inoltre, l'implementazione delle infrastrutture tecnologiche richieste, ad esempio per l'*e-Government*, richiede investimenti significativi, che possono rappresentare un ostacolo considerevole per i Paesi con risorse finanziarie limitate (Wu 2012). Pertanto, risulta imprescindibile adottare misure organizzative concrete mirate a prevenire le disparità tra i cittadini, derivanti da differenti livelli di competenza digitale e dalla variabilità nella disponibilità di strumenti informatici e di accesso alla rete. Tali misure potrebbero includere programmi di formazione digitale, iniziative di inclusione tecnologica e investimenti mirati nelle infrastrutture IT. Ciò implica assumersi la responsabilità di mitigare anche le conseguenze negative associate al divario digitale esistente tra le diverse fasce della popolazione, garantendo così un accesso equo e universale ai servizi pubblici digitalizzati (Galetta 2022).

Un'eccessiva dipendenza dalle tecnologie può, inoltre, esporre le amministrazioni a vulnerabilità tecniche come guasti del sistema e attacchi informatici (Floridi 2022: 97). Con l'aumento del volume di dati raccolti e gestiti dai governi cresce infatti il rischio di violazioni della privacy. È necessario implementare robusti sistemi di sicurezza informatica e politiche di protezione dei dati per prevenire accessi non autorizzati e

assicurare che le informazioni personali siano trattate in modo sicuro e conforme alle normative vigenti (Schneier 2016).

Un aspetto altrettanto rilevante è che la transizione verso la digitalizzazione deve essere gestita con attenzione per evitare che l'automazione e l'uso di tecnologie avanzate portino a una disumanizzazione dei servizi pubblici, come può avvenire con l'eccessiva dipendenza da sistemi automatizzati nelle interazioni con le persone. La tecnologia dovrebbe essere vista come uno strumento per migliorare la capacità dei servizi pubblici di rispondere ai bisogni individuali piuttosto che un sostituto dell'interazione umana. In questo contesto è essenziale che le istituzioni pubbliche sviluppino strategie che promuovano la collaborazione tra esseri umani e sistemi digitali<sup>14</sup>, facilitando una sinergia che valorizzi le competenze umane. Investire nella formazione dei dipendenti pubblici per utilizzare al meglio le tecnologie emergenti e garantire che le soluzioni digitali siano progettate tenendo conto delle esigenze degli utenti può contribuire a raggiungere questo obiettivo. La preparazione dei funzionari pubblici nell'utilizzo e nella gestione dei nuovi strumenti digitali rappresenta una sfida significativa per l'amministrazione contemporanea. La transizione verso l'*e-Government* non si limita alla semplice adozione di tecnologie digitali, ma richiede una trasformazione culturale e organizzativa profonda nelle istituzioni pubbliche (Fountain 2001). Una delle maggiori sfide consiste nel superare le resistenze interne, spesso dovute a una cultura organizzativa radicata e a un diffuso timore del cambiamento (Fountain 2001: 44-63). Per affrontare queste resistenze e cogliere appieno le opportunità offerte dalla digitalizzazione, è essenziale investire nella formazione continua dei funzionari pubblici, favorire lo sviluppo di competenze tecnologiche avanzate e promuovere una cultura dell'innovazione. Solo un approccio integrato e orientato alle competenze potrà garantire una *governance* efficace e migliorare l'erogazione dei servizi pubblici in un contesto sempre più digitale (Iacono 2021).

Un ulteriore aspetto fondamentale riguarda la necessità di dotarsi di un quadro normativo e legislativo adeguato che possa aiutare a governare l'uso delle tecnologie digitali sia nel settore pubblico che in quello privato. Le leggi e le regolamentazioni devono essere aggiornate per riflettere le nuove realtà digitali, affrontando questioni come la proprietà dei dati, la trasparenza degli algoritmi utilizzati per il processo

---

<sup>14</sup> In ambito sanitario, recenti studi indicano che la collaborazione tra intelligenza artificiale e medici può migliorare significativamente l'accuratezza diagnostica. Ad esempio, una ricerca intitolata "Human-AI Collectives Produce the Most Accurate Differential Diagnoses" (DOI:10.48550/arXiv.2406.14981), pubblicata nel 2024, ha analizzato l'efficacia di oltre 40.000 diagnosi differenziali eseguite da medici e cinque modelli linguistici di grandi dimensioni (LLM) su 2.133 casi clinici complessi. I risultati mostrano che i collettivi umano-IA, in termini di accuratezza diagnostica, superano sia i medici che i modelli di IA, presi singolarmente, suggerendo che l'integrazione tra l'esperienza clinica e le capacità analitiche dell'IA può elevare la qualità delle diagnosi mediche.



decisionale automatizzato e la responsabilità per le decisioni prese da sistemi basati sull'IA (Floridi 2017:123-143).

Nell'era della globalizzazione e dell'informazione, la *digital governance* è diventata una priorità per molti Paesi. La globalizzazione ha intensificato la necessità per i governi di operare in modo più efficiente e trasparente. In un contesto in cui le aspettative dei cittadini sono in continua crescita, occorre pertanto adottare soluzioni digitali per mantenere la fiducia pubblica e soddisfare le esigenze della popolazione (OECD 2023).

L'informazione e la comunicazione sono diventate strumenti fondamentali nella gestione delle politiche pubbliche. La capacità di raccogliere, analizzare e utilizzare dati in tempo reale consente ai governi di prendere decisioni più informate e tempestive (Floridi 2024: 165-236). Questo è particolarmente cruciale in situazioni di emergenza – come è stato per la pandemia di Covid-19 – dove la rapidità e l'accuratezza delle informazioni possono fare la differenza nella gestione della crisi.

Le tecnologie digitali offrono anche opportunità senza precedenti per la cooperazione internazionale. In un mondo sempre più interconnesso, le sfide globali richiedono soluzioni collaborative che trascendano i confini nazionali (UN 2018: 47-125). La *governance* digitale può facilitare la condivisione di informazioni e *best practices* tra i governi, promuovendo una cooperazione più efficace per affrontare problemi globali come il cambiamento climatico, la sicurezza informatica e le pandemie (European Commission 2019).

## Conclusioni

La transizione verso una *governance* digitale rappresenta un cambiamento radicale nel modo in cui le istituzioni pubbliche interagiscono con i cittadini e gestiscono le risorse. Tuttavia, questo percorso presenta sfide complesse e interconnesse. Il successo di questa trasformazione risiede nella capacità di bilanciare l'innovazione tecnologica con la tutela dei diritti fondamentali e il miglioramento dell'efficacia amministrativa.

Per garantire trasparenza, equità e responsabilità nei processi decisionali, le politiche pubbliche devono sfruttare appieno il potenziale delle tecnologie digitali senza compromettere i diritti dei cittadini. Questo implica l'adozione di nuove tecnologie, una revisione critica delle pratiche esistenti e una costante attenzione alle implicazioni etiche e sociali delle innovazioni digitali, come la privacy, l'equità di accesso e la prevenzione della discriminazione algoritmica.

La *governance* digitale offre opportunità significative per migliorare l'efficienza e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, per affrontare al meglio le sfide etiche e normative associate, è necessario un approccio strategico e globale.

Investire nella formazione per sviluppare competenze digitali avanzate, costruire infrastrutture tecnologiche robuste e promuovere un quadro normativo adeguato sono passi essenziali per garantire una *governance* inclusiva e sostenibile. Iniziative come il “Programma Europa Digitale (DIGITAL)”, che sostiene l’introduzione della tecnologia digitale nelle imprese, tra i cittadini e nelle pubbliche amministrazioni, hanno già dimostrato il loro potenziale nel facilitare questa transizione.

Attraverso un impegno congiunto tra istituzioni e cittadini, sia a livello locale che internazionale, sarà possibile sfruttare appieno le opportunità offerte dall’innovazione digitale, affrontare le sfide emergenti e mitigare i rischi associati. È quindi fondamentale che governi, imprese e società civile collaborino per sviluppare normative adeguate, investire in infrastrutture sicure e promuovere una cultura digitale consapevole e responsabile. Così facendo, l’innovazione tecnologica potrà diventare un motore di progresso sociale ed economico, nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini.

Questo obiettivo richiede politiche lungimiranti, cooperazione internazionale e un impegno costante verso lo sviluppo di una pedagogia orientata a un uso etico e sicuro degli strumenti digitali.

*[Articolo ricevuto il 7 Maggio 2024 – accettato il 6 Novembre 2024]*

## Bibliografia

- Arena, G.  
2017 'Amministrazione e società. Il nuovo cittadino', *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, pp. 43-55.
- Barra, L. e L. Sartori  
2022 'L'infrastruttura che permea le nostre vite', *il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 3, pp. 23-38, DOI: 10.1402/104768.
- Belligni, S.  
2000 *Cinque idee di politica: concetti, modelli, programmi di ricerca in scienza politica*, Bologna, il Mulino.
- Bentivegna, S.  
2009 *Disuguaglianze digitali*, Roma-Bari, Laterza.
- Bertot, J.C., P.T. Jaeger e J.M. Grimes  
2010 'Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies', *Government Information Quarterly*, 27(3), pp. 264-271.
- Bobbio, N.  
1984 *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Charette, R.N.  
2018 'Michigan's MiDAS Unemployment System: Algorithm Alchemy Created Lead, Not Gold', *IEEE Spectrum* (Jan. 24, 2018).
- Calvino, F., C. Criscuolo e A. Ughi  
2024 'Digital adoption during COVID-19: Cross-country evidence from microdata', *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f63ca261-en>
- Carullo, G.  
2020 'Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico', *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale* (a cura di), Torino, Giappichelli.
- Cavallo Perin, R. e D.U. Galetta (a cura di)  
2020 *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, Giappichelli.
- Castells, M.  
2014 *La nascita della società in rete*, Milano, Egea.  
2017 *Comunicazione e potere*, Milano, Egea.
- De Mauro, A.  
2019 *Big Data Analytics: Analizzare e interpretare dati con il machine learning*, Milano, Apogeo.
- Dorsey E.R. e E.J. Topol  
2020 'Telemedicine 2020 and the next decade', *The Lancet*, Mar 14; 395(10227): 859. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30424-4. PMID: 32171399.

Durante, M.

2022 'Governance del digitale. Aporie della nuova intermediazione', in L. Taddio and G. Giacomini (a cura di), *Filosofia del digitale*, Sesto San Giovanni, Mimesis Edizioni.

Floridi, L.

2017 *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, Raffaello Cortina Editore.

2022 *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità e sfide*, Milano, Raffaello Cortina Editore.

Fountain, J.E.

2001 *Building the virtual state: information technology and institutional change*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

Freschi, A.C.

2004 'Dall'e-Government all'e-Governance. C'è bisogno di e-Democracy', *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 21, pp. 60-70.

Galetta, D.U.

2022 'Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare', *Federalismi.it*, 7, pp. 102-125.

Giddens, A.

1994 *Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, il Mulino.

Held, D.

2007 *Modelli di democrazia*, Bologna, il Mulino.

Huq, A.Z.

2021 'Artificial Intelligence and the Rule of Law', *Public Law and Legal Theory Working Paper*, 764, pp. 1-17.

Iacono, G.

2021 *E-leadership. Come guidare la trasformazione (digitale) della PA*, Milano, FrancoAngeli.

Ieraci, G.

2016 *Le politiche pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, Utet.

Ito, J.

2018 'What the Boston School Bus Schedule Can Teach Us About AI', *Wired Ideas, Joi Ito's Web* [Blog post]. <https://doi.org/10.31859/20181205.0000>

Jonathan, G.M.

2020 'Digital Transformation in the Public Sector: Identifying Critical Success Factors', *Information Systems Research*, pp. 223-235.

Lalli, A.

2022 *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli.

Lathrop, D. e L. Ruma (a cura di)

2010 *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol (CA), O'Reilly.

Lazzara, P.

2021 'La pubblica amministrazione alla prova del COVID: tutela dei diritti e regimi emergenziali', *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 4s, pp. 1-18.

DOI: 10.32049/RTSA.2021.4s.02

Lessig, L.

1999 *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, Basic Books.

Mallozzi, A.

2023 'E-Government in Italia: quadro normativo e tecniche di valutazione degli interventi', *Agenda Digitale*, 9/02/2023.

Mangione, G.R.J., S. Ferrari e S. Di Tore

2022 'Editoriale', *Journal of Inclusive Methodology and Technology in Learning and Teaching*, 2.

Meijer, A.J.

2015 'E-governance innovation: Barriers and strategies', *Government Information Quarterly*, 32(2), pp. 198-206.

Montanari, M.

2021 'La scuola ai tempi del Coronavirus: esperienze, narrazioni, emozioni, riflessioni', *Journal of Health Care Education in Practice*, May 2021, pp. 99-104.

Noveck, B.S.

2009 *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

Parona, L.

2021 '“Government by Algorithm”: un contributo allo studio del ricorso all'intelligenza artificiale nell'esercizio di funzioni amministrative', *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, pp. 10-18.

Ramajoli, M.

2024 'Riforme amministrative e IA', *il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 28/05/2024. <https://www.rivistailmulino.it/a/riforme-amministrative-e-ia>

Righettini, M.S. e S. Sbalchiero (a cura di)

2022 *La governance dei dati pubblici. Testi, contesti e politiche pubbliche*, Padova, Padova University Press.

Schneier, B.

2016 *Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*, New York-London, W. W. Norton & Company.

Smith A.C., E. Thomas, C. L. Snoswell, H. Haydon, A. Mehrotra, J. Clemensen e L.J. Caffery

2020 'Telehealth for global emergencies: Implications for coronavirus disease 2019 (COVID-19)', *Journal of Telemedicine and Telecare*, 26(5), pp. 309-313.

Wampler, B.

2010 *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, PA, Penn State University Press.

Wu, T.

2012 *The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires*, London, Atlantic Books.

Zuboff, S.

2023 *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press.

## Sitografia

Consiglio dell'Unione Europea

2020 'Un futuro digitale per l'Europa', <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/a-digital-future-for-europe/>

European Commission

2019 'A Europe fit for the digital age: Empowering people with a new generation of technologies' [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en)

2020 'eGovernment Benchmark 2020: eGovernment that works for the people', <https://digital-strategy.ec.europa.eu/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>

2020 'Libro bianco sull'intelligenza artificiale. Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia', [https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust\\_en#files](https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en#files)

2021 'Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale', <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

National Interoperability Framework Observatory (NIFO)

2020 'Digital Public Administration factsheets - 2020' <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

2005 'e-Government for Better Government', *OECD e-Government Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264018341-en>

2023 'Digital Government Index: Results and key findings', *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 44, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a89ed5e-en>

United Nations (UN)

2018 'E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies', <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

## About the Author

Francesco Recanati is an administrative/accounting specialist officer of the Municipality of Trieste, at the Department School, Education, Tourist and Cultural Promotion. He is also currently a PhD student in “Theory of Legal Systems” at the University of Rome “La Sapienza”. His research interests focus on the ethical and legal implications of Artificial Intelligence (AI), digital governance, digitalization and application of AI technologies in Public Administration. His recent publications include: ‘Francesco Carnelutti. Per un’introduzione al mondo del diritto’, *L'Ircocervo - Prima rivista elettronica italiana di Metodologia giuridica, Teoria generale del diritto e Dottrina dello Stato*, 1, 2023; ‘L’Intelligenza Artificiale e il senso del diritto’, *L'Ircocervo*, 1, 2024.

FRANCESCO RECANATI

Department of Law and Economics of Production Activities, Faculty of Economics, University of Rome “La Sapienza”, Via Del Castro Laurenziano 9, 00161 - Roma, Italy.

e-mail: francesco.recanati@uniroma1.it

## ***Job Satisfaction in Public Administration: The Role of Social Utility***

### **La soddisfazione lavorativa nella pubblica amministrazione: il ruolo dell'utilità sociale**

*Matteo Sema e Sara Cervai*

#### **Abstract**

*Some phenomena such as the Great Resignation and Quiet Quitting are emerging as alarming factors in Italy, even within the Public Administration (Formez 2023). Taking care of organizational wellbeing and, consequently, of the persons who work in those organizations, is one of the possible strategies to try to contain, as well as understand, such phenomena. Within a Regional Directorate of the Italian Revenue Agency, an analysis on organizational wellbeing, conducted on a sample of 336 persons (response rate 45.8%), highlighted that job satisfaction - a construct enduring linked to organizational wellbeing (Warr 1999) - is strongly connected to social utility, to the extent that it is the factor that most explains the level of job satisfaction (mixed model  $\beta=5.98$ ,  $p\text{-value}<.001$ ). The survey included a questionnaire with validated scales from MOHQ (Avallone and Paplomatas 2005), from the ECPT Scale (Tous-Pallarés et al. 2011, Italian validation by Magnano et al. 2020), one item measuring Job Satisfaction (D'Amato and Majer 2005) and one item on future utility towards data (Majer et al. 2002). The result is consistent with international studies on Public Service Motivation (PSM, Perry 1996;1997; Naff and Crum 1999; Vandenebeele 2007; Bright 2008; Taylor and Westover 2011; Giaque et al. 2012; Quratulain and Khan 2015; Hollósy-Vadász 2018) expanding the reflection also in the Italian public administration context.*

Alcuni fenomeni come quello delle Great Resignation e del Quiet Quitting stanno emergendo come fattori allarmanti in Italia, anche nella Pubblica Amministrazione (Formez 2023). Prendersi cura del benessere delle organizzazioni e quindi, delle persone che in quelle organizzazioni ci lavorano, è una delle possibili strategie per cercare di arginare, oltre che comprendere, tali fenomeni. All'interno di una Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, l'analisi sul benessere organizzativo, condotta su un campione di 336 persone (tasso di risposta 45,8%), ha portato in evidenza che la soddisfazione lavorativa – costruito da sempre collegato al benessere organizzativo (Warr 1999) - sia un elemento strettamente connesso all'utilità sociale, tanto da risultare il fattore che più di altri spiega il livello di soddisfazione ( $\beta=5.98$ ,  $p\text{-value}<.001$ ). L'indagine è stata svolta attraverso un questionario con scale validate tratte dalla MOHQ (Avallone e Paplomatas 2005), dalla ECPT Scale (Tous-Pallarés et al. 2011, validazione italiana di Magnano et al. 2020), un item sulla Soddisfazione Lavorativa (D'Amato e Majer 2005) e un item sull'utilità futura verso i dati (Majer et al. 2002). Il risultato trova coerenza con studi internazionali sulla Public Service Motivation (PSM, Perry 1996; Perry 1997; Naff e Crum 1999; Vandenebeele 2007; Bright 2008; Taylor e Westover 2011; Giaque et al. 2012; Quratulain e Khan 2015; Hollósy-Vadász 2018), ampliandone la riflessione anche nel contesto pubblico italiano.

#### **Keywords**

*Organizational wellbeing, Public Administration, Social Utility, Job satisfaction*

Benessere organizzativo, pubblica amministrazione, utilità sociale, soddisfazione lavorativa



## Introduzione

Il fenomeno della *Great Resignation* viene considerato per la prima volta negli Stati Uniti e fa riferimento alla notevole ondata di dimissioni riscontrate nel mercato lavorativo statunitense in seguito alla pandemia Covid-19. La sua comprensione risulta alquanto complessa; per una sua analisi è necessario considerare gli elementi che lo caratterizzano, partendo dai motivi della sua comparsa, dalle persone ad esso interessate e giungendo infine alle potenziali risposte che le organizzazioni potrebbero introdurre per arginarlo.

Per alcuni autori tale evento non risulta così dirompente e temporalmente circoscrittibile al periodo post pandemico (Fuller e Kerr 2022). A supporto della loro tesi, gli stessi contestualizzano il dato emerso dal Bureau of Labor Statistics degli Stati Uniti, secondo il quale il numero di americani che si sono dimessi dal proprio lavoro nel 2021 sia pari a 47 milioni, ed evidenziano come dal 2009 al 2019 il tasso medio di abbandono annuo sia aumentato annualmente dello 0.10% con un rallentamento nel 2020 ed una ripresa nel 2021. I dati sopra riportati rilevano come una tendenza alle dimissioni ci sia sempre stata, almeno negli ultimi 15 anni, e le risposte all'esistenza del fenomeno possono essere constatate dalle dimensioni che lo compongono. Queste vengono descritte dagli autori come "le 5 R" ossia: il *Retirement* che ha riguardato la fascia di lavoratori anziani decisi ad interrompere anticipatamente la propria professione per diversi motivi, economici e salutari; la *Relocation*, in calo costante nel contesto americano; la *Reconsideration* del proprio lavoro e del suo impatto sulla propria vita, sia in termini diretti, come il burnout, sia indiretti, come le problematiche di un lavoro in sola presenza (la paura del contagio ed i continui spostamenti per raggiungere le sedi lavorative); il *Reshuffling*, considerato con un'accezione positiva e concernente i lavoratori a basso salario che scelgono di dimettersi con la finalità di trovare un lavoro economicamente migliore; infine la *Reluctance*, ovvero la sempre maggiore attenzione rivolta dal lavoratore ad un sistema organizzativo che prediliga il lavoro da remoto, o quantomeno ibrido, che porta a forte insoddisfazione laddove non venga concesso.

Dall'analisi di altri contributi si rileva come la tendenza, con particolare riferimento nel periodo pandemico, si riscontri maggiormente nei settori ove si verifica l'incontro puntuale tra la domanda e l'offerta; come, ad esempio, la ristorazione e l'organizzazione di eventi (Chugh 2021). Una visione alquanto simile risulta essere quella di Bharat Ramamurti, deputy director del National Economic Council, il quale si riferisce al termine *Great Upgrade* per descrivere il tasso di abbandono nei settori contraddistinti da minore salario, come il ramo degli alloggi, della ristorazione e dell'ospitalità. Tuttavia, evidenzia che il fenomeno non riguarda solamente codesti settori in quanto

i dati risultano elevati ed in crescita anche nei servizi professionali e delle imprese (Fuller e Kerr 2022).

In Italia, la tematica delle grandi dimissioni conferma, al netto di alcune differenze, quanto emerso dalla letteratura internazionale. Un'analisi complessiva si desume dai dati dell'Osservatorio sul precariato condotto dall'INPS dove si rileva che le cessazioni complessive nel 2022 risultano 7.617.000 con un incremento del 16% rispetto al 2021; incremento che nel medesimo arco temporale si constata anche per quanto riguarda le dimissioni da contratti a tempo indeterminato (10%).

Un approfondimento può essere rintracciato nel report del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dove si evince che le cessazioni volontarie, riconducibili al fenomeno delle dimissioni, sono in continuo aumento nel 2021 e, da un confronto tra i dati riguardanti il secondo semestre 2021 rispetto a quelli del medesimo semestre del 2020, si rileva un incremento di 226 mila unità. Tale aumento risulta invece meno marcato rispetto allo stesso semestre del 2019 (53 mila).

Altri dati sono evidenziati nel Rapporto Formez PA reso pubblico nel 2023, con riferimento alle dimissioni volontarie nel comparto pubblico, interessato da alcune normative (ad es. la Riforma Madia, l.124/2015 e il D.L. 75/2017), che hanno accelerato l'espletamento dei bandi di concorso. Se da un lato le candidature evidenziano un trend che conferma l'interesse di molte persone al posto pubblico (più di 2 milioni di candidature tra il 2021 e il 2022), dall'altro si riscontra un tasso di rinuncia considerevole (374 rinunciatari sui circa 2800 posti nel concorso Coesione del 2022; circa 400 rinunce degli idonei del concorso 500 esperti PNRR del 2021; 13% di rinunce complessive in merito al concorso Ministero della Giustizia per il reclutamento degli addetti dell'ufficio del processo (Formez 2023).<sup>1</sup>

Nel riflettere sulla complessità del fenomeno, si consideri che il genere femminile rappresenta il 58.8% delle domande presentate, l'età media è pari a 40 anni e solo il 29% ha un'età inferiore a 30 anni. Il 66% dei candidati proviene dal Sud e dalle Isole, il 24% risiede al Centro e solamente il 7.8% al Nord.

Il quadro complessivo può risultare quasi contraddittorio: nonostante l'attrattiva del posto fisso, non è rara la fuga dallo stesso. L'attrattiva del posto pubblico si concretizza nella garanzia del lavoro in un'epoca storica caratterizzata da un'elevata incertezza e da una sempre più marcata evoluzione tecnologica che si ripercuote nel mercato lavorativo con la richiesta di un'elevata conoscenza ed il possesso di competenze tanto importanti, quanto difficili da acquisire (Brunetta e Tiraboschi 2022). Ma è proprio l'incremento di competenze di ciascun lavorato-

---

<sup>1</sup> Per approfondire l'eterogeneità alla base dei concorsi citati è possibile consultare il Rapporto Formez 2023, riferito al 2022, pp. 73-78.

re che alimenta il fenomeno complesso delle dimissioni, specialmente nel settore pubblico. Si potrebbe dire che il trade-off tra la stabilità lavorativa ed i benefit da una parte ed il salario e la prospettiva di carriera dall'altra, non sia più così scontato per persone che, in precedenza, attribuivano un valore prioritario ad aspetti non prevalentemente monetari, come la sicurezza del posto, e che ora, a fronte di una così specifica formazione accademica spendibile sul mercato privato, rivalutano il proprio paniere di possibilità.

Rispetto ad una lettura del fenomeno e della sua complessità, gli studiosi e le organizzazioni si interrogano sia su come attrarre nuovi candidati, per esempio con strategie di *employer branding*, sia su come arginare il fenomeno delle fuoriuscite non programmate dall'organizzazione. In tal senso da più parti si evidenzia il ruolo strategico del benessere organizzativo come fattore attrattivo e di mantenimento delle persone nell'organizzazione.

## Stato dell'arte

Ad un approccio definito *Health Protection*, orientato alla tutela della salute in termini di sicurezza lavorativa, si è passati, negli anni '80, all'approccio della *Health Promotion*, avente il fine di "indurre le persone a scelte mirate a migliorare la propria salute fisica e mentale" (Berra e Prestipino 2011:80). Questo cambio di prospettiva definisce il passaggio dall'ottica della prevenzione a quella della salute nella sua totalità, un insieme che comprende anche il benessere fisico e psicologico dell'individuo.

Il concetto di benessere assume tre prospettive principali: individuale, sociale e organizzativo. La prospettiva del benessere individuale viene a sua volta categorizzata in benessere soggettivo (SWB: *Subjective well-being*) che esprime il "modo in cui le persone valutano la propria vita, in termini di un continuum tra elementi a favore piuttosto che a sfavore" e benessere psicologico definito come "funzionamento psicologico ottimale o salute mentale positiva" (Berra e Prestipino 2011: 85-86). La seconda prospettiva, quella del benessere sociale, pone al centro dell'analisi le relazioni interpersonali, sociali ed istituzionali del singolo individuo, e viene descritta da Keyes nel 1998 come "valutazione delle proprie condizioni di vita e del proprio funzionamento nella società" (Berra e Prestipino 2011:89). L'ultima prospettiva riguarda il benessere organizzativo, costruito strettamente connesso alla salute organizzativa, definita da Avallone e Bonaretti come "l'insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la convivenza nei contesti di lavoro promuovendo, mantenendo e migliorando la qualità della vita

e il benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative” (Avallone e Bonaretti 2003:42).

Individuo, relazioni sociali e organizzazioni costituiscono, in un’ottica sistemica, gli elementi che contribuiscono a creare benessere e salute, influenzandosi reciprocamente, portando gli studiosi a definire un’organizzazione sana solamente se lo sono anche ciascuna delle sue parti (Grawitch et al. 2006).

Tra i costrutti maggiormente associati e indagati rispetto al benessere organizzativo vi è la soddisfazione lavorativa (*JS, Job Satisfaction*), elemento storicamente indagato anche nelle indagini di clima organizzativo e che porta all’evidenza la presenza di livelli più elevati di soddisfazione lavorativa laddove le persone riscontrano un clima positivo e vi è benessere organizzativo (Avallone 2005; Judge e Klinger 2008; Cannas et al. 2019; Sironi 2019; Supardi et al. 2023).

## **Indagini sul benessere organizzativo: gli strumenti**

Data l’importanza di costrutti come il clima organizzativo, la soddisfazione e il benessere, vi è sempre maggior interesse nelle organizzazioni a utilizzare strumenti di monitoraggio della salute organizzativa. Le indagini sul benessere organizzativo possono avvalersi di metodologie quantitative come l’uso di questionari, qualitative come le interviste e i focus group oppure entrambe, ove le seconde perseguono la finalità di approfondire gli aspetti ritenuti più rilevanti in seguito all’elaborazione dei dati quantitativi.

Tra le metodologie quantitative validate nel contesto nazionale si trova il questionario multidimensionale della salute organizzativa (MOHQ) di Avallone e Paplomatas (2005). Tale strumento, frutto di una ricerca condotta in accordo tra La Sapienza di Roma ed il dipartimento della Funzione Pubblica, è stato testato e validato in organizzazioni pubbliche e private, è strutturato in 9 sezioni contenenti 139 item complessivi elaborati prevalentemente in forma affermativa, utilizzando prevalentemente una scala di risposta a 4 livelli.

Un ulteriore strumento utilizzato per indagare il clima organizzativo e validato in molteplici ricerche è il Questionario Multidimensionale per la Diagnosi del Clima Organizzativo, Majer-D’Amato Organizational Questionnaire (M\_DOQ). Il questionario si compone di 126 item impiegati per rilevare 13 dimensioni d’analisi, classificati in due dimensioni principali: Clima psicologico e Clima organizzativo (Majer et al. 2002). Il questionario originario è stato successivamente aggiornato nella nuova versione denominata M\_DOQ10 composta da 70 item che consentono di monitorare dieci fattori: “comunicazione, autonomia, team, job de-

scription coinvolgimento nel lavoro, dinamismo, reward, leadership, innovatività, fairness/coerenza” (D’Amato e Majer 2005:71). La scala di misura utilizzata è composta da 5 livelli.

Un questionario molto agevole è la ECPT scale (Escala Clima Psicosocial en el Trabajo) elaborato in spagnolo (Tous-Pallarés et al. 2011), tradotto e validato in italiano (Magnano et al. 2020), consente di valutare sia i fattori psicosociali che incidono sulla salute del singolo che sulle dinamiche organizzative. Si compone di tre dimensioni: Contenuti del lavoro, le Relazioni personali con colleghi e dirigenti e la Definizione del ruolo, per un totale di 16 item posti sia in forma positiva che negativa, misurati attraverso una scala Likert a 7 livelli.

Infine, si ritiene opportuno riportare anche un ulteriore strumento che, nonostante presenti rilevanti criticità metodologiche (Loera et al. 2018), continua ad avere ampia applicazione nel contesto della Pubblica Amministrazione italiana, in quanto reso disponibile dalla Commissione CIVIT/ANAC agli organi indipendenti di valutazione (OIV) per la realizzazione di indagini sul personale ai sensi dell’art. 14, comma 5, del D.L. del 27 ottobre 2009, n.150. Tale strumento propone una scala Likert a 6 livelli.

A conclusione di questa rassegna sui principali strumenti di indagine sul benessere organizzativo, è importante sottolineare come l’aspetto diagnostico sia solamente un primo passaggio nella logica della Health Promotion, che deve inserirsi in una prospettiva più ampia in cui l’organizzazione si fa carico non solo di monitorare ma, soprattutto, di intervenire nelle aree che risultassero critiche. Molto spesso viene lamentato che a seguito dell’indagine non vi sia restituzione, o questa sia dilatata nei tempi, o lasciata a report difficilmente consultabili. Va ricordato come la partecipazione ad un’indagine sul benessere organizzativo generi aspettative nei rispondenti rispetto alla presa in carico di situazioni critiche; l’attenzione rivolta nella risposta è un potenziale momento di riflessione che può generare consapevolezza rispetto a vissuti organizzativi a cui nel quotidiano non sempre si presta attenzione. Diventa inoltre via via più critico il disinteressamento delle persone alla compilazione, che vede ormai un declino del tasso di risposta a tali indagini. La cura nella comunicazione dell’iniziativa, la scelta di uno strumento appropriato e una corretta modalità di raccolta dati che non generi ambiguità sull’anonimato dei partecipanti, sono elementi strategici a cui va seguito un processo di restituzione dei risultati e un impegno concreto a intervenire e monitorare gli indicatori più critici. In questo modo l’indagine sul benessere organizzativo può diventare uno strumento prezioso di comunicazione dal basso verso l’alto, in cui le persone imparano a contribuire, in un’ottica di miglioramento continuo dell’organizzazione.

## L'obiettivo della ricerca

La presente ricerca, svolta d'intesa tra l'Università degli Studi di Trieste e l'Agenzia delle Entrate (Direzione Regionale FVG) ha avuto lo scopo di indagare il livello di benessere organizzativo entro la Direzione Regionale Friuli-Venezia Giulia e in tutte le Direzioni Provinciali (Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine).

Tale indagine rientra nelle analisi di clima svolte entro le Pubbliche Amministrazioni e come tale mira a comprendere quali siano le caratteristiche degli elementi del clima organizzativo nell'organizzazione di riferimento, rilevando i fattori positivi e le situazioni di criticità, funzionali ad una successiva pianificazione delle strategie di intervento.

Accanto all'obiettivo conoscitivo e diagnostico necessario all'organizzazione per comprendere come migliorarsi, la ricerca ha avuto come obiettivo quello di comprendere le relazioni e i legami tra gli indicatori indagati e la soddisfazione lavorativa. Oggetto del presente contributo non è dunque il risultato dell'indagine da un punto di vista diagnostico e di intervento, ma nella prospettiva della ricerca applicata, in cui le relazioni tra costrutti diventano risultati significativi di ricerca e portano a riflessioni che possono venir generalizzati ad un più ampio contesto.

## Contesto organizzativo e metodologia utilizzata

L'Agenzia delle Entrate è un'agenzia fiscale istituita ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Le funzioni e le attribuzioni esercitate dall'Agenzia sono elencate all'interno dell'articolo 4 del suddetto Statuto. Tra queste si citano l'assistenza ai contribuenti e agli utenti, la riscossione dei tributi, il contrasto dell'evasione fiscale. La struttura dell'Agenzia delle Entrate si compone da 3 divisioni, 13 Direzioni Centrali, 19 Direzioni Regionali, 108 Direzioni provinciali, 4 Uffici provinciali – Territorio, 7 Sezioni di assistenza multicanale e 3 Centri operativi. Nel dettaglio, le Direzioni Regionali si occupano di: programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti dell'Ufficio dell'Agenzia presenti sul territorio regionale.

La ricerca è stata realizzata tramite una metodologia mista: una prima indagine quantitativa è stata rivolta a tutto il personale regionale, successivamente sono stati realizzati dei focus group aventi lo scopo di discutere i principali risultati ottenuti e approfondirli tramite l'interazione con i partecipanti. La struttura del questionario è stata formulata assieme ai vertici dell'organizzazione operando su questionari validati disponibili nella letteratura scientifica, per individuare gli in-

dicatori e le scale ritenute più opportune ad indagare la realtà organizzativa. Dal confronto è emerso un maggior interesse alla componente soggettiva-percettiva del clima rispetto a quella strutturale; la scelta delle scale è stata operata con la consapevolezza che questionari troppo lunghi producono una qualità del dato inferiore e aumentano la probabilità di abbandono dell'indagine. Il questionario somministrato è composto da:

- 20 item tratti dal Questionario Multidimensionale della salute organizzativa MOHQ (Avallone e Paplomatas 2005), scala di risposta a 4 livelli permette di monitorare le seguenti dimensioni: Ascolto Attivo, Disponibilità delle informazioni, Gestione delle conflittualità, Relazioni interpersonali collaborative e Senso di utilità sociale;
- 16 item dell'ECPT Scale (Tous-Pallarés et al. 2011, validazione italiana di Magnano et al. 2020) scala Likert a 6 livelli, misura tre dimensioni: Contenuti del lavoro; la Definizione del ruolo e le Relazioni personali;
- 3 item riguardanti le patologie di ruolo (tratti dal modello di Cox e Griffiths 1996) misurati con una scala Likert a 7 livelli si riferiscono a: Conflitto di ruolo, Ambiguità di ruolo e Sovraccarico di lavoro,
- 1 item sulla soddisfazione lavorativa (D'Amato e Majer 2005) con scala lineare 0 - 10 (0 = grave insoddisfazione; 5 = né insoddisfatto né soddisfatto; 10 = massimo grado di soddisfazione);
- 1 item circa l'utilità futura verso i dati (Majer et al. 2002) scala di risposta a 4 livelli (1 = per niente convinto; 4 = molto convinto);
- 1 item per verificare il grado di attenzione alla compilazione.

Infine, una serie di domande relative alle caratteristiche socio-anagrafiche, a risposta non obbligatoria garantita attraverso l'opzione "preferisco non rispondere" (genere, sede di lavoro, anzianità di servizio e ruolo di responsabilità).

Il questionario è stato somministrato a tutto il personale dell'organizzazione nel periodo 22 luglio - 26 agosto 2022 tramite Google Forms. L'elaborazione dei dati è stata realizzata tramite l'utilizzo dei Software RStudio e JASP. I risultati sono stati illustrati e discussi ampiamente con la dirigenza apicale dell'Agenzia delle Entrate e, successivamente, esposti ai diversi livelli dirigenziali, al fine di condividere i punti salienti.

La fase qualitativa è stata svolta a distanza di alcuni mesi, coinvolgendo su base volontaria tutti coloro che hanno presentato richiesta, consentendo la realizzazione di due focus group. Gli incontri sono stati supportati dalla presentazione di alcune slide, attraverso una sequenza di indagine svolta in quattro fasi:

- presentazione ed esposizione degli obiettivi, garanzia di anonimato dei dati raccolti e accettazione della registrazione vocale del focus group;
- tema per tema, interazione con i partecipanti rispetto alle loro aspettative dei risultati;
- esposizione dei risultati ottenuti nell'indagine per ciascun tema;
- raccolta dei punti di vista dei partecipanti in riferimento ai risultati ottenuti.

La partecipazione del personale, piuttosto inferiore alle aspettative, è stata su base volontaria. Il contenuto di entrambi i focus group, svolti prevalentemente in presenza tranne una persona in modalità telematica, è stato registrato previo consenso dei partecipanti. L'elaborazione dei dati qualitativi dei focus group non è stata utilizzata in questa ricerca ma è parte della redazione del report interno sul benessere.

## Il campione dell'indagine quantitativa

L'importanza alla partecipazione all'indagine è stata promossa dal vertice dell'organizzazione attraverso una comunicazione via e-mail a tutto il personale e la presentazione alle riunioni sindacali. I rispondenti sono stati 336 su 733 unità di personale in servizio. Il tasso di risposta complessivo è risultato del 45,8%.

Al fine di verificare la rappresentatività del campione si è proceduto con un confronto tra caratteristiche rilevate nel campione e nella popolazione, come nell'esempio proposto dalla tabella 1. Rispetto ad ogni variabile socio-anagrafica si è confrontato il valore tra campione e popolazione notando una sostanziale sovrapposizione delle percentuali e consentendo di affermare che il campione rappresenta adeguatamente la popolazione indagata sulla base dei dati raccolti.

Tabella 1 - Esempio della procedura utilizzata per indagare la rappresentatività del campione rispetto alle variabili socio-anagrafiche: Genere distribuito nella Popolazione e nel Campione

Genere	Popolazione	Campione	Tasso di risposta (%)	Genere nella popolazione (%)	Genere nel campione (%)
Donna	435	190	43,7	59,3	56,5
Uomo	298	127	42,6	40,7	37,8
NR	/	19	/	/	5,7
Totale	733	336		100	100



Il campione è composto in maggioranza (56.5%) da donne, il 15.5% ricopre incarichi di responsabilità, l'anzianità di servizio è piuttosto alta (37.2% tra 11 e 20 anni e 36.9% oltre a 20 anni). Le frequenze assolute e relative di tutte le categorie analizzate vengono proposte nella Tabella 2.

Tabella 2 - Distribuzione del campione rispetto ai dati socio-anagrafici

Caratteristiche dei rispondenti	Frequenza Assoluta	Frequenza Relativa (%)
Genere		
Donna	190	56,5
Uomo	127	37,8
NR	19	5,7
Funzioni di responsabilità		
Funzionari	245	72,9
Responsabili	52	15,5
NR	39	11,6
Anzianità di servizio (anni)		
x<5	21	6,3
5<x<10	24	7,1
11<x<20	125	37,2
x>20	124	36,9
NR	42	12,5

Considerando che per agevolare la percezione di anonimato dei rispondenti si è scelto di non rendere obbligatoria alcuna informazione relativa ai dati socio-anagrafici, è risultato interessante analizzare, oltre alla composizione del campione, anche come i rispondenti abbiano scelto di utilizzare tale opzione ("preferisco non rispondere"). Nella Tabella 3 si nota come l'anzianità di servizio sia la variabile che è stata meno dichiarata, assieme al ruolo di responsabilità. Da un incrocio con i dati della popolazione sembrerebbe che coloro che hanno scelto tale opzione siano, con buona probabilità, persone con un'anzianità di servizio superiore ai 20 anni. Solamente 5 persone (1,5% del campione) ha optato per non rispondere ad alcun dato. Possiamo evidenziare da un lato una certa diffidenza da parte delle persone meno giovani, probabilmente più riluttanti a fidarsi dei livelli di anonimato forniti

da una rilevazione online, dall'altro la percentuale molto bassa di persone che hanno optato in modo generalizzato per non rispondere, segno di grande attenzione verso il tipo di risposta da esplicitare, che ci fa propendere per un livello molto alto di qualità della risposta al questionario.

Tabella 3 - Un'analisi dei Non Rispondenti

Variabile	Frequenza Assoluta	Frequenza Relativa (%)
Genere	19	5,65
Direzione	39	11,61
Funzioni di responsabilità	42	12,50
Anzianità di servizio	52	15,48

## Risultati

I dati raccolti sono stati analizzati calcolando gli indici sintetici di ogni indicatore. Questo ha richiesto di capovolgere i punteggi degli item formulati in negativo, calcolare la media delle medie di ogni item, la mediana e la deviazione standard. I risultati ottenuti, proposti nella Tabella 4, sono stati discussi con la direzione apicale dell'organizzazione al fine di comprendere, anche utilizzando la rappresentazione grafica in boxplot, quale fosse la fotografia dell'organizzazione. Ogni scala è stata poi presentata rispetto ai valori risultanti dai singoli item, al fine di verificare se ci fossero degli elementi perturbanti all'interno di ogni scala e, rispetto ad una stratificazione dei risultati con i dati socio-anagrafici, quali risultavano le categorie che si discostavano rispetto la media del campione.

La discussione di questi dati non viene riportata nel presente paper in quanto è stata oggetto del report di diagnosi organizzativa fornito all'Agenzia delle Entrate. Sulla base di tale report l'Agenzia ha organizzato degli incontri con i dirigenti delle sedi e con i sindacati, ha pubblicato un report di sintesi inviato a tutto il personale e svolto una serie di iniziative di intervento volte a migliorare le situazioni critiche, pur nell'evidenza che i risultati hanno fatto emergere una situazione molto positiva a livello complessivo.

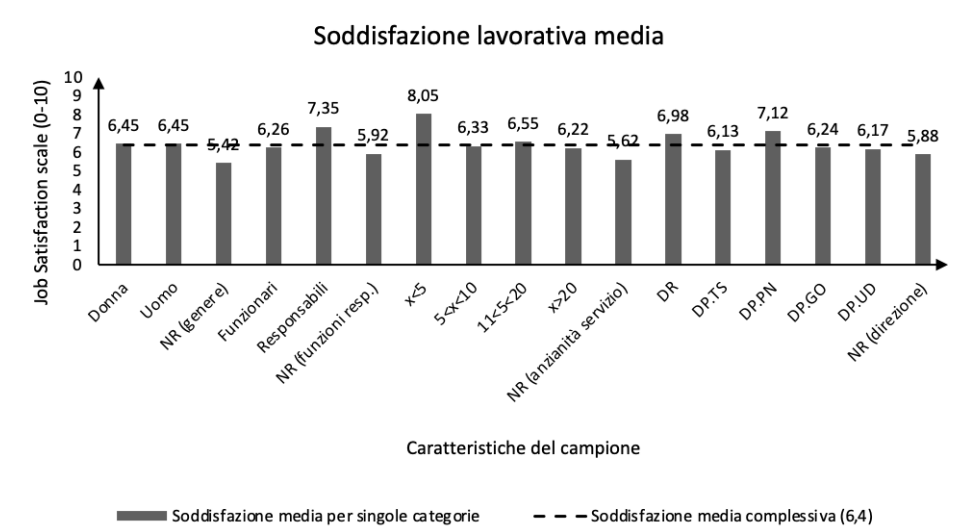
Tabella 4 - Indici sintetici delle scale rilevate nell'indagine

Indice sintetico	Media	Mediana	Deviazione standard
Scala MOHQ (da 1 a 4)			
Ascolto attivo	3,26	3,25	0,50
Disponibilità delle informazioni	3,10	3	0,55
Gestione delle conflittualità	2,69	2,75	0,71
Relazioni interpersonali collaborative	3,14	3,25	0,59
Senso di utilità sociale	3,08	3,25	0,63
Indicatori dell'ECPT Scale (da 1 a 7)			
Contenuti del lavoro	5,09	5,25	1,15
Relazioni personali	5,82	6	0,84
Definizione del ruolo	5,50	5,83	1,21
Scala Patologie di Ruolo (da 1 a 7)			
Patologie di ruolo	5,34	5,67	1,43
Scala Fiducia verso l'utilità futura dei dati (da 1 a 4)			
Fiducia verso i dati	2,26	2	0,76

Il livello di soddisfazione lavorativa medio è pari a 6,4, con mediana 7 (da considerare su una scala a undici livelli, da 0 a 10). Per quanto il risultato sia molto positivo, ma non omogeneo, si è ritenuto interessante analizzare con maggior livello di dettaglio la distribuzione.

La Figura 1 illustra il livello medio ottenuto nelle diverse categorie, dove i livelli più alti appartengono alle persone neoassunte (meno di 5 anni), ai responsabili ed emerge una situazione di maggior soddisfazione in una delle sedi provinciali (Dip. PN). I livelli più bassi si allineano con le situazioni di diffidenza espresse nella scelta di non rispondere ai dati socio-anagrafici (NR), sintomo certamente di una situazione di disagio residua di una percentuale alquanto ridotta del campione.

Figura 1 - Grafico rappresentativo della soddisfazione lavorativa del campione rispetto alle variabili socio-anagrafiche



Proprio la distribuzione non uniforme della soddisfazione lavorativa ha portato a formulare una domanda di ricerca orientata a comprendere quali fossero gli indicatori che maggiormente risultano incidere su questo fattore. A tale scopo è stata elaborata un’analisi più accurata che ha visto l’utilizzo di un modello lineare ad effetti misti (Tabella 5) e un’analisi di mediazione in cui si sono inclusi tutti i fattori indagati e sono stati riportati (Tabella 6, Figura 2) gli indicatori che risultano correlati in modo significativo alla soddisfazione lavorativa. Per tale analisi è stato utilizzato il software JASP.

Tabella 5 - Modello lineare ad effetti misti.

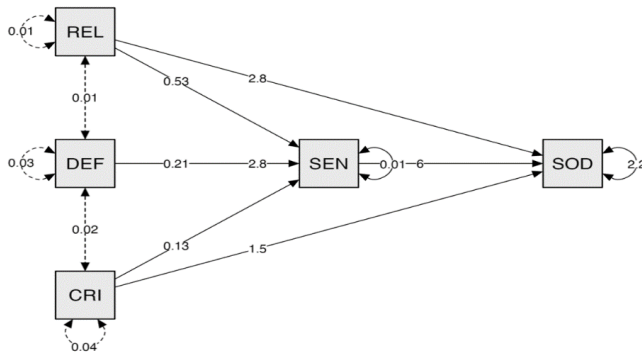
$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \delta + \epsilon$$

	Stime ( $\beta$ )	Errore St.	valore t
Intercetta $\alpha$	-3.82	0.63	-6.03
Senso utilità sociale	5.98	0.74	8.09
Definizione del ruolo	2.36	0.73	3.21
Relazioni personali	3.00	0.94	3.19
Criticità del ruolo	1.61	0.60	2.70
Dev. St.			
Direzione	( $\delta$ )	0.18	
errore residuale	( $\epsilon$ )	1.46	

Tabella 6 - Modello di moderazione

	Estimate	Std. Error	z-value	p
SEN → SOD	5.97	0.70	8.56	< .001
REL → SOD	2.84	0.87	3.28	0.001
DEF → SOD	2.75	0.68	4.02	< .001
CRI → SOD	1.48	0.55	2.67	0.008
REL → SEN	0.53	0.06	8.64	< .001
DEF → SEN	0.21	0.05	3.92	< .001
CRI → SEN	0.13	0.04	3.12	0.002

Figura 2 - Grafico rappresentativo del modello



Il modello lineare ad effetti misti consente di rilevare l'effetto rilevante della sede di appartenenza, oltre che la significatività dei fattori presenti anche nel modello di moderazione. È interessante notare che i fattori non presenti nel modello (per esempio i dati socio-anagrafici ma anche gli altri indicatori misurati nelle scale) non risultano essere fattori significativi, ovvero pur con le differenze segnalate attraverso la statistica descrittiva, non pesano come elementi rilevanti da un punto di vista inferenziale.

Il modello di moderazione spiega che la soddisfazione lavorativa è fortemente correlata al Senso di utilità sociale ( $\beta=5.97$   $p<.001$ ). Tale relazione evidenzia che le persone che ritengono il proprio lavoro utile alla società sono più soddisfatte, ma anche che coloro che non si sentono utili sono fortemente insoddisfatti. Il Senso di utilità sociale è influenzato dalla Criticità di Ruolo e dalla Definizione del Ruolo, due indicatori che esprimono quanto una difficoltà nell'interpretare e percepire il proprio ruolo nell'organizzazione interferisca con la possibilità di sentire il proprio lavoro utile. Ultimo elemento risultante significativo nel modello è quello relativo alle Relazione Sociali. Laddove la persona vive buone relazioni nel proprio ambiente lavorativo è più soddi-

sfatta ed è più probabile che percepisca utile il proprio lavoro. Anche questa relazione va letta nei due sensi: un ambiente di lavoro in cui si vive un clima conflittuale con i colleghi incide sull'insoddisfazione della persona e rende più difficile percepire l'utilità del proprio lavoro.

## Discussione

L'elaborazione dei dati quantitativi ha consentito di determinare le dimensioni maggiormente correlate con la soddisfazione lavorativa ed il loro impatto sulla medesima. A tal proposito, dal modello di regressione e dalla successiva analisi di mediazione si evince un'influenza significativamente maggiore per il senso di utilità sociale, risultato confermato anche dal modello di regressione lineare multiplo stimato in cui si è posta come variabile dipendente la soddisfazione lavorativa e come variabili indipendenti le 9 dimensioni psicosociali, oltre che le direzioni di provenienza e l'anzianità di servizio. Dall'analisi dei risultati si rileva una correlazione positiva tra la soddisfazione lavorativa ed il senso di utilità sociale pari a 0,69 e dall'interpretazione del modello si ravvisa come il suo coefficiente  $\beta$  sia significativo e pari a 5,98.

Il fatto che il senso di utilità sociale sia correlato positivamente e possa determinare un aumento della soddisfazione lavorativa assume una notevole importanza in una Pubblica Amministrazione, laddove la responsabilità verso il servizio pubblico si rivela essere un elemento che determina la soddisfazione lavorativa. Personale pubblico che trova nel senso di utilità sociale della propria organizzazione il fattore trainante diventa un elemento strategico da comprendere e valorizzare.

Percepire che il lavoro svolto serve alla comunità non è elemento così scontato in una Pubblica Amministrazione come l'Agenzia delle Entrate, laddove il contatto con il pubblico non sempre è considerato elemento di supporto, ma a volte momento di conflitto.

Ci si è chiesti se tale relazione fosse già presente in letteratura e in altri contesti pubblici, con tale obiettivo si è individuato il costrutto della Public Service Motivation (PSM) come quello più vicino e coerente ai risultati della ricerca.

In letteratura si rilevano diverse ricerche sul Public interest prima, e sulla PSM poi. Se uno dei primi riferimenti risale allo studio di Rainey (1982), una delle definizioni più condivise e recenti viene ripresa da Vandenabeele "the belief, values and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest, that concern the interest of a larger political entity and that motivate individuals to act accordingly whenever appropriate" (Vandenabeele 2007:547).

Lo strumento di rilevazione maggiormente utilizzato nelle ricerche sulla PSM è quello elaborato e validato da Perry (1997) che misura quattro fattori: *Attraction to*

*policy-making, Commitment to the public interest* (include le sottoscale *Civic duty* e *Social justice*, precedentemente distinte nella versione del 1996, *Compassion* e *Self-sacrifice*) attraverso un questionario composto da 24 item con una scala Likert a 5 livelli.

Rispetto ai contenuti delle scale proposte da Perry e quella indagata nella ricerca in Agenzia delle Entrate relativa all'Utilità Sociale (Avallone e Paplomatas 2005), la dimensione maggiormente aderente è quella relativa al *Commitment to the public interest*, traducibile come impegno verso l'interesse pubblico.

Nel contesto statunitense, una delle ricerche più estese è stata condotta su un campione di 18.163 dipendenti pubblici. Tale studio rileva, tra le altre variabili, anche la forte relazione tra soddisfazione lavorativa e PSM e valutazioni di performance migliori per i dipendenti pubblici più soddisfatti. Non emerge invece una relazione significativa tra PSM e l'intenzione di lasciare l'organizzazione (Naff e Crum 1999).

Uno studio riguardante la PSM nei lavoratori pubblici europei è quella condotta dall'ISSP (International Social Survey Programm) che nel 1997 e nel 2005 ha coinvolto 4.595 rispondenti provenienti da sette nazioni (Usa, Gran Bretagna, Germania, Francia, Danimarca e Norvegia). I risultati mostrano una relazione significativa tra soddisfazione lavorativa e motivazione a svolgere un servizio per la società, in particolare rispetto all'*Intrinsic Workplace Attribute*, dimensione che include l'interesse al lavoro e l'autonomia; risulta inoltre significativa anche la relazione tra soddisfazione lavorativa e relazione con i manager (Taylor e Westover 2011). Analoghi risultati vengono rilevati anche in alcune ricerche nella Pubblica amministrazione ungherese (Hollósy-Vadász 2018).

Alcuni risultati interessanti provengono anche dai Paesi orientali. I risultati di un'indagine condotta su un campione di 172 lavoratori cinesi, finalizzata a comparare il settore pubblico e privato, ha confermato la maggior soddisfazione lavorativa dei lavoratori pubblici con alto PSM (Liu e Tang 2011).

Un altro studio ha coinvolto 1255 dipendenti pubblici di settori della Pubblica Amministrazione molto diversi tra loro (amministrazione governativa, scuola, sanità, etc...). I risultati oltre a confermare la relazione tra PSM e soddisfazione lavorativa, dimostrano il basso impatto delle variabili socio-anagrafiche che spiegano il 2,2% della varianza contro l'11.1% dei fattori della PSM (Zhu et al. 2014).

Infine, per quanto riguarda l'Australia, è interessante riprendere la ricerca di Taylor (2007) su un campione di 203 dipendenti pubblici di tre agenzie governative, in cui la relazione tra soddisfazione lavorativa e PSM viene confermata, in particolare accentuando proprio la relazione che si evince dal modello di regressione stimato tra il *Commitment to the public interest* e la soddisfazione lavorativa ( $\beta=.47$ ,  $p\text{-value}<.01$ ) ma anche verso la performance lavorativa ( $\beta=.32$ ,  $p\text{-value}<.01$ ). In questa ricerca emerge anche il fattore del *Self-sacrifice* come predittore dell'*Organizational commitment* ma senza influenza significativa sulla soddisfazione lavorativa.

Tale sintesi conferma che, a livello internazionale, vi sono diverse evidenze scientifiche che confermano i risultati del presente studio e che la relazione tra motivazione verso il lavoro pubblico, in particolare nella dimensione dell'impegno verso l'interesse pubblico, e soddisfazione lavorativa sia presente, in modo significativo, anche in culture tra loro molto diverse.

Rispetto al contesto italiano non risultano molti studi che utilizzano la scala PSM; tuttavia, oltre ai risultati delle ricerche da Avallone e Paplomatas, autori della scala dell'Utilità Sociale utilizzata nella presente indagine, si possono riprendere alcune altre ricerche che vanno in direzione analoga. Tra queste, la ricerca condotta all'interno di un'azienda pubblica ospedaliera in cui viene indagato l'Orientamento al servizio. Dai risultati elaborati sul campione di 406 dipendenti, si rileva come tra le variabili indagate, l'orientamento al servizio sia correlato maggiormente con la Servant Leadership (.640) e, in merito alla relazione con la soddisfazione lavorativa, si nota come l'orientamento al servizio sia correlato positivamente sia con la soddisfazione intrinseca (0.460) che con la soddisfazione estrinseca (.558) (D'Amato e Majer 2005).

Tra le ricerche che prendono in considerazione la PSM merita accennare al ruolo di mediatore del costrutto denominato *Personal-Organizational Fit* (P-O fit) che emerge sia in alcuni studi effettuati negli Stati Uniti (Bright 2008) che in quelli condotti su un campione di lavoratori pubblici della Svizzera italiana (Giaque et al. 2012) ed in Pakistan (Quratulain e Khan 2015). Il livello di aderenza (fit) tra lavoratore e organizzazione spiega quanto la persona ritenga l'organizzazione in cui lavora adatta, vicina ai propri valori e modo di essere. In queste ricerche emerge che i lavoratori più soddisfatti sono coloro che, a parità di interesse verso il servizio pubblico, si riconoscono nei valori della propria organizzazione.

## Limiti e Conclusioni

La ricerca presenta senza dubbio i limiti di ogni ricerca quantitativa, il campione si è auto-selezionato rispetto all'interesse verso la ricerca, le risposte potrebbero essere influenzate da elementi non rilevati e non si hanno elementi per verificare la loro attendibilità, se non il controllo del livello di attenzione, monitorato con apposito item. Il campione rappresenta, con tutti i suoi limiti, la sola organizzazione indagata a livello regionale, ma si è cercato di fornire, riportando le ricerche internazionali, elementi a supporto di una possibile generalizzabilità dei risultati.

Per quanto la ricerca non abbia indagato il costrutto della PSM nelle sue quattro componenti, ma solo nella dimensione sovrapponibile all'Utilità Sociale, possiamo affermare con un buon grado di fiducia che la relazione tra soddisfazione lavorativa e



percezione di quanto il lavoro svolto sia utile alla società sia una relazione forte e generalizzabile ad altri contesti pubblici. In future ricerche sarà interessante comprendere quanto e come il costrutto del P-O fit possa definirsi, anche nel contesto nazionale, un moderatore o in che modo esso influenzi tale relazione.

Considerando l'impatto sociale della ricerca, va sottolineato che l'Agenzia delle Entrate, nel constatare quanto sia importante il valore dell'utilità sociale per la soddisfazione dei dipendenti, ha dato il via ad una serie di iniziative per promuovere questo legame, concependo tali risultati come un'opportunità di miglioramento a beneficio di tutti (cittadini, personale ed ente stesso) che si somma alla già implementata Carta dei valori. Anche in tale versante, sarà interessante monitorare l'efficacia degli interventi.

Affermare che il senso di utilità sociale sia il fattore che, più di altri, incide sulla soddisfazione del personale, significa comprendere che i lavoratori della Pubblica Amministrazione possono diventare lavoratori soddisfatti quando è ben presente e vissuto il legame tra il loro lavoro e l'utilità dello stesso. Nel contempo è importante sottolineare che la relazione emerge anche nel senso opposto. Laddove i lavoratori non percepiscano l'utilità del loro operato, tenderanno a essere insoddisfatti. Il legame tra soddisfazione del personale e altri indicatori di benessere organizzativo è ben presente e conosciuto in letteratura, così come l'influenza che l'insoddisfazione porta su performance, intenzione di lasciare il lavoro, turnover e assenteismo.

Anche per questo sarebbe interessante e necessario proporre politiche organizzative che rinforzino il legame tra il lavoro del singolo e del team con gli esiti in termini di apporto e cura del bene e del servizio pubblico. A cosa serve il mio lavoro? Posso concepirlo come un mezzo per aiutare la comunità, largamente intesa, o un semplice fine personale? Queste sono le domande che ogni lavoratore pubblico può farsi e se le risposte diventano un mero procurarsi lo stipendio, compilare carte, eseguire ordini, è comprensibile che l'esito non possa essere che frustrazione e disaffezione nei confronti dell'amministrazione. Saper valorizzare i lavoratori della Pubblica Amministrazione rispetto al ruolo, non sostituibile, di cura, tutela e servizio pubblico può diventare una strategia vincente per ogni Pubblica Amministrazione.

*[Articolo ricevuto il 14 Giugno 2024 – accettato il 8 Novembre 2024]*

## Bibliografia

Avallone, F. e M. Bonaretti

2003 'Benessere organizzativo: per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche', Soveria Mannelli, *Rubbettino Editore*.

Avallone, F. e A. Paplomatas

2005 'Salute organizzativa, psicologia del benessere nei contesti lavorativi', Milano, *Raffaello Cortina Editore*.

Berra, A. e T. Prestippino

2011 'Sicurezza del lavoro e promozione del benessere organizzativo. Dalla metodologia alle esperienze', Milano, *Franco Angeli*.

Bright, L.

2008 'Does public service motivation really make a difference on the job satisfaction and turnover intentions of public employees', *The American Review of Public Administration*, 38(2), pp. 149-166.

Brunetta, R. e M. Tiraboschi

2022 'Grande dimissione: fuga dal lavoro o narrazione emotiva? Qualche riflessione su letteratura, dati e tendenze', *Working paper*, ADAPT University Press, pp. 4-23.

Cannas, M., Sergi, B.S., Sironi, E. e U. Mentel

2019 'Job satisfaction and subjective well-being in Europe', *Economics and Sociology*, 12(4), pp. 183-196.

Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, Autorità Nazionale Anticorruzione

2012 'Modelli per la realizzazione di indagini sul benessere organizzativo, sul grado di condivisione del sistema di valutazione e sulla valutazione del superiore gerarchico. Allegato "A" - Indagini sul personale dipendente', pp. 2-9.

Cox, T. e A.J. Griffiths

1996 'The assessment of psychosocial hazard at work', in M.J. Schabracq, J.A.M. Winnubst, C.L. Cooper (eds.), *Handbook of Work and Health Psychology*, Chichester, *Wiley and Sons*.

D'Amato, A. e V. Majer

2005 'Il vantaggio del clima', Milano, *Raffaello Cortina Editore*.

Giauque, D., Varone, F., Ritz, A. e S. Anderfuhren-Biget

2012 'Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction', *Public Administration*, 90(1), pp. 175-193.

Grawitch, M.J., Gottschalk, M. e D.C. Munz

2006 'The path to a healthy workplace: A critical review linking healthy workplace practices, employee well-being, and organizational improvements', *Consulting Psychology Journal*, 58(3), pp. 129-147.

## JASP Team

2024 *Version 0.19.0* [Computer Software]

## Judge, T.A. e R. Klinger

2008 'Job satisfaction: subjective well-being at work', in M. Eid, R. Larsen (eds.), *The science of subjective well-being*, New York, *Guilford Publications*, pp. 393-413.

## Hollósy-Vadász, G.

2018 'Public service motivation (PSM) and job satisfaction in case of Hungarian local public service', *AARMS – Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, Budapest, 17(1), pp. 23-30.

## Liu, B. e T.L.P. Tang

2011 'Does the love of money moderate the relationship between public service motivation and job satisfaction? The case of Chinese professionals in the public sector', *Public Administration Review*, 71(5), pp. 718-727.

## Loera, B., Brondino, M., Civillieri, A., Ingusci, E., Pace, F., Pasini, M. e D. Converso

2018 'L'attenzione per il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione italiana. Analisi critica del questionario CIVIT/ANAC', *Psicologia Sociale*, 13(3), pp. 267-296.

## Magnano, P., Santisi, G., Platania, S., Zammitti, A. e J. Tous-Pallarés

2020 'The Italian version of the work psychosocial climate scale (Escala clima psicosocial en el lavoro)', *Work*, 66(4), pp. 789-798.

## Majer, V., Marcato, A. e A. D'Amato

2002 'La dimensione psicosociale del clima organizzativo', Milano, *Franco Angeli*.

## Naff, K.C. e J. Crum

1999 'Working for America: Does public service motivation make a difference?', *Review of Public Personnel Administration*, 19(4), pp. 5-16.

## Perry, J.L.

1996 'Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), pp. 5-22.

1997 'Antecedents of public service motivation', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), pp. 181-197.

## Quratulain, S. e A.K. Khan,

2015 'How does employees' public service motivation get affected? A conditional process analysis of the effects of person-job fit and work pressure', *Public Personnel Management*, 44(2), pp. 266-289.

## Rainey, H.G.

1982 'Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic', *American Review of Public Administration*, 16(4), pp. 288-302.

## R Core Team

2020 *R: A language and environment for statistical computing*, R Foundation for Statistical Computing, Vienna.

Sironi, E.

2019 'Job satisfaction as a determinant of employees' optimal wellbeing in an instrumental variable approach', *Quality & Quantity: International Journal of Methodology*, 53(1), pp. 1-22.

Supardi, A.M., Salehah, M. e S. Komalasari

2023 'The role of workplace well-being on employee work satisfaction', *Proceedings of the First Conference of Psychology and Flourishing Humanity (PFH 2022)*, pp. 318-327.

Taylor, J.

2007 'The impact of public service motives on work outcomes in Australia: A comparative multi-dimensional analysis', *Public Administration*, 85(4), pp. 931-959.

Taylor, J. e J. Westover

2011 'Job satisfaction in the public service: The effects of public service motivation workplace attributes and work relations', *Public Management Review*, 13(5), pp. 731-751.

Vandenabeele, W.

2007 'Toward a public administration theory of public service motivation', *Public Management Review*, 9(4), pp. 545-556.

Warr, P.

1999 'Well-being and the workplace', in D. Kahneman, E. Diener, N. Schwarz (eds.), *Well-being: The foundations of hedonic psychology*, Russell Sage Foundation, pp. 392-412.

Zhu, C., Wu, C. e M. Yan

2014 'Evidence of public service motivation and job satisfaction of public sector employees in China', *Business and Public Administration Studies*, 8(1), pp. 34-47.

## Sitografia

Chugh, A.

2021 'What is 'The Great Resignation'? An expert explains, Content and Partnerships Lead', *World Economic Forum*, <https://www.weforum.org>, 29 novembre.

D.L. 30 luglio 1999, n. 300

'Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59', *Normattiva*, <https://www.normattiva.it>

D.L. 25 maggio 2017, n. 75

'Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche', *Normattiva*, <https://www.normattiva.it>

Fuller, J.B. e W. Kerr

2022 'The Great Resignation didn't start with the Pandemic', *Harvard Business Review*, <https://hbr.org>, 23 marzo.

Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale

2023 *Osservatorio sul precariato*, <https://www.inps.it>, 23 marzo.

L. 124/2015

'*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*', *Normattiva*, <https://www.normattiva.it>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

2022 *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie*, <https://www.lavoro.gov.it>, 27 maggio.

Rapporto Formez PA

2023 *La selezione di personale per le pubbliche amministrazioni. Rapporto Formez PA 2022*, <https://www.formez.it>, 2 febbraio.

## About the Authors

Matteo Sema is currently Affiliate Scholar in Work and Organizational Psychology at the Department of Social and Political Sciences at University of Trieste. He graduated *cum laude* with a Master's Degree in Public Administration at the same university in 2023.

Sara Cervai is currently Associate Professor in Work and Organizational Psychology at the Department of Social and Political Sciences at University of Trieste. She is Editor of the Journal of Workplace Learning. Her most recent publications refer to Training Impact, Training Evaluation, Leadership, Hybrid Work.

SARA CERVAI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: [cervai@units.it](mailto:cervai@units.it)



## **FORUM**

**Incendi boschivi, modelli di gestione  
e sfide organizzative**

## ***Responding to Fire: The Crucial Role of Organizational Networks in Wildfire Management***

### **Rispondere al fuoco: il ruolo cruciale delle reti organizzative nella gestione degli incendi boschivi**

*Gabriele Blasutig e Lucio Ulian*

#### **Abstract**

*This paper analyzes organizational systems dedicated to wildfire suppression operations. These systems are particularly complex, comprising a wide and heterogeneous range of agencies, operators, resources, processes, and operational practices. They are often described as “hybrid” structures, as they combine a hierarchical profile with a network-based organizational structure. The analysis, grounded in empirical investigation and a literature review, highlights the crucial role of the networked configuration of these organizations, which must manage complex interdependencies, especially during large-scale fires. In such situations, severe coordination and integration issues frequently arise, attributable to a form of “network ailment” that these systems experience. In light of this, policy actions are proposed to strengthen the organizational network, both by providing shared resources and enhancing the connections between the “nodes” within it.*

Questo articolo analizza i sistemi organizzativi dedicati alle operazioni di spegnimento degli incendi boschivi. Si tratta di sistemi particolarmente complessi, essendo composti da un'ampia ed eterogenea gamma di agenzie, operatori, mezzi, processi e pratiche operative. Tali assetti vengono spesso definiti “ibridi”, poiché presentano un profilo gerarchico che si interfaccia con una struttura organizzativa a rete. L'analisi, basata su un approfondimento empirico e su una ricognizione della letteratura, ha evidenziato il ruolo cruciale dell'espressione reticolare di queste organizzazioni, chiamate a gestire complesse interdipendenze, soprattutto in occasione degli incendi di maggiore magnitudo. In tali situazioni emergono spesso gravi problemi di coordinamento e integrazione, riconducibili a una sorta di “mal di rete” di cui soffrono tali sistemi. In considerazione di ciò, in conclusione, si propongono azioni di policy finalizzate a rinforzare la rete organizzativa, sia dotandola di risorse condivise sia lavorando sui legami tra i “nodi” che la compongono.

#### **Keywords**

*Wildfires, Network organizations, Incident Command System, Network governance*

Incendi boschivi, organizzazioni a rete, Incident Command System, governance delle reti



## Introduzione

Osservando dall'esterno l'intervento su un incendio boschivo, un occhio poco addestrato percepirà probabilmente molta confusione e poco altro. Mezzi e persone sembrano muoversi senza un senso logico, come delle formiche attorno a un formicaio appena danneggiato. Tuttavia, a un esame più attento, ci si potrà rendere conto del fatto che dietro a una situazione apparentemente caotica ci sia una regia e l'operare di un sistema organizzativo complesso. Analizzando le operazioni di spegnimento di numerosi incendi boschivi, si può scoprire che talvolta il lavoro procede in maniera efficace, ben strutturato e con un uso ottimale delle risorse, mentre in altre occasioni il sistema organizzativo si dimostra farraginoso, gli interventi incontrano svariati problemi e si espongono a un notevole spreco di risorse ed energie.

Alla luce di queste considerazioni iniziali, lo scopo del presente articolo è quello di evidenziare quanto il sistema organizzativo sia in grado di fare la differenza negli interventi di spegnimento degli incendi boschivi. Parliamo di un sistema particolarmente complesso che richiama un'ampia ed eterogenea gamma di agenzie, operatori, mezzi, processi e pratiche operative, all'interno di un quadro istituzionale che detta le regole generali di organizzazione e gestione.

Date queste condizioni, è facile dire che bisogna lavorare in rete. Un po' più difficile è capire come farlo bene. I modelli a rete vengono spesso evocati come soluzioni organizzative che si autogovernano, caratterizzate da orizzontalità, flessibilità e adattamento "spontaneo" tra le componenti, contrapposte ai modelli tradizionali, più gerarchici, standardizzati e progettati dall'alto. In realtà, come si vedrà, le organizzazioni deputate alla gestione degli incendi, specie nelle situazioni più gravi, assumono delle configurazioni "ibride", perché presentano entrambe le caratteristiche. Tuttavia, è la componente reticolare dell'organizzazione a essere cruciale, nel bene e nel male, quella con cui di più bisogna fare i conti, sia in termini conoscitivi che gestionali, ben sapendo che, affidandone la gestione soltanto a processi spontanei e a pratiche emergenti, il rischio di andare incontro a incidenti e disfunzionalità è decisamente elevato. Per evitare questi esiti, oltre a rinforzare i sistemi di governance deputati alla gestione delle interdipendenze, appare necessario curare in maniera particolare i flussi comunicativi e relazionali, rinforzando gli elementi "soft" (una dotazione di linguaggi condivisi e di una cultura organizzativa comune) che legano le parti e determinano la capacità di fornire una risposta corale ed efficace.

L'articolo affronterà questi aspetti dopo aver inizialmente approfondito la natura, le cause e gli impatti degli incendi boschivi, nonché il complesso sistema organizzativo che viene attivato per fronteggiarli. Tale analisi assumerà come contesto empirico di riferimento il Carso triestino, un'area geografica particolarmente sensibile

rispetto al fenomeno in parola. Di seguito, l'articolo assumerà un taglio più analitico, mostrando gli aspetti coevolutivi del contesto operativo e del sistema organizzativo, in relazione alla magnitudo ed alla complessità dell'incendio. Su questa base verrà analizzato un caso specifico, l'incendio occorso nel luglio 2022, che ha messo a dura prova le forze intervenute per il suo spegnimento: le situazioni problematiche che si sono profilate in questa occasione verranno lette alla luce di alcuni deficit emersi sul piano organizzativo. La parte finale dell'articolo collocherà il fenomeno esaminato dentro una cornice teorica basata sul modello ICS, traendo da questo utili spunti interpretativi e valutativi, soprattutto in relazione al ruolo cruciale delle reti organizzative. Nel paragrafo finale si trarranno alcune conclusioni, accompagnate da indicazioni di *policy* organizzativa.

## **Gli incendi boschivi: caratteristiche, impatti, fattori di complessità**

Un incendio boschivo è un evento che impressiona sempre. In alcune circostanze è così vasto e veloce, e le fiamme che si sprigionano dalla vegetazione hanno una forza tale, che sembra impossibile poterlo arrestare. E, a volte, è così.

Lo sviluppo di un incendio boschivo ha origine dall'unione di tre elementi che devono essere sempre presenti e formano il cosiddetto triangolo del fuoco: l'innesco, il combustibile e il comburente (Ulian e Tribuson 2021). L'innesco, che è la causa scatenante, può essere, ad esempio: un fiammifero, un fulmine, delle scintille. Il combustibile è costituito da legno, erba, sostanze vegetali. Il comburente è costituito dall'ossigeno. Gli incendi possono essere dolosi, cioè provocati da persone che hanno la precisa volontà di appiccare il fuoco, colposi, quando derivano da imperizia, imprudenza o sbadataggine, oppure possono avere una origine naturale, come nel caso dei fulmini (Marinelli 1985).

Valutando la pericolosità degli incendi, questi si possono classificare in tre grandi categorie. La prima, e in genere la meno pericolosa, comprende gli eventi definiti incendi radenti o di superficie, che interessano lo strato basso della vegetazione: il fuoco brucia il combustibile vegetale più vicino a terra, come erba e cespugli. La seconda categoria comprende gli incendi di chioma dove, appunto, bruciano le chiome degli alberi. Infine, la terza categoria, considera gli incendi che interessano più piani vegetazionali, dove bruciano contemporaneamente tutti gli strati di vegetazione presente. Quest'ultima categoria sviluppa energie particolarmente forti, capaci di influire, nei casi estremi, sugli alti strati dell'atmosfera.

La violenza e la pericolosità di un incendio boschivo dipendono da una pluralità di condizioni facilitanti, a cominciare dalle caratteristiche vegetazionali del territorio,

date dalla presenza di piante più incendiabili come alcune latifoglie, le conifere, la macchia mediterranea e i mugheti (Poldini *et al.* 2012). Anche le condizioni climatiche incidono in maniera sostanziale, in particolare in presenza di un clima caldo, secco e ventoso (Saba e Daveri 2007). A questo proposito, la crisi climatica in corso, poiché determina un incremento delle temperature e delle condizioni di siccità, sta determinando un aggravamento dei rischi legati al fenomeno in esame (Delogu *infra*). La violenza di un incendio è determinata anche dall'orografia, vale a dire dalla pendenza e dalla forma del terreno (Cesti 2011). La presenza di canaloni, ad esempio, fa aumentare notevolmente la potenza del fuoco, provocando il fenomeno conosciuto come "effetto camino". Ai fattori appena citati si aggiunge l'aumento della necromassa forestale, causato soprattutto dall'abbandono dei boschi e dallo stato di incuria che ne deriva. Ciò provoca un incremento della componente secca della vegetazione, particolarmente infiammabile e capace di sprigionare una notevole energia quando brucia (Poldini *et al.* 2012).

L'incendio boschivo, con la sua forza incontrollata, oltre a influire sull'ambiente naturale, può causare morte e danni materiali. Esso è sempre stato una fonte di paura per l'uomo.

Se la pericolosità di un incendio boschivo è in genere cosa conosciuta, o quantomeno percepita, i conseguenti rischi per l'uomo dipendono, a parità di tutte le altre condizioni, proprio dall'entità della presenza umana nell'area interessata. Quando vengono coinvolte zone antropizzate, si parla di *incendi di interfaccia* a cui sono associati i livelli di pericolosità più elevati. Questi corrispondono a quelle situazioni in cui il fuoco «percorre superfici ove abitazioni, altre strutture antropiche o infrastrutture si incontrano o si compenetrano con aree naturali, semi naturali o vegetazione combustibile» (definizione tratta dalla L.R. 17/2019, art. 3, lett. g.). Nelle conclusioni di uno studio, nel quale viene monitorato tutto il territorio della regione Piemonte (Bovio *et al.* 2001), viene fornito un criterio per individuare le zone nelle quali l'intervento di spegnimento degli incendi boschivi è prioritario. All'aumento del rischio per gli insediamenti abitativi, aumenta il livello di priorità dell'intervento di spegnimento in quella zona.

Gli incendi boschivi, se di alta magnitudo, come quelli che si sono sviluppati nel 2022 sul Carso goriziano, sloveno e triestino (cfr. *infra*, par. 5), possono causare delle vere e proprie crisi territoriali alla pari dei terremoti o delle alluvioni.

Questi eventi producono delle conseguenze immediate, in termini di danni sia materiali che immateriali. Evidenti sono i rischi per l'incolumità pubblica e i danni materiali legati alle attività umane. Questi possono andare dalla distruzione di abitazioni e di infrastrutture, all'interruzione di servizi e di attività economiche. La chiusura di assi viari ferroviari, stradali, linee elettriche, telefoniche, linee dati, ripetitori, sono degli esempi significativi.

I danni psicologici, causati da tale evento alla popolazione, possono essere rilevanti. La paura, oltre che per la propria incolumità, riguarda anche la possibile perdita dei beni, dei luoghi ritenuti, sino al presentarsi dell'evento, sicuri e protettivi, intrinseci delle storie personali, come la casa nella quale si vive. Sono sensazioni che lasciano, anche nel tempo, un senso di insicurezza profonda e smarrimento in coloro che ne sono coinvolti.

Relativamente alle conseguenze mediate, il passaggio di un incendio boschivo produce spesso mutamenti profondi sull'ecosistema forestale e sull'ambiente naturale (Poldini *et al.* 2012).

L'incendio boschivo produce diversi tipi di danno relativamente ai servizi ecosistemici (Blasi *et al.* 2004). Questi sono i benefici che ci vengono forniti da un ambiente naturale, in relazione al clima, all'umidità e alla protezione dal vento, alla protezione del suolo dall'erosione, al consolidamento del suolo, quindi alla difesa dalle frane, alla difesa dai crolli di massi, al potere del bosco di rallentare il deflusso delle acque piovane. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, l'incendio causa la riduzione dei cosiddetti tempi di corrivazione, favorendo così fenomeni di dissesto idrogeologico (Conedera 2005). Relativamente all'ambiente naturale, il passaggio di un incendio può ridurre drasticamente la biodiversità, distruggere habitat per la flora e la fauna che vive nel territorio interessato.

Altre conseguenze mediate, collegate al passaggio degli incendi, riguardano i danni alla gradevolezza del territorio, alla sua salubrità e al suo utilizzo nel tempo libero. Fattori, questi ultimi, che incidono anche sulla stima del valore economico del territorio stesso, con ricadute negative sul prezzo delle abitazioni situate in zone ad alto rischio di incendi. I danni sulla massa legnosa si possono ripercuotere anche sul valore di macchiatico del singolo bosco, cioè, in sintesi, quanto viene ricavato dalla vendita degli assortimenti legnosi, detratti i costi necessari per tutte le operazioni di trasformazione (Brun *et al.* 2003).

Gli incendi boschivi sono un fenomeno che presenta alcuni tratti simili agli eventi sismici: l'impatto potenzialmente devastante; la complessità degli elementi che entrano in gioco e interagiscono; la imprevedibile magnitudo degli eventi; la erraticità con cui si presentano nel tempo e nello spazio. Sono tutti aspetti che contribuiscono a rendere estremamente difficoltoso affrontarli. È inimmaginabile approntare un'organizzazione stabile e dedicata in maniera esclusiva a questo compito. I costi sarebbero insostenibili e, per certi versi, ingiustificabili. Ma è anche molto difficile definire delle modalità di intervento standardizzate e valide in tutte le occasioni.

Nel determinare e attivare strategie, tecniche e azioni per limitare al massimo l'impatto degli incendi boschivi sul territorio è necessario guardare il fenomeno adottando diversi angoli visuali, prendendo in considerazione ogni singolo elemento, senza usare la scorciatoia di una qualche pretesa di soluzioni miracolistiche. Queste, oltre a essere irrealistiche, distolgono da un'analisi seria. L'obiettivo finale è: «spegnere l'incendio,

in sicurezza, nel minor tempo possibile e con il minor impiego di risorse possibile» (Ulian e Tribuson 2021: 23). A tal fine, è necessario porsi le domande corrette, pensare le possibili soluzioni e confrontare i risultati ipotizzabili. Considerati gli innumerevoli elementi in gioco e la loro specificità, le scelte da adottare vanno ritagliate per il singolo territorio, come fossero un abito sartoriale.

Ciò vale sia in fase di lotta attiva che in fase di prevenzione. La lotta attiva, su cui si concentra in particolare questo articolo, attiene al complesso di azioni condotte per mitigare l'impatto e per spegnere un incendio in corso. È il caso peraltro di precisare che, nel quadro delle azioni di sistema per il contrasto degli incendi boschivi, è essenziale anche la prevenzione, o lotta passiva (Delogu *infra*). Essa corrisponde a tutte le azioni, svolte *ex ante*, per eliminare o ridurre le occasioni di innesco, per rendere alcune superfici meno incendiabili e per agevolare le operazioni di spegnimento. Ci riferiamo a una costellazione di misure da applicare in maniera mirata, in relazione alle caratteristiche del territorio: ad esempio, la costruzione di muretti e la pulizia della vegetazione a fianco delle rotaie di linee ferroviarie che passano in zone a rischio; la riduzione della necromassa e, laddove è presente, della vegetazione erbacea che facilita l'innesco, attraverso il pascolo o il cosiddetto "fuoco prescritto", che consiste nel bruciare, in maniera controllata, porzioni di territorio; la regolare pulizia della viabilità forestale; la creazione di "aree di rispetto" tra le zone destinate all'edificazione e le superfici boschive; la creazione di condotte o di cisterne di stoccaggio d'acqua al fine di rendere facilmente disponibili risorse idriche per lo spegnimento; l'educazione ambientale per fare in modo che la popolazione insediata nei luoghi a rischio sia più preparata e sensibile verso il fenomeno.

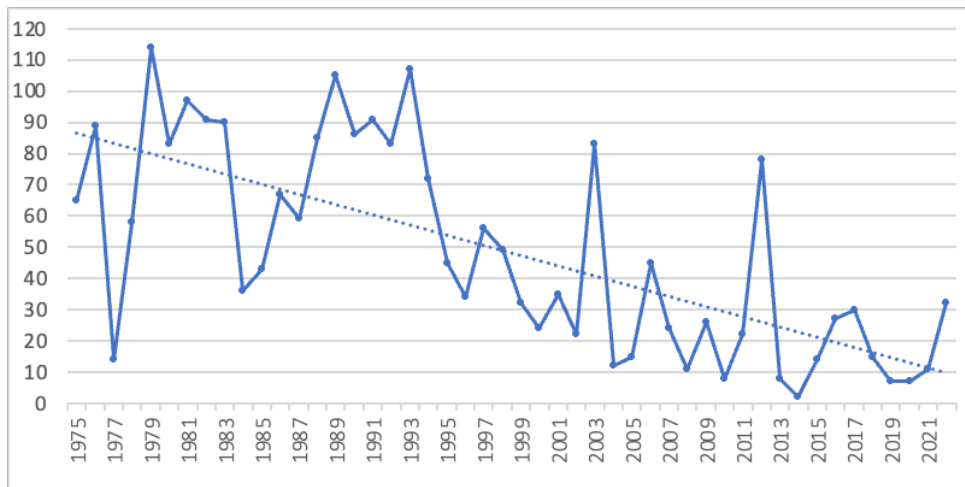
Le analisi sviluppate in questo articolo assumono come contesto empirico di riferimento il Carso triestino, un'area geografica particolarmente esposta al fenomeno in parola. Si tratta di un territorio che copre gran parte dell'ex provincia di Trieste che si caratterizza per un'interconnessione complessa e spesso senza soluzione di continuità tra città, borghi rurali, aree produttive, ambiente naturale e campagna. Tale territorio si estende per circa 200 chilometri quadrati, coinvolgendo anche una parte consistente della città di Trieste. Si consideri, peraltro, che questo territorio non costituisce un ecosistema chiuso e le conseguenze, dirette e indirette, di un eventuale incendio si possono riverberare anche in territori contermini, quali sono alcune aree dell'ex provincia di Gorizia, in particolare il Carso goriziano, e alcune aree della vicina Slovenia.

Gli incendi boschivi sul Carso triestino hanno alcune peculiarità. In primo luogo, insistono su aree con un alto grado di antropizzazione, con presenza di abitazioni, realtà produttive, siti turistici e infrastrutture che si intersecano con le aree a rischio incendio. Per tali ragioni in quest'area gli incendi boschivi, di qualsiasi dimensione, anche se sono piccoli o dei semplici focolai, comportano sempre dei rischi per la popolazione. La probabilità che si verifichino tali eventi sul territorio carsico è, in genere,

notevolmente più elevata rispetto alle altre zone della regione Friuli Venezia Giulia, a causa del clima particolarmente secco e ventoso, ma anche delle caratteristiche vegetazionali (Poldini *et al.* 2012). Non va trascurata anche la mancanza di acque superficiali che interferisce con le modalità di intervento nelle operazioni di spegnimento.

In precedenza, si è accennato al fatto che gli incendi boschivi sono caratterizzati da un forte grado di imprevedibilità e irregolarità. Questa osservazione trova delle chiare conferme analizzando la successione degli eventi nel Carso triestino. Consultando l'archivio degli incendi sviluppatasi in questa area territoriale dal 1975 al 2022, si rileva che si sono verificati 2.309 incendi. Osservando la Figura 1 vediamo quanto siano profonde le fluttuazioni dei valori registrati nel corso del tempo. La media degli incendi è stata di 48 all'anno, ma con un campo fortemente variabile di valori che va da un massimo di 114 a un minimo di 2 incendi annui. A partire dalla metà degli anni '90 la profondità delle fluttuazioni risulta ancora più apprezzabile, con due grandi picchi (2003 e 2012) e con alcuni ulteriori picchi meno pronunciati; per contro, nello stesso periodo, per svariati anni si è presentato un numero piuttosto basso di incendi (meno di 10 annui). Di pari passo, si rileva una decisa tendenza declinante degli episodi. Si tratta di un'evidenza empirica molto importante, interpretabile come il frutto dell'implementazione di un modello organizzativo di gestione e presidio del territorio a cui si collegano una serie di attività di prevenzione svolte nel corso del tempo, ad opera del sistema di gestione degli incendi boschivi di cui si è dotata la Regione Friuli Venezia Giulia, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

Figura 1 - Numero di incendi per anno in provincia di Trieste dal 1975 al 2022



Fonte: ns.elaborazioni su dati ARDI (Archivio regionale dati incendi boschivi) della Regione Friuli Venezia Giulia

## La cornice normativa e l'impianto organizzativo per la gestione degli incendi boschivi

La sicurezza e la salute della popolazione, messi a rischio da un incendio boschivo, sono elementi tipicamente riconducibili alla categoria dei beni pubblici (Stiglitz 2003). Per questo lo Stato, con le sue articolazioni amministrative e organizzative, assume necessariamente una responsabilità primaria rispetto alla gestione del fenomeno, con riferimento sia alle misure preventive (a cui si è fatto accenno poc'anzi) che a quelle di contrasto. È perciò necessario collocare il sistema organizzativo deputato a tali funzioni dentro la cornice di norme dello Stato e delle sue articolazioni amministrative e territoriali che stabiliscono quali soggetti istituzionali debbano assumere delle responsabilità, rispetto a quali funzioni. Nel trattare questo argomento, poiché, come si vedrà tra poco, è prevista una primaria competenza regionale in materia, ci si riferirà al caso del Friuli Venezia Giulia, visto che il caso empirico trattato nel presente studio si colloca dentro questa regione.

Il passaggio generalizzato delle competenze alle Regioni viene previsto per la prima volta nell'ordinamento italiano nel 1975, con la legge 57 la quale demanda alle amministrazioni regionali il compito di emanare norme specifiche in materia di incendi boschivi. Peraltro, per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, questa devoluzione era già stata prevista nel 1963, in occasione dell'approvazione dello Statuto Speciale come Regione autonoma (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1), con l'attribuzione della competenza legislativa in merito alle foreste, al Corpo Forestale, ai servizi antincendio e alle opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali. Su questa base, tramite la L.R. 8 del 1977, la Regione si dota di una normativa specifica relativa agli incendi boschivi. Il regolamento di attuazione del 1978, successivamente modificato dal piano regionale per il periodo 1997-1998, stabilisce le norme fondamentali relative alla struttura e al funzionamento del sistema organizzativo.

Un ulteriore importante passaggio legislativo si verifica nel 2000 con l'approvazione della L. 353 (*Legge-quadro in materia di incendi boschivi*). Oltre a introdurre il reato di incendio boschivo (art. 423 bis C.P.), tale norma ribadisce e precisa la responsabilità delle Regioni, sia dal punto di vista programmatico che da quello operativo, attribuendo loro il compito di assicurare il coordinamento delle operazioni a terra. Per le attività di spegnimento esse possono avvalersi, oltre che delle proprie strutture, che nel caso del Friuli Venezia Giulia sono il Corpo Forestale Regionale (CFR) e la Protezione civile (PC), le squadre di volontari antincendio boschivo (AIB) e, in base ad accordi di programma, i Vigili del fuoco (VVF).

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, la disciplina viene ulteriormente normata con l'ultimo e recente provvedimento, la L.R. 17 del 2019 (*Disposizioni per la difesa dei boschi dagli incendi*) la quale riordina la materia e la demanda a due Direzioni

centrali, quella competente in materia di incendi boschivi (dalla quale dipende il CFR), e quella della Protezione civile.

Le norme appena citate, assieme alle conseguenti disposizioni attuative emanate negli anni, formano il quadro normativo che identifica la struttura, i ruoli e le funzioni dell'organizzazione chiamata a intervenire quando si sviluppa un incendio. In questo contesto, una posizione chiave è attribuita al CFR a cui fa capo il Direttore delle operazioni di spegnimento (DOS). Quest'ultimo è il responsabile dell'intervento. Gli compete la scelta delle strategie d'azione, la direzione e il coordinamento di tutti i diversi attori chiamati in causa. In questo quadro, il DOS ha il compito di attivare (e successivamente di coordinare) il complesso di forze e risorse, anche esterne al CFR. Si noti che quella del DOS è una posizione organizzativa non permanente, essendo attivata in occasione dell'incendio e affidata di volta in volta al comandante (o al suo eventuale sostituto) della Stazione forestale nella cui giurisdizione è in corso l'incendio.

L'attribuzione di una chiara responsabilità gerarchica al DOS si coniuga con una formula organizzativa che assume un impianto chiaramente reticolare, in relazione alla varietà di operatori e di mezzi che partecipano direttamente alle operazioni di spegnimento, appartenenti a differenti agenzie istituzionali. A tal proposito sono direttamente coinvolti nelle operazioni di spegnimento il personale del CFR, gli operatori dei VVF, le squadre – che possono essere sia comunali sia appartenenti ad associazioni private – dei volontari antincendio boschivo (AIB), i funzionari della PC, la Sala operativa regionale (SOR), gli elicotteri privati convenzionati con la Regione e – perlopiù negli incendi di notevole intensità – il Centro operativo aereo unificato (COAU), per l'utilizzo di particolari mezzi aerei, come ad esempio i Canadair. In tutti questi casi, gli operatori possono provenire da subunità organizzative che appartengono al territorio in cui si sviluppa l'incendio, ma anche da altre subunità, appartenenti alla stessa agenzia istituzionale, come ad esempio squadre di volontari o di vigili del fuoco, provenienti da altri comuni o da altre regioni, senza escludere la possibilità che possano giungere anche dall'estero, come nel caso dei "Gaslici", vigili del fuoco e volontari della vicina Slovenia, soprattutto quando gli incendi si sviluppano a cavallo del Confine di stato.

Relativamente a questo articolato quadro di soggetti, è il caso di sottolineare il ruolo fondamentale dei volontari AIB, in assenza dei quali sarebbe impensabile un sistema antincendio efficace. Sarebbe molto riduttivo considerare i volontari stessi come semplici "volonterosi", che offrono estemporaneamente il proprio contributo quando ce n'è bisogno. Si tratta, invece, di figure attrezzate, selezionate, formate e inquadrare sotto il profilo organizzativo, in grado di assicurare una continuità di prestazioni professionali e ad alto valore aggiunto.

Oltre a chi è direttamente coinvolto nelle attività di spegnimento, in relazione all'intensità ed estensione dell'evento e al luogo nel quale si manifesta, possono essere coin-



volti altri attori, con ruoli e funzioni indirette rispetto alle operazioni e che variano a seconda delle circostanze: il supporto delle forze dell'ordine si rende spesso necessario per regolare il traffico veicolare, allontanare i curiosi e, nel caso, sgombrare le abitazioni; ai Comuni, in particolare al Sindaco, competono molti aspetti concernenti la sicurezza pubblica; qualora l'incendio interessi una linea ferroviaria o delle linee elettriche è necessario, per poter operare, che siano contattati i rispettivi gestori per bloccare il traffico ferroviario o mettere in sicurezza le linee elettriche; nel caso in cui le fiamme o il fumo mettano in pericolo la circolazione autostradale, l'ente gestore è coinvolto per la chiusura del traffico veicolare e la sua deviazione; l'ente gestore dell'acquedotto viene coinvolto nel caso in cui l'approvvigionamento dell'acqua necessaria allo spegnimento possa creare, in particolare in estate, problemi di erogazione dalla rete idrica; la Capitaneria di Porto viene coinvolta per liberare dai natanti gli specchi di mare utili nel caso di pescaggio di acqua in mare dei mezzi aerei; anche i mass media, possono risultare indispensabili per informare la popolazione rispetto all'evoluzione dell'incendio.

Va inoltre sottolineato che il sistema organizzativo si avvale di un'ampia e consistente gamma di risorse materiali, riconducibili, in linea di massima, a tre grandi categorie: *a*) quelle strumentali, come i veicoli a motore (tra cui aerei, autobotti e fuoristrada) e le attrezzature (ad esempio, soffiatori, battifiamma, motoseghe, pompe, ecc.) impiegati nelle operazioni di spegnimento; *b*) le risorse logistiche come i rifornimenti di acqua, carburante, cibo e bevande (per gli operatori); *c*) i mezzi di supporto alle attività di direzione delle operazioni, ad esempio tende e attrezzature per il campo base, impianti radio, attrezzatura informatica, dispositivi per il monitoraggio (ad esempio, droni e sensori), ecc.

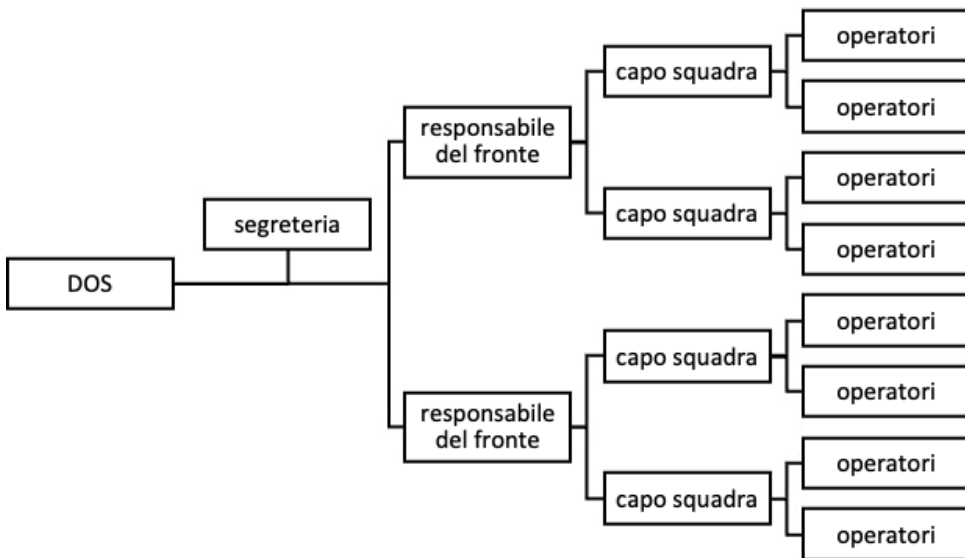
A partire da questa articolata dotazione di risorse umane e materiali – facenti capo alle diverse agenzie istituzionali coinvolte – il DOS ha il compito di approntare l'organizzazione e adattarla *in fieri* a quanto si registra sul campo operativo. Ciò significa richiamare e attivare le risorse disponibili, adottando soluzioni “a misura”, calibrate e mirate, in relazione alle caratteristiche e all'entità dell'incendio da fronteggiare. L'elevato grado di imprevedibilità e irregolarità degli incendi boschivi – data l'estrema variabilità che ne caratterizza la magnitudo, la localizzazione, la cadenza temporale – implica che vengano approntate in ogni occasione delle soluzioni organizzative *ad hoc*, non essendo economicamente sostenibile, e nemmeno sensata, l'adozione di strutture organizzative permanenti dedicate.

Si tratta di una tipologia di organizzazione studiata in letteratura che ricade sotto l'etichetta delle c.d. “Organizzazioni temporanee” (Kenis *et al.* 2009). Questa denominazione deriva dal fatto che tali organizzazioni vengono approntate in funzione, e per la durata, di uno specifico progetto o missione. Tipicamente, queste situazioni si possono ritrovare, ad esempio, nella realizzazione di grandi opere edilizie, nelle produzioni cinematografiche o nelle organizzazioni, come quelle in parola, che fronteggiano delle emergenze. Quanto più grandi sono le opere da svolgere, tanto più si tratta di soluzioni che

implicano, come si preciserà meglio più avanti, degli schemi organizzativi a rete a cui partecipano molteplici entità organizzative autonome, chiamate a cooperare (mettendo insieme risorse e svolgendo attività interdipendenti) per conseguire uno scopo comune.

Peraltro, pur trattandosi di assetti organizzativi che, come vedremo nei prossimi paragrafi, possono essere molto articolati e mutare fortemente per composizione e dimensionamento (nei diversi interventi, ma anche nel corso di ciascun intervento), esse hanno normalmente una struttura che rispecchia una fisionomia abbastanza tradizionale, basata fondamentalmente su un modello gerarchico-funzionale relativamente semplice (cfr. Figura 2). La linea manageriale è normalmente strutturata in tre livelli, per gli incendi di maggiore portata: il direttore delle operazioni di spegnimento (coadiuvato da un suo piccolo staff), i responsabili del fronte e i capi squadra (le squadre sono composte da un numero variabile che normalmente va da 5 a 10 unità).

Figura 2 – Modello organizzativo gerarchico funzionale adottato



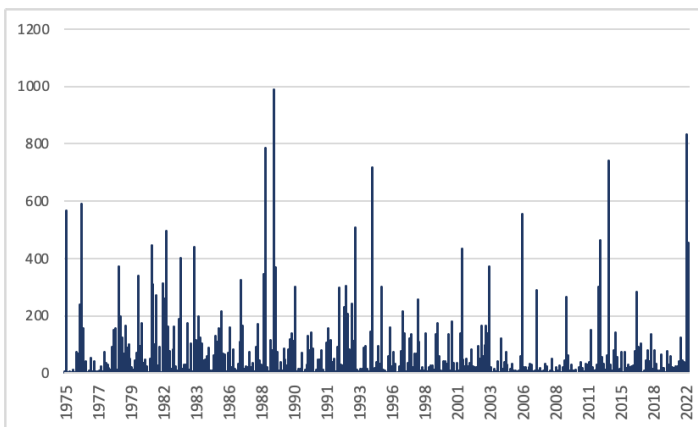
## Sul terreno operativo: la magnitudo variabile degli incendi e l'adattamento coevolutivo dell'organizzazione

Per magnitudo di un incendio si può intendere, in senso generale, la gravità, l'intensità, l'estensione e la portata con cui si presenta. Ovvero, in termini più specifici, la magnitudo dipende da alcune proprietà fondamentali del fenomeno: a) l'estensione

della superficie interessata; *b*) l'intensità del fuoco (cioè, l'energia sprigionata); *c*) la velocità di propagazione; *d*) i pericoli per la popolazione e i danni ambientali, sociali e infrastrutturali che l'incendio provoca o potrebbe provocare (Bovio 2001; Scott *et al.* 2014). Quanto più tali proprietà si manifestano e quanto più lo fanno in maniera combinata, tanto maggiori saranno le risorse (umane e materiali) che dovranno essere impiegate nelle operazioni di spegnimento. Sulla base di queste considerazioni il numero di operatori coinvolti costituisce una *proxy* della magnitudo dell'incendio. Parlando di operatori, ci si riferisce all'insieme del personale chiamato in causa, proveniente, come si è visto, da diverse agenzie istituzionali e dalle loro subarticolazioni organizzative.

La Figura 3 fornisce delle chiare indicazioni su come il numero degli operatori presenti una fortissima variabilità nel corso del tempo. Il grafico mostra quanti operatori sono stati impegnati nell'arco di ciascuno dei mesi in cui si sono verificati degli incendi. Tale campo di variazione va da 2 a 989 operatori impegnati. Approfondendo l'analisi, si può facilmente verificare che il numero di incendi di magnitudo bassa è molto elevato. Basti pensare che gli operatori chiamati in causa nell'arco di un mese sono stati meno di 15 nel 25% dei mesi considerati. Visto che nell'arco di questi stessi mesi si è spesso verificato più di un evento, gli addetti mediamente intervenuti in ciascun incendio sono stati 7. Applicando lo stesso ragionamento, il numero di operatori intervenuti è stato inferiore a 39 nel 50% dei mesi considerati, con una media di 10 addetti per ciascun incendio.

Figura 3 – Numero mensile di operatori coinvolti nelle operazioni di spegnimento nei mesi in cui si sono verificati incendi nel Carso triestino dal 1975 al 2022



Fonte: ns. elaborazioni su dati ARDI (Archivio regionale dati incendi boschivi) della Regione Friuli Venezia Giulia

Sul versante opposto, considerando gli incendi di maggiore magnitudo, durante tutto il periodo esaminato, come si può facilmente verificare dall'osservazione del grafico,

sono stati 16 (su 382) i mesi in cui le operazioni di spegnimento hanno richiesto il coinvolgimento di un numero di operatori superiore a 400. Quasi sempre questo elevato numero deriva da un singolo incendio di vaste proporzioni verificatosi nel corso di quei mesi. Questo è accaduto, ad esempio, nel luglio del 2022: il 19 luglio è scoppiato un incendio di enorme portata che ha gravemente colpito il territorio dell'ex provincia di Trieste. Per venire a capo, in tredici giorni, di un evento così intenso ed esteso (più di 530 ettari di superficie), è stato necessario approntare una organizzazione molto vasta di uomini e mezzi. Sono complessivamente intervenuti 45 forestali, 245 volontari e 322 vigili del fuoco, per un totale di 612 persone. È stato inoltre necessario l'impiego di un svariato numero di autobotti, tre aerei e cinque elicotteri.

Alla luce dei dati appena analizzati, risulta evidente che l'organizzazione approntata per fronteggiare gli incendi boschivi ha a che fare con un ambiente operativo (*task environment*) connotato da un *campo di variabilità estremamente ampio*. Tale carattere di variabilità si riscontra non solo confrontando tra loro gli eventi che si sono succeduti nel tempo, ma anche considerando la natura marcatamente evolutiva di ciascun evento, soggetto a forti impulsi dinamici, talvolta imprevedibili. A queste condizioni, configurazioni e modelli di intervento standardizzati impedirebbero l'implementazione di soluzioni a misura, disattendendo gli ineludibili criteri di efficacia ed efficienza con cui il sistema organizzativo deputato alle operazioni di spegnimento si deve confrontare. Tale sistema deve dunque essere necessariamente strutturato, dimensionato e calibrato di volta in volta (e anche in fieri), a seconda delle caratteristiche del terreno operativo. In sostanza, e in termini più sintetici, *l'organizzazione deve assumere una capacità coevolutiva rispetto alla magnitudo dell'incendio*.

A questa conclusione si giunge facilmente anche analizzando più da vicino ciò che si verifica empiricamente nel corso delle azioni di spegnimento, in corrispondenza di incendi che si possono classificare, in prima approssimazione, di bassa, media e alta magnitudo.

Nel primo caso, si tratta di incendi radenti o di superficie, con bassa energia sprigionata, le cui dimensioni raggiungono fino a poche migliaia di metri quadrati, in luoghi piani o vicino ai vertici dei pendii, la vegetazione può essere composta solo da prato o cespugli. Questi eventi si possono sviluppare sia con un clima secco e soleggiato che in presenza di elevata umidità nell'aria, con o senza la presenza di vento. Il rischio per le strutture antropiche è basso o inesistente. In questi casi, in genere, le risorse a disposizione di coloro che intervengono in prima battuta sono sufficienti per affrontare l'evento, raramente sono utilizzati mezzi aerei. Tutto è risolto con le prime pattuglie del CFR o dei VVF, eventualmente con l'ausilio di pochi volontari.

Gli interventi di media magnitudo, in genere, sono relativi a incendi che possono coinvolgere vari piani vegetazionali, radenti, medi, a volte, in maniera limitata, di chioma. Le dimensioni possono essere di qualche ettaro. Dal punto di vista

orografico, possono interessare anche versanti e canali, possono essere presenti piante non particolarmente infiammabili. Il rischio per le strutture antropiche è potenzialmente maggiore rispetto a quello della precedente categoria. In questi casi le risorse disponibili nell'immediatezza non sono sufficienti per contenere il fuoco. L'organizzazione si amplia e inizia ad assumere caratteristiche reticolari. Attinge a ulteriori risorse presenti sull'intero territorio provinciale, a volte anche regionale, da vari comandi o sezioni del CFR, dei VVF e dei volontari AIB. Spesso vengono utilizzati mezzi aerei. Già in questa tipologia di incendi nessuna organizzazione che interviene è di per sé sufficiente per gestire l'evento. Le unità organizzative che si aggiungono, in numero variabile a seconda del caso, diventano indispensabili per l'economia dello spegnimento.

Assumono crescente importanza le relazioni fra i gruppi di intervento, la divisione dei compiti, l'univocità della strategia, l'interdipendenza temporale delle azioni. Il DOS deve relazionarsi con tutti i numerosi attori presenti e fornire indicazioni su linee d'azione e modalità di intervento univoche, coordinate e capaci di adattarsi in tempo reale a quanto emerge sul terreno operativo. Già a questo livello, il fatto che le unità organizzative che intervengono possono avere letture, approcci, logiche d'azione, procedure e linguaggi differenti rischia di inibire l'efficacia e la fluidità delle azioni. Nei casi peggiori ciò può determinare condizioni di minore sicurezza per gli operatori, problemi operativi, sprechi di risorse e, financo, perdite di controllo dell'incendio. Tali criticità si presentano in maniera crescente in relazione a quanto è ramificata la rete organizzativa che si costituisce.

Gli eventi che si possono classificare ad *alta magnitudo* contemplano incendi che presentano combinazioni di tutti i parametri indicati all'inizio del paragrafo, sviluppano un'elevata energia, riguardano tutte le tipologie di morfologia del terreno, le dimensioni possono essere di svariati ettari, in genere oltre i 10. La vegetazione coinvolta è composta da piante altamente infiammabili con alto potere calorifico. La presenza di necromassa è consistente. Il clima è secco, con vento e fortemente soleggiato. Il rischio per le strutture antropiche è alto.

In questo caso, ci troviamo di fronte a incendi che rendono le operazioni di spegnimento particolarmente complesse. Gli aspetti di difficoltà organizzativa descritti per gli eventi di media magnitudo, si manifestano in maniera ancora più evidente, a volte estrema. In tali situazioni i flussi comunicativi e relazionali aumentano vertiginosamente e, di pari passo, le interdipendenze tra le parti sono particolarmente intense e, di conseguenza, sovraccaricano le funzioni di coordinamento. Oltre che aumentare il numero di organizzazioni in gioco, sorge la necessità di coinvolgere anche squadre addestrate prevalentemente ad altre tipologie di interventi e ad altre modalità operative.

## La rete organizzativa messa alla prova nel grande incendio del 2022

Le criticità del sistema a cui si è fatto accenno poc'anzi, si sono palesate in maniera evidente in occasione dell'evento di estrema magnitudo occorso nel luglio del 2022. Favoriti da un'estate particolarmente seccitosa, una serie di incendi si sono propagati velocemente e con grande intensità, interessando vaste aree del Carso goriziano e triestino. Per quanto concerne il versante dell'ex provincia di Trieste, la superficie totale interessata è stata di 533 ettari, quasi tutti di area boscata. Sono stati lambiti diversi insediamenti abitativi, alcuni dei quali sono stati evacuati. Oltre al pericolo per l'incolumità delle persone e dei beni, si sono verificati notevoli problemi per la viabilità. Trieste è rimasta, per giorni, priva di collegamenti con il resto del Paese, rendendo particolarmente difficile la mobilità di persone e merci, con notevoli conseguenze sull'economia locale, a cominciare dal settore turistico che ha subito numerose "fughe" e disdette. L'impatto è stato molto forte anche nel settore agricolo, con la distruzione di vaste aree coltivate e pericoli incombenti per gli allevamenti di bestiame. Allo stesso tempo, le scorte idriche sono andate vicine all'esaurimento, in particolare nelle zone carsiche, poiché gli acquedotti, già in crisi per il periodo particolarmente seccitoso, hanno dovuto fornire gran parte dell'acqua utilizzata per lo spegnimento. A tutto ciò si sono aggiunti i problemi causati dal fumo, con rischi per la salute e forti disagi, dati dall'odore acre diffuso nelle abitazioni e dalle conseguenti difficoltà per la respirazione. In quei giorni il fumo veniva percepito a svariate decine di chilometri di distanza, come ad esempio nei comuni di S. Dorligo della valle-Dolina, Muggia e Capodistria. Infine, sono stati incalcolabili i danni per gli ecosistemi, con la distruzione di grandi superfici boschive ed effetti fortemente negativi sulla biodiversità.

Gli elementi appena esposti sono indicativi di una situazione decisamente critica, una sorta di *collasso territoriale* per la ex provincia di Trieste. Di fronte a un evento di così vasta portata e di così forte intensità, il dispiegamento di forze coinvolte nelle operazioni di spegnimento (risorse umane e mezzi materiali) è stato imponente. Il numero di operatori convenuti, non solo dai territori interessati e contermini, ma anche da altre regioni italiane e dall'estero, ha superato le 600 unità complessive. Questa organizzazione si è costituita "ad hoc", pezzo dopo pezzo, grazie all'afflusso, in corso d'opera, di tutte le diverse e autonome organizzazioni (e delle loro sub-articolazioni) descritte nel terzo paragrafo. Si è dunque formata, con un processo rapido e incrementale, una *organizzazione temporanea* che ha assunto la configurazione di una rete organizzativa, piuttosto estesa e articolata.

Una rete organizzativa risponde, in prima approssimazione, al criterio definitorio generale proposto da Castells (2002) secondo il quale tale configurazione è data, in termini essenziali, da un *insieme di nodi interconnessi*. Entrando più nello specifico,

Pacetti e Pichierri definiscono la rete inter-organizzativa «come un sistema di organizzazioni autonome che perseguono un obiettivo comune attraverso relazioni simmetriche, ripetute e non casuali» (2021: 16). Questa definizione mette in evidenza il fatto che le relazioni in parola richiedono forme di condivisione, scambio e collaborazione che, nei momenti di attivazione della rete, tendono a infittirsi e a intensificarsi. Inoltre, in questi contesti organizzativi, le parti che collaborano sono autonome, ma, nello stesso tempo, poiché perseguono un obiettivo comune, danno luogo a forme di «cooperazione finalizzata» (*ibidem*, 28) da cui derivano delle interdipendenze e degli associati meccanismi di coordinamento, più o meno stringenti, a seconda delle circostanze.

In relazione ai meccanismi di coordinamento, un aspetto critico è rappresentato dalla presenza di una linea gerarchica. Come si è visto nel secondo paragrafo, infatti, l'assetto organizzativo prevede che il DOS diriga le operazioni di spegnimento e ne assuma la responsabilità. Ciò appare in contrasto con il modello reticolare, poiché, in senso idealtipico, la rete dovrebbe essere priva di un centro (Castells 2002) e, quindi, i rapporti tra i nodi dovrebbero essere del tutto simmetrici (Pacetti e Pichierri 2021: 51). Nel prossimo paragrafo proveremo a “sanare” questa contraddizione, chiamando in causa il modello ICS, un modello in cui convivono, in qualche modo, una dimensione verticale e una dimensione orizzontale nelle relazioni inter-organizzative.

L'adozione di configurazioni organizzative a rete, come succede nelle operazioni di spegnimento degli incendi, fa risaltare con chiarezza una delle proprietà più positive che la letteratura attribuisce a questo tipo di soluzione. Abbiamo infatti a che fare con organizzazioni «estremamente flessibili» (Castells 2002), capaci di costruirsi e di definirsi in maniera adattiva all'ambiente operativo, mettendo insieme le risorse, le capacità e le competenze apportate dai diversi soggetti che compongono il *network*. A questo proposito, Fraticelli e Lombardi parlano di «sistemi a geometria variabile», pienamente funzionali in ambienti particolarmente dinamici e imprevedibili, essendo sistemi modulari che si possono adattare rapidamente alle «variegate sfide esibite dal contesto in cui si opera» (2020: 358).

Oltre a evidenziarne i vantaggi, gli studi su questo argomento mettono in luce, però, anche alcuni aspetti critici. In particolare, il rischio di *network failure* (Schrank e Whitford 2011). Questo concetto si riferisce non solo ai casi di fallimento conclamato, ma anche a quelli, che trovano espressioni più latenti e processuali, di un basso livello di performatività, persistente nel tempo (Pacetti e Pichierri 2021: 56). In termini generali, questi profili critici dei *network* organizzativi possono derivare da comportamenti opportunistici e scarsamente collaborativi che segnano, in alcune circostanze, le logiche d'azione di alcuni attori partecipanti. In senso più specifico, e su un piano più operativo, i problemi possono sorgere soprattutto quando le interdipendenze tra le parti si intensificano e il sistema di coordinamento non è in grado di regolare ade-

guatamente tali interdipendenze. Le reti organizzative possono facilmente incorrere in questo rischio, in quanto tra i nodi che le compongono intercorrono tipicamente dei *legami deboli* (Weick 1997; Zan 2011) e, nelle circostanze in cui si intensifica il livello di interdipendenza, i meccanismi di coordinamento a disposizione non hanno la capacità o la forza di stringere o rinforzare adeguatamente questi stessi legami, come la situazione operativa richiederebbe (Pacetti e Pichierri 2021: 26).

Alla luce di queste considerazioni, il grande incendio del 2022 ha messo a dura prova la rete organizzativa e l'ha effettivamente esposta a numerose disfunzionalità. Si tratta di circostanze che possono essere lette, in chiave diagnostica, come sintomi rivelatori di lacune e debolezze del sistema di coordinamento, criticità che si manifestano soprattutto in situazioni di maggiore complessità operativa, quando le interdipendenze tra gli attori della rete si infittiscono e si intensificano.

Nel caso dell'evento in parola, questa sintomatologia è stata analizzata attraverso una ricognizione empirica. In particolare, sono stati consultati e analizzati i verbali di alcuni *debriefing*, il primo dei volontari del Comune di Muggia, il secondo del personale CFR (dello stesso mandamento) e il terzo di un gruppo interforze. Inoltre, sono stati effettuati alcuni colloqui con attori protagonisti degli interventi, tra cui DOS, capisquadra dei volontari e operatori del CFR. I problemi messi in evidenza hanno riguardato diversi aspetti.

Il primo aspetto riguarda il manifestarsi di impieghi disorganici, se non irrazionali, delle risorse umane in campo, derivanti anche da disposizioni contraddittorie fornite da chi rivestiva ruoli di responsabilità. Le fonti consultate hanno evidenziato, ad esempio, spostamenti casuali e quasi caotici delle squadre antiincendio tra i diversi fronti dell'incendio. È emerso altresì un uso disorganico dei numerosi mezzi aerei intervenuti che dovevano rispondere a diversi referenti non coordinati tra loro e non di rado incoerenti rispetto alle direttive impartite. Si è anche registrata una notevole confusione sul terreno operativo, dovuta alla grossa mole di mezzi che si muovevano incessantemente, ciascuno per conto proprio, per rifornirsi di acqua o per giungere nel luogo delle operazioni, non essendo stato approntato un sistema integrato di rifornimento di acqua delle autobotti, né individuata una viabilità di servizio. Tutto ciò non ha solo ridotto l'efficacia e l'efficienza degli interventi, ma ha anche favorito l'innescarsi di tensioni e conflitti, a volte anche aperti, fra persone appartenenti a varie unità operative. Ad esempio, sono state segnalate situazioni fortemente critiche, verificatesi in più occasioni, quando alcuni mezzi hanno ostruito le vie di passaggio, impedendo il transito di altri mezzi diretti verso ulteriori punti dell'incendio.

Un secondo fronte di criticità, individuato dalle fonti consultate, riguarda il sistema delle comunicazioni. Un aspetto importante, da questo punto di vista, concerne i passaggi di consegne, in occasione dei cambi turno. Spesso le squadre subentranti



non continuavano il lavoro iniziato da chi le aveva precedute, ricominciando da capo determinate operazioni e compromettendo, in questo modo, la linearità degli interventi. Ma i problemi derivanti da passaggi di consegne non adeguatamente impostati e coordinati si sono ripercossi anche nei confronti dei livelli sistemici più elevati, visto che ciò ha limitato i flussi informativi ascendenti, verso l'intera rete organizzativa, su aspetti rilevanti delle operazioni. Più in generale si è rilevato che la comunicazione fra vari attori componenti della rete organizzativa erano difficoltose, carenti e, a volte, inesistenti. Mancava una diffusa conoscenza di "chi facesse cosa" e, in genere, dell'evoluzione dell'evento: una sorta di cecità organizzativa. Questo stato di cose si può ricondurre anche al fatto che le organizzazioni partecipanti utilizzavano, quasi esclusivamente, ciascuna il proprio sistema e i propri dispositivi di comunicazione e, quindi, mancava una rete comunicativa condivisa fra i soggetti protagonisti dell'intervento.

Un terzo aspetto fortemente critico, segnalato dalle fonti, riguarda le modalità di svolgimento delle operazioni. Si fa riferimento, in questo caso, ad aspetti come le strategie, le tattiche, i protocolli, le tecniche e le pratiche impiegate. Ciascuna organizzazione intervenuta ne aveva di proprie, non sempre omogenee e compatibili le une rispetto alle altre. Ad esempio, osservando le tattiche e le strategie implementate, risulta che alcuni operavano direttamente sulle fiamme nel bosco, altri attendevano l'incendio sulle strade. Di conseguenza, in quelle aree, l'incendio prendeva un maggior abbrivio, permettendo così al fuoco di aumentare la sua energia. Inoltre, la tecnica della bonifica, ovvero la definitiva estinzione della combustione, veniva attuata solo da alcuni, per cui, spente le fiamme vive, alcune squadre si allontanavano, permettendo al fuoco di riprendere la sua forza, facendo così prolungare, a volte in maniera significativa, l'intervento. Anche la tecnica del controfuoco, spesso risolutiva per questo tipo di eventi, non veniva utilizzata da tutti in maniera sistematica. Si è poi riscontrato che ciascuna organizzazione utilizzava protocolli differenti rispetto all'intervento in prossimità delle linee elettriche, delle linee ferroviarie e delle zone dove c'era la presenza di ordigni bellici inesplosi. Tutto questo avveniva pur essendo note e codificate le tecniche e i protocolli di intervento (Saba e Daveri 2007), anche in relazione alle caratteristiche del territorio locale (Ulian e Tribuson 2021). Tuttavia, nell'insieme, tali conoscenze codificate corrispondono a uno spettro di opzioni che possono essere variabilmente applicate e interpretate nel contesto operativo, anche sulla scorta di pratiche consolidate, frutto di esperienze passate, in base a sentieri di apprendimento *path dependent* specifici di ciascuna organizzazione (Nelson e Winter 1982).

L'ultimo, e non meno importante, aspetto che rivela in maniera sintomatica alcuni limiti della rete organizzativa nelle situazioni imposte da incendi a elevata magnitudo riguarda l'impiego dei mezzi strumentali e l'organizzazione della logistica. Da questo punto di vista, una prima carenza emersa riguarda il fatto che le organizzazioni inter-

venute erano dotate di attrezzature differenti, spesso non interfacciabili. Ad esempio, le tubazioni per l'acqua avevano attacchi differenti e non compatibili fra di loro, per cui, quando era necessario raggiungere con l'acqua un punto più lontano, questo non era possibile se la squadra vicina faceva parte di un'altra organizzazione. Si è anche sentita la mancanza di una cartografia condivisa e di piattaforme informatiche che consentissero la comune acquisizione dei flussi di dati risultanti dalle operazioni. Su un piano più strettamente operativo, la fornitura dei generi di conforto si è rivelata carente, non essendo stata gestita in maniera sistematica, ma in maniera estemporanea dalle singole organizzazioni a beneficio dei propri membri. Infine, risulta emblematico il fatto che la rete organizzativa non disponeva di un unico campo base in cui venisse esercitata una regia integrata tra tutte le forze intervenute. Viceversa, si sono costituiti diversi campi base, operanti in maniera relativamente indipendente, uno rispetto all'altro.

## **L'ibridazione tra la gerarchia e la rete come aspetto cruciale del modello dell'Incident Command System**

In più occasioni, nell'analizzare l'assetto del sistema organizzativo approntato per fronteggiare gli incendi boschivi, si è potuto rilevare una sorta di "paradosso organizzativo" (Berti *et al.* 2021), dato dalla compresenza di due principi non facilmente conciliabili tra loro. Da un lato, troviamo il principio gerarchico che si esprime attraverso una struttura piramidale nella quale il DOS dirige e coordina tutto il sistema, avvalendosi di un piccolo staff e di una linea manageriale a due livelli (capi fronte e responsabili delle squadre). Dall'altro lato, troviamo il principio reticolare secondo il quale il sistema si costruisce attraverso un processo evolutivo e adattivo, dove un insieme piuttosto diversificato di attori provenienti da agenzie istituzionali distinte e autonome, a loro volta scomponibili in ulteriori subunità, confluiscono sul luogo dell'incendio per sviluppare azioni congiunte, allo scopo di venire a capo dell'incendio nel più breve tempo possibile.

In questo sistema coabitano, dunque, una dimensione verticale, tipica della gerarchia, e una dimensione orizzontale, tipica della rete: la prima basata su soluzioni di direzione, pianificazione, programmazione e controllo esercitate dall'alto; la seconda su forme di autorganizzazione, adattamento e collaborazione spontanea tra attori che agiscono in maniera relativamente autonoma, in un quadro di relazioni paritarie e simmetriche.

La necessità di far convivere questi due principi, per molti versi contrastanti, ha dato luogo al modello dell'Incident Command System (ICS) che ha preso corpo negli Stati Uniti a partire dagli anni '70 del secolo scorso (Bigley e Roberts 2001; Chang

2017; Delogu *infra*). Tale particolare formula organizzativa è stata stimolata proprio dai problemi riscontrati nella gestione di organizzazioni temporanee, approntate per fronteggiare emergenze causate da disastri naturali o tecnologici (Catino e Tirabeni 2023: 99-100). In particolare, in tali circostanze, emergevano problemi di integrazione, cooperazione e comunicazione, dato il contesto inter-organizzativo che metteva insieme diverse agenzie, aventi in comune il fatto di operare nel settore della sicurezza pubblica, ma chiaramente distinte, in relazione alle loro specifiche finalità e collocazioni istituzionali (come nel caso dei Dipartimenti di Protezione ambientale, dei Vigili del fuoco, di Polizia e dei Trasporti). Tale situazione dava luogo a disfunzionalità nelle operazioni, confusione e inefficienze nell'uso delle risorse, conflitti aperti tra gli attori partecipanti (Chang 2017).

Per risolvere questi problemi l'ICS adottò, fin dal principio, elementi riconducibili a forme organizzative di stampo gerarchico-funzionale, ispirate anche dalla matrice militare da cui provenivano molti dei primi proponenti e teorizzatori del sistema organizzativo in parola. Una chiara traccia di tali principi ispiratori è ravvisabile nella denominazione del modello in cui è centrale il termine "comando", anche se più recentemente questo termine viene frequentemente sostituito dal più neutro "management" che dà luogo frequentemente alla formulazione *Incident Management System* (Chang 2017: 52).

I capisaldi del principio gerarchico di derivazione militare sono notori e sono riconducibili, in linea di massima, agli schemi del management classico (Zerilli 1994) e, nelle teorizzazioni più moderne, alla configurazione organizzativa della burocrazia meccanica di Mintzberg (1979). L'applicazione di tali principi nell'ICS comporta quanto segue (Buck *et al.* 2006): *a*) la descrizione standardizzata delle mansioni con un programma di formazione per tali posizioni; *b*) la presenza di una linea manageriale (catena di comando), l'enfasi sulla unità di comando (per cui ogni persona dell'organizzazione si riferisce a un unico superiore) e il conseguente forte peso decisionale attribuito ai ruoli apicali; *c*) l'estensione del controllo (*span of control*) limitata al numero di subordinati che un superiore è in grado di coordinare efficacemente; *d*) la divisione del lavoro in aree specializzate per assicurare efficienza, efficacia e sicurezza; *e*) l'uso di strumenti, di tecnologie, di protocolli operativi e di terminologie comuni. L'adozione di questo assetto organizzativo, in presenza di una pluralità diversificata di agenzie funzionali coinvolte nelle operazioni, almeno sulla carta, dovrebbe favorire l'assunzione di decisioni più rapide, una maggiore standardizzazione di processi e modalità comuni, un'armonizzazione delle scelte, un'orchestrazione delle azioni svolte sul campo, un uso più integrato delle risorse (attrezzature, personale, procedure e comunicazioni).

A fronte di tali esiti positivi attesi, un assetto rigidamente gerarchico presenta anche dei limiti che si sono manifestati, con crescente evidenza, nel corso delle esperien-

ze di implementazione del modello in parola e che sono stati vagliati dalla letteratura nell'ambito di molteplici rivisitazioni critiche del modello originale. Un principio fondamentale dell'ICS è rappresentato dalla sua *scalabilità* (Molino 2006: 43). Con questo concetto ci si riferisce alla capacità di un'organizzazione di crescere, per via additiva, man mano che aumentano le dimensioni, la complessità o il volume delle attività, senza compromettere le sue prestazioni, la qualità dei processi o la sua efficienza operativa. Il problema è che più l'organizzazione è articolata e composita e più l'assetto di tipo gerarchico – inteso come sistema verticistico e basato su una proceduralizzazione spinta – si rivela di per sé inadeguato, in particolare nel gestire le interdipendenze che si verificano quando organizzazioni diverse e autonome operano congiuntamente in situazioni complesse, esposte a eventi imprevedibili che rendono necessari continui adattamenti e improvvisazioni (Chang 2017; Neal e Webb 2006; Quarantelli 2002). In queste situazioni crescono inevitabilmente le interdipendenze tra le operazioni condotte dalle componenti coinvolte. Tali interdipendenze riguardano sia le sequenze operative sia gli interscambi di attività e informazioni che si realizzano in maniera emergente sul campo, spesso attraverso meccanismi di collaborazione e adattamento reciproco tra i diversi attori e le diverse componenti.

Dunque, quando si tratta di gestire interventi su larga scala, il meccanismo di coordinamento gerarchico va in difficoltà (Grandori 1999: 455) e necessita di un'integrazione fornita da meccanismi che sono propri degli assetti organizzativi a rete (che si possono comunemente ritrovare nelle relazioni sia *intra* che *inter-organizzative*), fondati su principi di decentramento e auto-organizzazione, relazioni orizzontali e informali, autonomia e responsabilizzazione, adattamento spontaneo, mutualità e reciprocità tra le componenti coinvolte (Fratelli e Lombardi 2020: 366). In base a tali meccanismi ciò che “tiene insieme” e fa funzionare l'organizzazione sono fattori molto diversi da quelli gerarchici, essendo fondati sull'assunzione di obiettivi comuni, sulla condivisione di norme operative e comportamentali, sulla concordanza di valori, principi guida e linguaggi, sul riconoscimento e sulla fiducia reciproca tra le parti (Pacetti e Pichierri 2021: 40-51). Tali meccanismi fanno sì che l'organizzazione a rete funzioni non in base a una mera giustapposizione delle azioni svolte dai diversi nodi, ma attraverso la loro integrazione e l'instaurazione di rapporti effettivamente collaborativi.

Le teorizzazioni e le applicazioni più recenti del modello ICS recepiscono queste indicazioni, enfatizzando l'importanza dei meccanismi di coordinamento mutuati dai modelli a rete. In seguito a queste evoluzioni si riconosce la natura *ibrida* dell'ICS che combina, in qualche modo, il principio gerarchico con quello reticolare (Moynihan 2007: 7). La “soluzione” del paradosso rilevato all'inizio di questo paragrafo consiste proprio nel fatto che le reti organizzative (e le proprietà a loro associate) costituiscono

degli elementi di rinforzo indispensabili, complementari alla gerarchia nella gestione di “disastri” di maggiore magnitudo e complessità.

Tutto questo, come si dice, vale in teoria. Il problema è verificare se ciò accade anche in pratica e a quali condizioni. Gli studi empirici sulle applicazioni dell'ICS fanno emergere con una certa evidenza che i meccanismi di rete sono l'anello debole del modello, essendo i più delicati e spesso deficitari, al punto di mettere in crisi gli stessi meccanismi gerarchici.

I problemi per cui si verifica questo stato di cose sono molteplici, ma si possono schematicamente riassumere in due fondamentali fattori chiave.

Un primo fattore riguarda l'insufficiente riserva di una risorsa fondamentale per l'ICS qual è la fiducia tra le diverse agenzie coinvolte e gli attori che vi operano. La fiducia deriva *in primis* dal riconoscimento e, possibilmente, dall'apprezzamento reciproco riguardante non solo e non tanto il ruolo formale ma anche e soprattutto gli aspetti sostanziali connessi alle modalità e alle capacità di esercizio del ruolo, ovvero al grado e al tipo di competenze possedute. Il riconoscimento reciproco alimenta la riserva fiduciaria disponibile nei rapporti tra attori appartenenti a domini istituzionali distinti, come avviene nel caso del rapporto tra corpi militari, corpi di pubblica sicurezza e gruppi di volontariato (Chang 2017: 57). Ciò riguarda le relazioni orizzontali collocate ai diversi livelli, quindi sia quelle tra operatori che quelle tra dirigenti (Buck *et al.* 2006: 11-12). Peraltro, la fiducia è rilevante anche nei rapporti verticali. In questo caso, essa riflette il riconoscimento di chi ricopre ruoli apicali, soprattutto con riferimento alla competenza posseduta, concepita in termini sostanziali, guardando al *background* formativo e alle esperienze pregresse (Chang 2017: 55).

Il secondo fondamentale fattore su cui gli studi pongono l'accento concerne aspetti di ordine cognitivo. Come accennato in precedenza le organizzazioni sviluppano il proprio corpo di conoscenze in base a specifici percorsi di apprendimento. Tutto ciò si riflette direttamente nella differenziazione dei linguaggi utilizzati, nelle logiche e nelle metodologie d'azione (Molino 2006). Ma, più in senso lato, ciò produce delle distinte subculture organizzative (Martin 1992), inerenti al modo in cui vengono concepite le azioni e le relazioni tra le diverse organizzazioni e i loro membri. Posto che agire in condizione di emergenza stimola, plausibilmente, le parti cooperanti a condividere l'obiettivo comune, non altrettanto si può dire, dunque, con riferimento al corpo di conoscenze, terminologie, significati e culture attraverso i quali i diversi attori interpretano il proprio ruolo e la propria azione. Una dotazione cognitiva comune è di fondamentale importanza per la funzionalità della rete inter-organizzativa, nel momento in cui le interazioni e i flussi comunicativi tra gli attori appartenenti alle diverse organizzazioni si intensificano e si infittiscono, come accade quando la scala e la magnitudo degli interventi risulta particolarmente elevata. In assenza di tale dotazione i meccanismi di

rete si indeboliscono fortemente e ciò inevitabilmente va a discapito della funzionalità del modello ICS (Chang 2017: 63).

## **Conclusioni: possibili azioni di sistema per promuovere e rinforzare i legami della rete organizzativa**

L'ICS è un modello organizzativo di riferimento nella gestione delle grandi emergenze, come quelle degli incendi boschivi di maggiore magnitudo. La letteratura è unanime nel definirlo un modello in cui si ibridano i meccanismi di coordinamenti di tipo gerarchico e quelli di tipo reticolare. Come si è appena visto, in questo quadro i rapporti inter-organizzativi assumono un ruolo cruciale. Spesso, infatti, l'ICS manifesta una sorta di "mal di rete". Questa espressione patologica del modello determina una limitazione, un indebolimento o, nei casi peggiori, un deterioramento di condizioni fondamentali per la funzionalità del sistema organizzativo: da un lato, l'integrazione e la piena collaborazione tra le parti coinvolte, sia in senso orizzontale che in senso verticale; dall'altro lato, la disponibilità e l'uso di risorse comuni di tipo conoscitivo, tecnico e strumentale.

In questo studio, analizzando il modo in cui vengono affrontati gli incendi in uno specifico contesto geografico e istituzionale, si è potuto constatare che il sistema organizzativo osservato presenta molte analogie con il modello ICS, seppure con alcune semplificazioni e su una scala ridotta. Le criticità che si possono determinare nel corso delle operazioni, chiaramente identificate attraverso la ricognizione empirica effettuata, sono imputabili, anche in questo caso, a legami di rete che risultano deficitari sotto molti aspetti. Solo formalmente il sistema organizzativo è dato da una struttura ben integrata, complessivamente coordinata dal DOS.

Osservando i processi effettivi, il livello di integrazione del sistema è decisamente inferiore rispetto a quanto è previsto sulla carta: sul luogo dell'incendio affluiscono molteplici unità organizzative che fanno capo ad agenzie istituzionali distinte (a cominciare da CFR, VVF e gruppi di volontari AIB) che tendono ad agire ognuna per conto proprio, in maniera giustapposta anziché integrata; ciascuna fa riferimento a propri schemi organizzativi e sistemi di comunicazione; le letture delle situazioni e le logiche di fondo adottate presentano delle sostanziali disomogeneità e determinano differenti accenti sulle strategie e le priorità da assumere; parimenti, conoscenze, tecniche e protocolli operativi manifestano delle incongruenze su aspetti non secondari; le dotazioni e, soprattutto, gli usi dei mezzi strumentali sono distinti e non adeguatamente integrati (o integrabili). A questo insieme di problematiche si associa un'insufficiente predisposizione alla comunicazione e alla collaborazione, determinata anche dall'assenza di un pieno riconoscimento reciproco e da relazioni deboli tra gli attori, anche

sul piano della conoscenza e della fiducia interpersonale. Tali deficit di riconoscimento (e legittimazione) si scaricano gravemente sul ruolo e sulla figura del DOS, determinando un indebolimento delle sue funzioni di coordinamento, per cui gli operatori impegnati nelle attività di spegnimento ricevono, non di rado, disposizioni non univoche e provenienti da diverse fonti.

A questo punto, è il caso di chiedersi se e come si possono introdurre delle misure di sistema per risolvere, o almeno limitare, le problematiche segnalate in questo articolo. La ricerca di possibili soluzioni di *policy* organizzativa appare doverosa per due ragioni: in primo luogo, per la necessità di incrementare il livello di efficacia, efficienza, sicurezza e affidabilità (Weick 1993: 372) che contrassegnano il sistema organizzativo e le azioni intraprese; in secondo luogo, perché la situazione esaminata, come altre, subisce l'impatto dell'attuale "crisi fiscale" da cui deriva, in generale, una tendenziale contrazione delle risorse finanziarie a sostegno delle organizzazioni pubbliche o di pubblica utilità, a fronte di criticità di crescente portata e complessità da gestire. Alla luce di questa tendenza, il sistema deputato alla gestione degli incendi boschivi si trova di fronte alla necessità di "fare di più con meno", visto che diminuiscono le dotazioni di risorse (umane, finanziarie e strumentali) a disposizione di tutte le agenzie chiamate in causa, a fronte di domande crescenti su diversi fronti, per effetto anche del pesante e diffuso impatto della crisi climatica in corso.

Ma, oltre a chiederci se *si deve* fare qualcosa per rafforzare la rete organizzativa, va presa sul serio anche la domanda se *si può* fare qualcosa. La risposta a questa domanda non è affatto scontata, alla luce del fatto che le reti vengono spesso considerate, anche in letteratura, come dei processi spontanei, che si fanno da sé, regolate da meccanismi di coordinamento per lo più orizzontali, che emergono dal basso come proprietà emergenti dell'interazione tra i diversi nodi. Questa visione ideale delle cose non trova sempre un riscontro sul piano fattuale, come si è visto nel caso qui esaminato. La realtà analizzata non si adegua al modello non solo per i motivi già segnalati, ma anche perché, per le ragioni mostrate analizzando i dati sulle ricorrenze degli incendi boschivi di maggiore magnitudo, i periodi di attivazione della rete, nel corso dei quali agiscono i meccanismi di rinforzo spontaneo dei legami segnalati dalla letteratura, sono poco frequenti e relativamente brevi. Per contro, i periodi di disattivazione (definibili anche come periodi di latenza) corrispondono a intervalli temporali spesso piuttosto lunghi.

Quando, come nel caso in esame, non si può contare su meccanismi spontanei di attivazione, riproduzione e rafforzamento dei legami, la questione di fondo è capire se è possibile sviluppare azioni deliberate per rinforzare la rete. Si tratta di esercitare, in qualche modo, una funzione di governo del network che non snaturi il carattere simmetrico del suo assetto relazionale. In letteratura sono rintracciabili fonti autorevoli (Butera e Alberti 2012) che propongono soluzioni gerarchiche "attenuate", che si

esprimono in maniera indiretta, in modo da non pregiudicare i caratteri fondamentali della rete, a cominciare dall'autonomia dei suoi nodi.

Secondo Butera e Alberti tali versioni attenuate e meramente funzionali della gerarchia sono rilevabili non solo nei casi delle *reti governate*, dove sono presenti dei nodi con un ruolo pivotale, ma anche nei casi delle *reti naturali*, frutto di spinte aggregative esercitate dal basso (2012: 85). In entrambi i casi possono essere presenti «governance bodies», «istituzioni di governo» o «agenzie strategiche» (*ibidem*) che assumono un ruolo, più o meno formalizzato, di regia o meta-management. L'aspetto cruciale da considerare è che l'esercizio di tali funzioni non avviene dirigendo l'operatività della rete, ma dotandola di un quadro normativo comune, contenente svariati elementi regolatori e integratori, compatibili con un assetto organizzativo decentrato: linee guida, piani d'azione, standard generali di prodotto o processo, ecc. (cfr. anche Pacetti e Pichierri 2021). A questi si aggiunge la gestione di sistemi operativi condivisi (sistemi di pianificazione strategica, risorse logistiche, sistemi di reporting, piattaforme tecnologiche, sistemi di controllo qualità, piattaforme e programmi formativi, ecc.), l'istituzione di strutture integratrici (comitati, team, tavoli di lavoro, *task forces*, ecc.), lo sviluppo di sistemi di regolazione sociale (senso di appartenenza, mission e vision, identità e cultura organizzativa, ecc.) (Butera e Alberti 2012: 83).

A parere di chi scrive, la possibilità di dotare i sistemi a rete di agenzie che assumano un ruolo pivotale, o di regia, andrebbe presa in seria considerazione come soluzione per rafforzare la rete e i suoi legami, sia, in generale, nelle applicazioni del modello ICS sia, più in particolare, nella gestione dei rapporti tra agenzie istituzionali che intervengono nella complessa organizzazione deputata allo spegnimento degli incendi boschivi.

Non è questa l'occasione adeguata a sviluppare una proposta progettuale esaustiva e precisa a questo proposito. Tuttavia, si possono delineare alcuni principi guida che si dovrebbero tenere in considerazione, volendo muoversi in questa direzione. Principi che rispondono ad alcune domande fondamentali: *perché e chi, cosa e quando*.

I motivi per cui potrebbe essere auspicabile dare vita a tale agenzia discendono dalle precedenti osservazioni. Essa non andrebbe in alcun modo intesa come un organo apicale di direzione del sistema, anche perché tali organi sono già istituzionalmente previsti e sono la Direzione centrale competente in materia di incendi boschivi e la Protezione Civile (art. 4, L.R. 17/2019). Si tratterebbe, invece, di un'unità organizzativa di servizio e di supporto per il sistema, la quale agirebbe con lo scopo di rafforzare i legami di rete, di integrare la gestione e l'uso delle risorse comuni e di creare nel tempo un modello persistente di azione (Weick 1993: 54). Essa dovrebbe essere congegnata come un'espressione congiunta delle tre principali agenzie istituzionali che partecipano al sistema organizzativo in parola – il Corpo forestale, i Vigili del fuoco, la Protezione Civile (a cui fanno capo i volontari antincendio boschivo) – collocandosi



istituzionalmente, con un legame di staff, in uno spazio intermedio tra le direzioni che, a livello regionale, governano il sistema e le articolazioni organizzative territoriali delle stesse agenzie istituzionali.

Dentro questo quadro generale, che si fonda su principi di comunanza e trasversalità, gli obiettivi specifici di tale agenzia andrebbero declinati in rapporto all'insieme degli aspetti su cui si gioca la forza dei legami e l'impiego di risorse comuni. Come si è visto in precedenza, tale forza è data *in primis* da una dotazione integrata di risorse strumentali, dalla condivisione di un corpo di visioni, culture e conoscenze fondamentali (Weick 1993: 376), ma anche dal riconoscimento e dalla fiducia reciproci che si esprimono su un piano istituzionale e su un piano personale.

Si può immaginare di agire su alcune leve principali, frutto di una elaborazione comune e partecipata. In primo luogo, si tratterebbe di mettere a punto schemi organizzativi, linee guida e protocolli operativi che costituiscano dei riferimenti normativi per tutto il sistema. In secondo luogo, si dovrebbero costruire piattaforme di condivisione e interfacciamento per l'impiego delle dotazioni di risorse strumentali, logistiche e di supporto a disposizione di tutti gli attori della rete. Da questo punto di vista, tra le altre cose, appare imprescindibile, da un lato, la messa a punto di un sistema integrato e unitario di comunicazione e, dall'altro, una base comune di risorse informatiche per la gestione del flusso di dati, fondamentali nella programmazione, nella gestione operativa degli interventi e nell'analisi degli stessi. Una terza fondamentale leva è quella rappresentata dalla realizzazione di un centro di formazione, attribuendogli il compito di elaborare e trasmettere una base di conoscenze, teoriche e pratiche, per uniformare e amalgamare i comportamenti degli attori afferenti ai diversi nodi della rete. In questo quadro si potrebbero immaginare dei corsi dedicati ad alcune figure chiave, a cominciare da quelle dei DOS, dando luogo altresì a un sistema di certificazione delle competenze e istituendo, su questa scia, un Albo relativo a queste figure, aperto a soggetti provenienti da ciascuna delle Agenzie coinvolte nel sistema. Una fondamentale proprietà emergente dell'attività formativa, a condizione che questa sia svolta con una certa continuità, sarebbe la costruzione e il mantenimento di legami personali tra rappresentanti, a vari livelli, dei diversi nodi della rete. Questa attività servirebbe non solo a uniformare e accrescere la dotazione di competenze, ma anche a incrementare il livello di legittimazione di chi assume ruoli di maggiore responsabilità, oltre che il grado di riconoscimento e la fiducia reciproca. La quarta leva su cui lavorare è quella della valutazione. Si tratta di un processo fondamentale da gestire a livello di sistema. La valutazione, infatti, costituisce la principale fonte di alimentazione dei processi di *knowledge management* (Nonaka e Takeuchi 1995) grazie ai quali è possibile sviluppare dei "sentieri di apprendimento" comuni, rigenerando il corpo di conoscenze di tutta la rete. Si pensi soltanto, a questo proposito, al momento fondamentale dei *debriefing*

interforze, valorizzabili come materiali di apprendimento basati sull'analisi congiunta degli errori commessi e delle buone pratiche introdotte.

L'ultima domanda a cui rispondere, con cui si chiude questa analisi, riguarda la collocazione e la distribuzione temporale dell'azione svolta dall'agenzia qui ipotizzata. A questo proposito, si può richiamare il fatto che i pescatori quando tornano in porto, dopo essere usciti in mare aperto, si prodigano a riparare la rete. Ricorriamo a questa immagine metaforica per sottolineare che le fasi di disattivazione operativa andrebbero riempite di attività *al servizio della rete stessa* e che tali attività, per produrre i risultati attesi, dovrebbero essere svolte con continuità e perseveranza, in modo da preparare e rinforzare la rete organizzativa in vista degli inevitabili impegni che la attendono.

*[Articolo ricevuto il 10 Ottobre 2024 – accettato il 11 Dicembre 2024]*

## Bibliografia

- Berti, M, A. Simpson, M. Pina e Cunha. e S.R. Clegg  
2021 *Elgar Introduction to Organizational Paradox Theory*, Cheltenham UK, Edward Elgar.
- Bigley, G. and K. Roberts  
2001 'The incident command system: high-reliability organizing for complex and volatile task environments', *The Academy of Management Journal*, 44, pp.1281–1299.
- Blasi, C., G. Bovio, P. Corona, M. Marchetti e A. Maturani  
2004 *Incendi e complessità ecosistemica. Dalla pianificazione forestale al recupero ambientale*, Roma, Palombi&Partner.
- Bovio G., A. Camia, R. Marzano e D. Pignocchino  
2011 *Prevenzione antincendi boschivi in zone di interfaccia urbano foresta*, Torino, Dipartimento Agroselviter – Università di Torino – Regione Piemonte.
- Brun, F., B. Giau e C. Magnani  
2003 *Appunti per la stesura della stima del prezzo di macchiatico*, Grugliasco, Università di Torino.
- Buck, D., J. Trainor e B. Aguirre  
2006 'A critical evaluation of the incident command system and NIMS', *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 3, 3, pp.1–27.
- Butera, F. e F. Alberti  
2012 'Il governo delle reti inter-organizzative per la competitività', *Studi Organizzativi*, 1, 77-111.
- Castells, M.  
2002 *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Catino, M. e L. Tirabeni  
2023 *Fondamenti di organizzazione*, Bologna, Il Mulino.
- Cesti, G.  
2011 *Fattori orografici e metereologici influenti sugli incendi boschivi*, Saint-Christophe (AO), Musumeci.
- Chang, H.H.  
2017 'A literature review and analysis of the incident command system', *International Journal of Emergency Management*, 13, 1, pp. 50-67.
- Conedera, M.  
2005 'Erosion und Oberflächenabfluss nach Bränden', *Bündnerwald*, 58, 6, pp. 75-76 (traduzione italiana in <https://www.waldwissen.net/it/economia-forestale/gestione-dei-danni/incendi-boschivi/erosione-dopo-gli-incendi>).
- Fratricelli, F. e S. Lombardi  
2020 'La gestione delle relazioni interorganizzative', in Bonti, M, V. Cavaliere e E. Cori (a cura di), *Lineamenti di organizzazione aziendale*, Milano, Egea, pp. 355-387.

- Grandori, A.  
1999, *Organizzazione e comportamento economico*, Bologna, Il Mulino.
- Kenis, P., M. Janowicz-Panjaitan e B. Cambré (a cura di)  
2009 *Temporary Organizations. Prevalence, Logic and Effectiveness*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Marinelli, E.  
1985 *La difesa dagli incendi boschivi nella Regione Friuli Venezia Giulia*, Trieste, Ufficio stampa Regione Friuli Venezia Giulia.
- Martin, J.  
1992 *Cultures in Organizations: Three Perspectives*, New York, Oxford University Press.
- Mintzberg, H.  
1979 *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Moynihan, D.  
2007 *From Forest Fires to Hurricane Katrina: Case Studies of Incident Command System*, Washington DC, IBM Center for The Business of Government.
- Molino, L.  
2006 *Emergency Incident Management Systems*, Hoboken, NJ, John Wiley & Sons, Inc.
- Neal, D. e Webb, G.  
2006 'Structural barriers to using the national incident management system', *Learning from Catastrophe: Quick Response Research in the Wake of Hurricane Katrina*, Institute of Behavioral Science, University of Colorado at Boulder, Boulder, Colorado, pp.263–282.
- Nelson, R.R. e S.G. Winter  
1982 *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nonaka, I. e H. Takeuchi,  
1995 *The Knowledge-creating Company*, Oxford, Oxford University Press.
- Pacetti, V. e A. Pichierri  
2021 *Le reti organizzative. Che cosa sono e come si studiano*, Roma-Bari, Laterza.
- Poldini, L., A. Altobelli, M. Vidali, P. Ganis, F. Bader e S. Cantele  
2012 *Incendi boschivi e complessità ecosistemica sul carso Triestino. Relazione illustrativa*, Trieste, Progetto Carso-Kras, Dipartimento di Scienze della Vita – Provincia di Trieste.
- Quarantelli, E.L.  
2002 'The questionable nature of the incident command system', in Oleary (ed.), *Here is a Statement about the Incident Command System*, Newark, DE, University of Delaware, Disaster Research Center.
- Saba, F. e P. Daveri  
2007 *Gli incendi boschivi e rurali in Sardegna- manuale di prevenzione e tecniche di contrasto*, Cagliari, Regione Sardegna.

Schrank, A. e J. Whitford

2011 'The Anatomy of Network Failure', *Sociological Theory*, 29, 3, pp. 151-177.

Scott, A.C., D.M.J.S. Bowman, W.J. Bond, S.J. Pyne and M.E. Alexander

2014 *Fire on Earth: An Introduction*, Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell.

Stiglitz, J.

2003 *Economia del settore pubblico. Fondamenti teorici*, Milano, Hoepli.

Ulian, L. e A. Tribuson

2021 *Operazioni di spegnimento degli incendi boschivi in ambiente carsico*, Trieste, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Weick, K.E.

1993 *Organizzare. La psicologia sociale dei processi organizzativi*, Torino, Isedi.

Weick, K.E.

1997 *Senso e significato nell'organizzazione*, Milano, Cortina Editore.

Zan, S.

2011 *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci.

Zerilli, A.

1994 *La struttura organizzativa. Come organizzare in maniera efficace un'impresa*, Milano, FrancoAngeli.

## About the Authors

Gabriele Blasutig is Associate Professor in economic and labor process sociology at the Department of Political and Social Sciences, University of Trieste (Italy), where he teaches Organizational analysis and design, Economic sociology and Sociology of migrations. His research interests span various fields, including topics related to youth in the labor market, social inequalities, organizational dynamics and the diffusion of innovations. He recently published the book "Conveniente, giusto o affidabile? Il fotovoltaico e le logiche della diffusione di un'innovazione", Trieste, EUT, 2017.

GABRIELE BLASUTIG

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: gabriele.blasutig@dispes.units.it

Lucio Ulian graduated in Political Science in 2019. He served as the head of the Forest Stations in Duino and Trieste and he directed forest firefighting operations from 2001 to 2021. Together with Alessandra Tribuson, he co-authored the book “Wildfire Suppression Operations in Karst Environments” (2021).

LUCIO ULIAN

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: [lucio.ulian@studenti.units.it](mailto:lucio.ulian@studenti.units.it)

## ***Organizational Patterns of Fire Management in Mediterranean Europe***

### **I modelli organizzativi della gestione degli incendi nell'Europa mediterranea**

*Giuseppe Mariano Delogu*

#### **Abstract**

*Fire management in the European context, and specifically in the Mediterranean environment, often addresses the symptom rather than the root causes. The accumulation of flammable vegetation, global warming, land abandonment, and urban sprawl together create the perfect conditions for increasingly intense and complex fires. A profound structural prevention approach, involving planning of both mountainous and lowland areas to organically reduce excess vegetation, is necessary to make fires — which cannot be completely eradicated under current and future conditions — more manageable. In addition, it is necessary to redefine the approach to fire management, which still relies on techniques from the 1960s and 1970s when fires were primarily rural in nature. The Incident Command System, designed and developed in the USA and adopted in many parts of the world and in some European Regions (e.g., Catalonia and Andalusia), is the new integrated and organizational approach to fight against fire. Among the Italian Regions, Tuscany Region has implemented an initial structure in this direction, with the so-called Assisted Operations Direction. However, much work remains to be done, particularly in other regions, to enable more effective operational and methodological exchanges while still respecting regional competencies on the matter.*

La gestione degli incendi nel contesto europeo, e in particolare nell'ambiente mediterraneo, spesso affronta il sintomo piuttosto che le cause profonde. L'accumulo di vegetazione infiammabile, il riscaldamento globale, l'abbandono del territorio e l'espansione urbana creano insieme le condizioni perfette per incendi sempre più intensi e complessi. Per rendere più gestibili gli incendi, che non possono essere completamente sradicati nelle condizioni attuali e future, è necessario un profondo approccio di prevenzione strutturale, che comprenda la pianificazione delle aree sia montane che pianeggianti per ridurre organicamente la vegetazione in eccesso. Inoltre, è necessario ridefinire l'approccio alla gestione degli incendi, che si basa ancora su tecniche degli anni '60 e '70, quando gli incendi erano principalmente di natura rurale. L'Incident Command System, progettato e sviluppato negli USA e adottato in molte parti del mondo e in alcune Regioni europee (es. Catalogna e Andalusia), rappresenta il nuovo approccio integrato e organizzativo alla lotta agli incendi. Tra le Regioni italiane, la Regione Toscana ha implementato una prima struttura in questa direzione, con la cosiddetta Direzione Operazioni Assistite. Tuttavia, resta ancora molto lavoro da fare, soprattutto in altre regioni, per consentire scambi operativi e metodologici più efficaci, pur rispettando le competenze regionali in materia.

#### **Keywords**

*Wildfire management, Incident Command System, Fire suppression operations management*  
Gestione incendi boschivi, Incident Command System, Direzione delle operazioni di spegnimento

## Premessa

Il fuoco è un fenomeno naturale in molti ecosistemi vegetali e forestali del pianeta, ma “nelle sue attuali manifestazioni nel mondo è ben lontano dall’essere naturale” (Tedim *et al.* 2020: 3); le cause di ignizione e quelle di propagazione sono infatti fortemente correlate all’azione umana, anche quando origini naturali come i fulmini o le eruzioni vulcaniche possono essere riconosciute come espliciti agenti di innesco delle fiamme. Di anno in anno le notizie su “disastrosi” incendi coprono i broadcast e le prime pagine dei quotidiani. Ad esempio, quest’anno in Portogallo si sono registrati grandi incendi simultanei che hanno causato morti e feriti; sempre in Portogallo, l’incendio di Pedrogao Grande nel 2017 causò 66 morti, nel 2018 quello di Mati in Grecia 102 deceduti, nel 2018 l’incendio di Camp Fire in California 85 morti; ancora, il gigantesco evento di Fort Mc Murray in Canada nel 2016, pur non avendo causato vittime dirette, si estese per milioni di ettari e venne estinto solo dopo 15 mesi. Elemento caratterizzante di questi incendi è un complesso insieme di fattori fisico-biologici ma anche sociali, la cui natura nel tempo e nello spazio si è evoluta. Si tratta tuttavia del sintomo che nasconde le tre cause della malattia: accumulo, riscaldamento, abbandono.

Anzitutto vi è la crescente disponibilità di materiale vegetale combustibile nelle aree naturali ed urbanizzate, che determina maggiore propagabilità delle fiamme fino al limite della capacità di estinzione ed oltre, quale che sia la materiale origine dell’ignizione. Tale disponibilità di combustibile vegetale alle fiamme è esasperata dalle manifestazioni (onde di calore, venti, siccità prolungata etc.) del riscaldamento globale il quale, a sua volta, attiva ulteriori “disturbi” nei sistemi (attacchi parassitari, come le recenti infestazioni di bostrico nelle Alpi orientali o il diffuso imbrunimento delle formazioni mediterranee in Sardegna dell’estate 2024). Ma ad essere concausa di questo grave fenomeno vi è anche l’abbandono dell’uso agricolo, corrispondente al massivo trasferimento degli abitanti rurali nelle città a partire dal cambio di assetto sociale (in Portogallo e Spagna per la caduta dei regimi autoritari, in Italia per la forte urbanizzazione post-bellica e l’aumento turistico nei mesi più caldi).

Oggi gli incendi boschivi nel contesto dell’Europa Mediterranea vengono studiati in modo sempre più approfondito (tra gli altri, Couto 2024; Fernandez-Blanco 2024; Neger 2023) e se ne esaminano in particolare le trasformazioni in relazione all’attuale crisi climatica ed al cambio connesso alla occupazione urbanistica del suolo, a cui è paradossalmente anche legato l’accumulo della necromassa forestale ed agraria: questi tre elementi costituiscono un particolare detonatore dei cosiddetti “grandi incendi forestali” spesso interagenti con gli insediamenti abitativi nelle aree di interfaccia urbano-foresta o urbano- rurale, come definito nella recente L. 155/21 di modifica della legge quadro sugli incendi boschivi del 2000.



## Tipologie dell'incendio

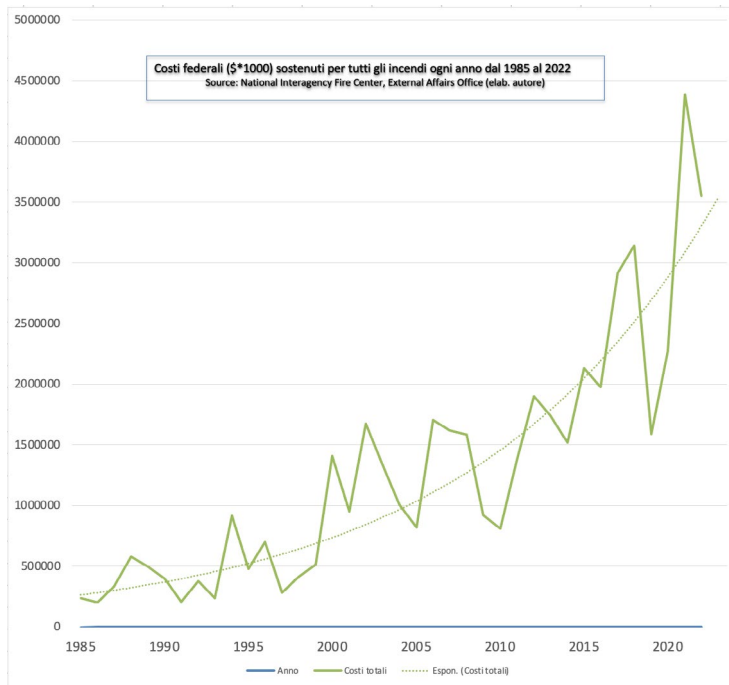
Tralasciando in questa sede le classiche definizioni di incendio *di superficie, sotterraneo, di chioma*, che specificamente spiegano la natura fisica dello sviluppo delle fiamme, qui di seguito esamineremo quelle definizioni che sono utili a comprendere come si rapportano alle operazioni di estinzione e ai relativi modelli di intervento. Un interessante approccio a questo tipo di classificazione viene proposto dall'esperienza catalana dei G.R.A.F. (*Grup de recolzament actuacions forestals*, Gruppo di supporto alle azioni forestali), nucleo di specialisti interno ai Bombers (vigili del fuoco catalani) che distinguono nel tempo sei diverse "generazioni di incendio" (AaVv 2021). La *prima generazione* è quella conseguente all'abbandono dell'ambiente rurale (anni '50-60) nell'Europa mediterranea in cui è venuto meno il mosaico di discontinuità colturale e le fiamme non possono essere contenute se non con l'attacco diretto e la creazione di ampie fasce parafuoco. La *seconda* è caratterizzata dal carico di combustibile, che determina una maggiore velocità delle fiamme e il superamento della velocità di attacco e il salto delle fasce lineari di contenimento pensate per la prima generazione. Nella *terza generazione* la continuità e il carico di combustibile diventano più significativi, anche per la contestuale trasformazione degli ambienti rurali in ambienti forestali per il graduale abbandono della terra: qui compare l'incendio di chioma e la comparsa di "salti di fuoco" a lunga distanza. In tali condizioni l'attacco diretto sulle fiamme diventa difficile o impossibile e occorre impiantare una differente serie di manovre a distanza (attacco indiretto). La *quarta* introduce l'incendio dentro le urbanizzazioni (meglio, nell'interfaccia urbano-rurale): qui i problemi di un incendio forestale complesso si sommano a quelli legati ai materiali costitutivi delle abitazioni (recinzioni, tettoie, pluviali, depositi di gas etc.) e alla diretta sicurezza delle persone. La *quinta generazione* si riferisce alla simultaneità degli incendi di interfaccia in un'ampia area tale da far collassare il sistema di estinzione (nazionale, regionale, locale) che non riesce a dare risposte efficaci nello spegnimento, spesso trovandosi obbligato ad una azione difensiva per la messa in sicurezza delle persone piuttosto che operare una adeguata strategia di confinamento del perimetro di fuoco. Infine, recentemente è stata proposta anche una *sesta generazione* di incendi, con riferimento agli eventi del Cile e Australia del 2017, ma anche quelli più recenti del Canada del 2024: in questa ipotesi l'incendio non è più solo condizionato da eventi meteo avversi, ma agisce esso stesso come modificatore climatico (emissione di fumi che dalla stratosfera si trasferiscono e persistono mesi e anni in circolo in un emisfero).

L'analisi critica di queste tipologie di "generazione di incendi" spiega le scelte fatte dai sistemi di estinzione nazionali e locali: nelle prime tre generazioni la risposta è sempre stata quella di aumentare di volta per volta il sistema contundente di attacco alle fiamme, con mezzi terrestri ed aerei sempre più potenti, organizzazioni quasi "militari" delle squadre e specialisti terrestri, quasi che aumentando il numero e gli strumenti di attacco l'incendio

potesse diventare controllabile. D'altra parte, questa è la scelta adottata in tutto il mondo industrializzato a partire dagli U.S.A. fin dagli ultimi anni del XIX secolo - inizi del XX, che ha sancito l'esclusione sistematica del fuoco dagli ecosistemi forestali, interrompendo in modo traumatico i regimi di fuoco tradizionali in uso presso le *prime nazioni* al fine di "preservare" la qualità del legname, inteso esclusivamente come risorsa mineraria da prelevare. Senza peraltro risolvere, anzi aggravando enormemente la natura e la diffusione degli incendi.

In realtà lo stesso approccio "contundente" viene utilizzato anche per gli incendi di quarta e quinta generazione, cioè quelli che interessano gli ambienti antropizzati e gli insediamenti umani. Il modello della "*soppressione degli incendi*" è diventato l'universale risposta alla loro insorgenza. Si tratta cioè del dispacciamento strategico di tutte le risorse di estinzione disponibili (squadre terrestri, aerei, veicoli etc.) con l'obiettivo di estinguere più in fretta possibile ogni ignizione, al fine di evitare la propagazione delle fiamme e mitigare l'impatto sull'ambiente circostante. Spesso tale dispacciamento significa solo aggiungere manovre ad altre manovre, non considerando la necessità della costruzione di un piano strategico e l'applicazione delle relative tattiche. Con un sistematico e costante aumento dei costi di estinzione, come emerge dalla lettura del grafico in Fig. 1

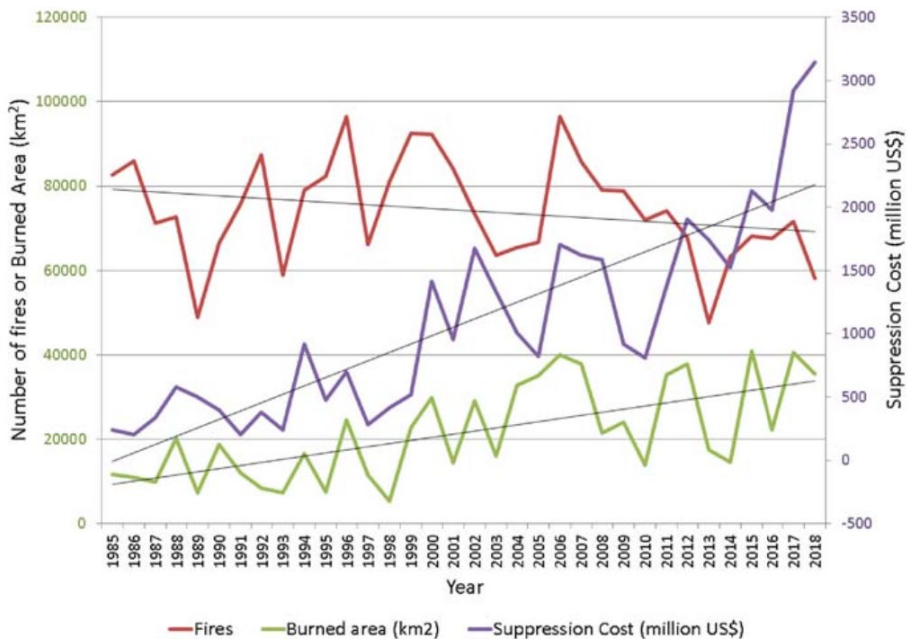
Figura 1 - Andamento dei costi di soppressione incendi dal 1985 al 2022 in U.S.A.



Fonte: elaborazione propria da *National Interagency Fire Center*.

Tale approccio conduce a quella che è stata definita *la trappola dell'estinzione* (Xanthopoulos *et al.* 2020), la cui metafora si riferisce al metodo di *problem-solving a corto termine*, usato nell'affrontare il sintomo, non i fattori che lo causano. Estinguere oggi l'incendio rimanda il problema agli anni successivi, con in più un maggior carico di combustibile se non si adottano soluzioni strutturali di prevenzione. E che il problema non sia risolto con questo approccio lo dimostrano i dati crescenti espressi dal grafico presentato nella Fig. 2.

Figura 2 - Aumento del numero di incendi, delle superfici bruciate e relativi costi



Fonte: Xanthopoulos *et al.* (2020).

Altri recenti studi (Tedim *et al.* 2018) hanno approfondito la natura di questi incendi, legando l'analisi non soltanto a mere manifestazioni fisiche ma anche alle profonde relazioni con la società: la Tabella 1 ne indica i riferimenti.

Tabella 1 – Classificazione della natura degli incendi in base a criteri, indicatori e implicazioni sociali ed effetti<sup>1</sup>

Criteri	Indicatori	Implicazioni sociali ed effetti
Comportamento del fuoco	<p>FLI <math>\geq 10.000\text{kWm}^{-1}</math></p> <p>Evento dominato dalla colonna di fumo con EFB (possibile PyroCb con downdrafts)</p> <p>FL <math>\geq 10</math> m.</p> <p>ROS <math>\geq 50</math> m/min</p> <p>Spotting presente e a distanza</p> <p>Improvvisi cambi di comportamento del fuoco (impreviste variazioni di intensità di fuoco, direzione erratica, salti di fuoco)</p>	<p>Durante la propagazione e l'estinzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento area di intervento (richiede più risorse; aumenta l'area minacciata e potenziali perdite e danni)</li> <li>- Capacità di risposta delle squadre di attacco: (maggiore difficoltà nel riorganizzare le azioni di soppressione delle fiamme a causa dell'aumento del ROS; le ulteriori squadre inviate sono rapidamente sopraffatte)</li> <li>- Capacità di reazione delle persone e capacità di evacuazione: sopraffatta dal ROS e da massicci salti di fuoco</li> </ul> <p>Impatti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Problemi di fumo; aumento ricoveri ospedalieri durante e immediatamente dopo l'incendio; scarsa visibilità e incidenti tra i mezzi operanti nell'estinzione e nelle evacuazioni</li> <li>ii. Perdita di vite umane</li> <li>iii. Dopo l'estinzione</li> <li>iv. Impatti a breve e lungo termine:</li> <li>v. Perdita di vite e feriti</li> <li>vi. Danni economici</li> <li>vii. Elevata severità dei danni</li> </ol>
Capacità di controllo	<p>Difficoltà di controllo: il comportamento del fuoco va oltre la sua capacità di controllo e le azioni per controllare le fiamme sono casuali, inefficaci o neppure tentate).</p>	<p>Durante l'estinzione</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Intrappolamenti e persone circondate dalle fiamme</li> <li>b. Momenti di evacuazione non pianificati e improvvisi</li> <li>c. Intrappolamenti con molteplici fatalità e persone scomparse</li> <li>d. Fatali avvolgimenti di fiamme</li> </ol>

Fonte: adattamento da Tedim et al. (2018: 9).

<sup>1</sup> I parametri strettamente fisici sono inseriti nelle colonne 1 e 2 (con EFB = Comportamento estremo del fuoco; FLI = intensità lineare di fiamma, PyroCb = pirocumulonembo, downdraft = venti di caduta verticale connessi con il pirocumulonembo, FL = lunghezza di fiamma, ROS = tasso di propagazione del fuoco, Spotting = salti di fuoco). Nella terza colonna sono descritti i principali effetti e le implicazioni sulla società coinvolta dall'evento.

I parametri fisici indicati nella Tab. 1 segnalano la difficoltà di estinzione anche con mezzo aereo, con la intensità di fiamma  $\geq 10.000 \text{ kWm}^{-1}$ ; la operatività dell'attacco diretto a terra o con l'ausilio di mezzi aerei leggeri (elicottero) si riduce con intensità  $\geq 4.000 \text{ kWm}^{-1}$ . L'ingresso di queste tipologie di incendio nell'ambito della protezione civile – in Italia a partire dalla L. 353/00 come vedremo più avanti – ha sviluppato risposte “del momento”, mirate prevalentemente alla protezione delle persone e dei beni, spostando l'attenzione dalla comprensione del fenomeno fisico della propagazione (e dunque della sua prevenzione strutturale) alla mera emergenza in atto.

Se ci riferiamo alla nota formula del rischio usata in vari ambiti, ma principalmente in protezione civile (Pasini 2020):

$$R = P * V * E$$

possiamo osservare che la riduzione del rischio su beni e persone – come si evince dalla lettura di diversi Piani di Protezione Civile comunali (nello specifico degli incendi) viene praticata esclusivamente agendo sugli esposti (E) e sulla vulnerabilità (V), quasi mai sulla riduzione del pericolo (P), presupponendo un radicale cambio di paradigma.

Non deve essere infatti mai dimenticato che il complesso delle operazioni di estinzione deve essere associato a una profonda prevenzione strutturale nel territorio, da perseguirsi attraverso azioni di rimozione dei combustibili vegetali in eccesso rispetto alla loro disponibilità alle fiamme, in ambienti “*fire-prone*” quali la regione mediterranea in cui viviamo; l'insieme di queste azioni si chiama selvicoltura di prevenzione (o selvicoltura preventiva): essa, agendo sulla struttura del bosco e delle formazioni naturali vegetali crea opportuni distanziamenti verticali e orizzontali tra le piante, in luoghi e spazi specifici che chiamiamo “*punti critici*”, facendo in modo che un eventuale incendio possa trovare condizioni difficili alla sua propagazione e dunque rendere più facili le operazioni di estinzione

Appare sempre più chiara, da una parte, l'esigenza di associare alla mera struttura di lotta una forte azione di prevenzione strutturale che agisca sul territorio riducendo (con selvicoltura preventiva, messa a coltura di terreni abbandonati, pascolo, orticoltura, viticoltura, creazione e diffusione di reddito agricolo etc.); d'altra parte non è all'ordine del giorno l'abbandono tout-court delle organizzazioni di lotta; esse devono essere radicalmente riviste, aggiungendo alla tecnologia anche un diffuso modello organizzativo che associ alla risposta muscolare, contundente, militare anche una visione a rete in cui dividere i compiti e funzioni e cooperare nell'assunzione delle decisioni di fronte ad un fenomeno che è mutevole, erratico, imprevedibile, aggressivo. Affronteremo questo tema nel paragrafo successivo.

## Le relazioni organizzative di fronte all'evento in atto

Per introdurre l'argomento occorre riferirsi a un esempio che noi tutti conosciamo: immaginiamo la ripartizione dei compiti in un *sistema sanitario che funzioni*.<sup>2</sup> Avremo il sistema di governo generale che si occupa della parte "amministrativa e gestionale" in tutti i suoi aspetti, tra cui: reclutamento del personale, protocolli e procedure di funzionamento, sistema di controlli, condizione contrattuale, disciplina delle forniture e degli appalti, contratti, logistica generale, finanza, il tutto connesso e integrato con il sistema a scala nazionale, regionale e locale. Troviamo quindi il sistema di gestione dell'evento "frontale", cioè l'incontro diretto tra il paziente e il sistema sanitario operativo: il *triage* di accettazione, l'anamnesi, il ricovero, l'attribuzione della terapia, l'eventuale intervento chirurgico, il decorso e la dimissione del malato con la relativa prognosi e cura. Qui si colloca il diretto rapporto del medico e dei suoi collaboratori con il malato e la soluzione ai suoi problemi concreti, con le sue quotidiane e individuali sfaccettature, alcune semplici, altre molto variegata e complesse. Da questa immagine partiamo per affinare l'idea dei processi simili che si affrontano nella gestione degli incendi in particolare e in generale in tutti gli *eventi*.

Nel sistema italiano della protezione civile, così come è normata dal D.L. 1 del 2 gennaio 2018 (Codice della protezione civile), la parte organizzativa generale, amministrativa e gestionale è perfettamente assimilabile a quella del sistema di gestione di una rete sanitaria nazionale, con le sue articolazioni regionali e locali; la sua teoria generale di funzionamento, il "metodo Augustus",<sup>3</sup> è basata sulle "funzioni" attivabili a seconda delle esigenze, sulla base di precisi strumenti di pianificazione a scala regionale e locale, intorno a strutturati luoghi "fissi", alcuni permanenti ed altri attivabili al bisogno, costituiti dalla rete delle Sale operative (Sistema, già Sala Situazioni Italia, Di.Coma.C, SOUP, COC/COM, CCS). A ciascun livello opera un piano di protezione civile che prevede, soprattutto per gli eventi di medio-lunga durata (inondazioni, dissesto idrogeologico, terremoti, incidenti rilevanti etc.), l'attivazione di tutte le funzioni necessarie sul piano operativo (squadre di lavoro specialistiche, volontariato, linee strutturali essenziali etc.); queste sono sostanzialmente funzioni di coordinamento "a distanza" che dialogano con chi opera sul campo rendendo possibili le soluzioni a tutte le domande che giungono dalla periferie.

A monte dell'articolazione intermedia e locale sono collocati servizi di *nowcasting* meteo che alimentano l'ambito previsionale meteorologico degli eventi, i servizi di monitoraggio tecnico-scientifico dei terremoti e del vulcanismo, la partecipazione al meccanismo

<sup>2</sup> Avvertenza: il riferimento al sistema "che funziona" non deve servire a discutere di situazioni critiche che eventualmente ciascuno di noi incontra nella vita quotidiana: il riferimento è esclusivamente al modello teorico per aiutare il ragionamento e la comparazione tra sistemi.

<sup>3</sup> <https://www.protezionecivilepriolo.it/protezione-civile-l-abc/>

europeo di Protezione Civile. Soprattutto le funzioni finanziarie e quelle ad esempio del ripristino dei servizi essenziali, le telecomunicazioni, la viabilità, il censimento danni, possono durare diverse settimane o mesi o anche anni e richiedono una forte integrazione tra i livelli amministrativi nazionale, regionale, locale, passando eventualmente attraverso l'attribuzione di autorità commissariale per la spendita delle risorse assegnate. Il sistema generale, tuttavia, si ferma ad un passo dalla chiusura del cerchio virtuoso, lasciando al "fronteggiamento dell'evento" ampia libertà metodologica alle forze che intervengono direttamente. Le strutture che operano sul campo agiscono infatti ciascuno secondo le proprie procedure e protocolli; questi, pur coordinati dentro il metodo Augustus, presentano una loro autonoma articolazione e, talvolta, delle sovrapposizioni di competenze con esso.

In questo senso il metodo Augustus non ha compiuto una piena attuazione e spesso, come citato dal suo stesso teorico, il Dr. Elvezio Galanti, in un articolo<sup>4</sup>: «È sempre in agguato il retro-pensiero di "lavorare per singole botteghe". Che è fatto anche di gelosie, voglia di apparire nella comunicazione, dichiarazioni che portano sempre più ad esaltare le proprie specificità piuttosto che il coordinamento». Con la legge quadro sugli incendi boschivi (L. 353 del 2000) questi ultimi sono entrati pienamente nel sistema della protezione civile, data la definizione formale di "incendio boschivo" insita nell'art. 2,<sup>5</sup> mentre la precedente L. 47/1975 definiva gli incendi boschivi all'interno delle problematiche di gestione forestale e affidava al C.F.S. la responsabilità delle operazioni di estinzione.

Una delle principali caratteristiche della dinamica di questi incendi nella gran parte dei casi è che si tratta di eventi a sviluppo rapido ed esplosivo, con una durata eventualmente superiore alle 8 ore, ma in genere concludentesi nell'arco di 24-48 ore, raramente settimane, ma non mesi, come invece succede in altre aree del mondo come Australia o Nord-America. In tali situazioni il peso fondamentale delle azioni da svolgere grava, piuttosto che nell'ambito che abbiamo definito "amministrativo-gestionale", soprattutto "sul campo", di fronte all'evento, e coinvolge i diversi soggetti abilitati ad intervenire materialmente sulle fiamme.

Questo perché la rete delle Sale Operative del sistema di Protezione Civile, rivolta soprattutto a tutelare il principio della salvaguardia della vita umana, dei beni e dell'ambiente, agendo principalmente sulla *esposizione* e sulla *vulnerabilità* (Pasini 2020: 8), si occupa principalmente delle eventuali fasi del "soccorso urgente" alla popolazione (evacuazioni, priorità di messa in sicurezza delle figure fragili come anziani, malati, disabili etc.), non direttamente delle operazioni tecniche di spegnimento e rimandando ad altri strumenti ed

<sup>4</sup> <https://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/primopiano/20-anni-del-metodo-augustus-intervista-a-elvezio-galanti-prima-parte>

<sup>5</sup> "Per incendio boschivo si intende un fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree".

altre amministrazioni la riduzione, mitigazione o eliminazione della componente *pericolo* della equazione del rischio. Ed è per questo che in quel tipo di attività il ruolo centrale a scala locale è attribuito al Sindaco, che presiede il Centro Operativo Comunale (COC) in qualità di locale autorità di pubblica sicurezza e protezione civile.

All'altra funzione (il "*fronteggiamento diretto dell'evento*") si dedicano le strutture tecniche specialistiche, in genere dotate di strumenti, allestimenti, formazione, quadro organizzativo, ciascuno con la propria autonomia determinata per statuto e storia professionali, spesso con protocolli e linguaggi differenti tra di loro. L'attribuzione costituzionale avvenuta con il riordino del Titolo V della Costituzione ha determinato una notevole varietà di moduli organizzativi nelle diverse regioni, sia a statuto ordinario che speciale. Ad esempio il corpus della lotta contro gli incendi vede in Sardegna differenti figure e strutture presenti sul campo: Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale, l'Agenzia Forestas, Organizzazioni di Volontariato, i cosiddetti "Barracelli",<sup>6</sup> oltre alle componenti statali del Corpo Nazionale Vigili del Fuoco (CNVVF), polizia, Carabinieri etc. organizzate entro il quadro della Protezione civile; in altre Regioni, la presenza di organizzazioni si risolve oggi con le sole strutture del CNVVF e i volontari.

Tutto questo crea aperti problemi di adozione di linguaggi, procedure, metodologie di lavoro comuni etc. E in taluni casi vi è anche la tendenza a sovrapporre e confondere fra Centri Operativi Comunali e comando delle operazioni sul campo i rispettivi compiti. Non è raro sentire di Sindaci che pretendono di dirottare i Canadair sul loro territorio quando il DOS li invia in missione su altre priorità territoriali, applicando una precisa strategia d'azione. Per tornare all'esempio iniziale, il sistema della rete delle Sale operative corrisponde alla componente "amministrativa e gestionale" del sistema sanitario nazionale, mentre chi sta di fronte all'evento corrisponde alla funzione del "contatto diretto" del medico e dei suoi collaboratori con il malato.

## **Chi è il "malato" (nel caso degli incendi) e come si articola l'organizzazione dell'estinzione delle fiamme.**

Lo spegnimento dell'incendio è un'operazione complessa, dal momento dell'ignizione, alle fasi di espansione, e si conclude con la definitiva "bonifica", cioè l'estinzione a freddo di ogni punto caldo; eventualmente continua anche con i rilevamenti del perimetro, gli accertamenti dei danni, l'identificazione delle cause (accidentali, colpose o dolose che siano) e dell'eventuale autore. Se definiamo come "malato" lo spazio fisico (territorio boscato, agrario, interfaccia urbano- rurale, incolto etc.) che viene colpito dalla situazione patologi-

<sup>6</sup> Antica formazione di guardie rurali private risalente almeno al XV secolo.



ca (l'incendio, inteso come un fuoco con suscettibilità di apportare danni a persone, cose e ambiente), allora possiamo direttamente costruire un parallelo, per quanto astratto, tra il rapporto diretto esistente tra il medico (e suoi collaboratori) e malato e chi opera sull'incendio e il territorio stesso.

Il medico è la figura apicale, la quale svolge la funzione che definiremo “*strategica*” rispetto al malato: egli identifica gli obiettivi sanitari adatti al paziente e definisce le priorità ritenute necessarie per giungere nel modo migliore, ove questo sia possibile, alla guarigione completa. Definire la “*strategia*” per un medico significa svolgere alcune importanti azioni che sono di natura conoscitiva sulla base di precise informazioni strumentali, cliniche ed analitiche (analisi del sangue, TAC, Rx, elettrocardiogramma etc.) associate ad auscultazioni del petto, palpazioni etc. In base alla raccolta di tali elementi il medico, avvalendosi anche dell'intuizione che deriva dalla personale esperienza nel tempo, costruisce il quadro clinico del malato e il percorso di cura per giungere alla guarigione.

Nel campo degli incendi boschivi la figura apicale è costituita attualmente dal Direttore delle Operazioni di Spegnimento (DOS),<sup>7</sup> nata giuridicamente a partire dalla approvazione della L. 47/1975, art. 7, quando lo spegnimento degli incendi era materia di competenza del Corpo Forestale dello Stato e di quelli regionali, che a coordinare la lotta chiamavano i propri tecnici.<sup>8</sup> Tale competenza, per ragioni storiche, veniva da lontano e in particolare dalla particolare struttura decentrata delle Stazioni forestali, sistematicamente collocate in ambiente agro-forestale e in montagna, quando la gran parte della popolazione viveva di prodotti rurali e del bosco; il Comandante della stazione era spesso l'unica autorità dello Stato presente nei paesini di montagna, insieme ai Carabinieri, e la sua figura assumeva necessariamente il ruolo di coordinatore delle persone valide per spegnere un eventuale incendio che aveva sostanzialmente natura rurale, dato che minacciava i raccolti nelle aie e nei campi, oltre che i boschi.

Cosa la Guardia forestale dovesse fare, “avuta notizia dell'incendio”, lo si rileva già dai manuali dei primi anni del secolo scorso in uso nelle scuole di formazione del *Reale Corpo delle Foreste*, come ad esempio in quello del 1909, dove si legge:

Quando un agente viene avvertito che in un bosco situato nel suo raggio di vigilanza è scoppiato un incendio, egli si farà precisare il punto dove il sinistro è accaduto per rapidamente

<sup>7</sup> Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, 10 gennaio 2020: Definizione, funzioni, formazione e qualificazione della direzione delle operazioni di spegnimento degli incendi boschivi.

<sup>8</sup> «L'organo forestale competente curerà l'immediato invio dei propri tecnici, i quali, qualora l'incendio abbia assunto o minacci di assumere caratteri tali da non poter essere circoscritto e spento con le sole forze a disposizione degli organi locali, dirigono e coordinano gli interventi, chiedendo la collaborazione dei vigili del fuoco, l'intervento dello speciale servizio predisposto ai sensi dell'art. 5 e l'intervento delle forze armate».

firmare l'itinerario più breve per giungervi. Ne darà quindi subito avviso alle autorità locali per radunare il maggior numero disponibile di uomini capaci alla bisogna che dovranno munirsi di accette, di roncole e di pale.

Mentre si organizza questo personale, l'agente trovi il mezzo di compilare e spedire un telegramma al suo superiore immediato per renderlo edotto del fatto. Indi con gli uomini raccolti l'agente si porti più presto che può sul luogo dell'incendio.

Il fuoco distrugge con estrema rapidità quindi se da un lato è necessario agire prontamente dall'altro una decisione non abbastanza ponderata può far sprecare tempo e fatica. Bisogna armarsi di sangue freddo e non lasciarsi impressionare dalla violenza del fuoco, per osservare le circostanze nelle quali si svolge il fenomeno e decidere il metodo di lotta e poi applicarlo con energia

Una buona guardia forestale non deve mai farsi cogliere alla sprovvista. Anche in tempi tranquilli deve prender accordi per una *eventuale organizzazione del personale occorrente* a domare gli incendi in bosco, così da radunare i prescelti in breve tempo e potersi fidare dell'opera loro. Raccomandiamo agli agenti di non permettere in questi sinistri che ci siano troppi a comandare e pochissimi ad eseguire; le persone più inabili ed indisciplinate sono più d'imbarazzo che di giovamento; perciò *la scelta del personale adatto all'occorrenza deve essere fatta non nel momento del bisogno ma preparata con calma e a tempo*». (Entrambi i passi sono riportati da Delogu 2013)

Da ciò la storica fiducia nelle funzioni attribuite alla Guardia forestale e riversate, nel 1975, dentro la L. 47. Ancora oggi, sono funzioni attribuite sostanzialmente ad un organo monocratico e individuale che continuano ad essere vivificate con le circolari del DPC prima citate sul cosiddetto "Direttore delle Operazioni di spegnimento, DOS", in vigore però di un quadro normativo (Codice della Protezione Civile, L. 155/21, norme sulla sicurezza del lavoro, legge sul terzo settore, L. 177/2016 etc.) completamente differente da quello definito negli anni '70 del secolo scorso.

## L'attuazione della "strategia"

Abbiamo detto che sia il medico sia il direttore delle operazioni di spegnimento hanno la principale funzione di definire la "strategia": il medico per condurre a completa guarigione il malato, il DOS per condurre a conclusione le operazioni di lotta attiva fino alla completa estinzione del fronte di fiamma. Sempre se e quando ciò sia possibile. Ma la strategia si costruisce e realizza concretamente attraverso altri passaggi: *a)* la collaborazione con uno "staff"; *b)* l'attribuzione delle "tattiche"; *c)* la realizzazione delle "manovre". Il medico si avvale dei collaboratori la cui funzione è ben definita e strutturata, sia in un pubblico ospedale sia in ambito privato. A livello più alto operano altri medici e specialisti di laboratorio che conducono le analisi specialistiche e offrono nei tempi necessari le risposte alle

preliminari domande che il medico si pone: abbiamo prima citato le analisi del sangue, le radiografie, le TAC/RM, gli elettrocardiogrammi fino ad arrivare alle analisi più complesse. Tale livello opera in termini di “staff” operativo, una squadra apicale che concorre alla definizione della diagnosi nei tempi più rapidi e nei modi più completi possibili.

Cosa ben diversa dall’antico “medico condotto” di paese, che avvalendosi soprattutto della sua intuizione e della sua esperienza, e certamente di minori supporti scientifici rispetto ad oggi, definiva la diagnosi e attribuiva la cura. Semmai, la differenza di allora rispetto ad oggi, era una importante frequentazione personale costante del “paziente” anche quando lo stesso era sano e dunque una conoscenza diretta del malato nel momento del bisogno e ciò valeva soprattutto nelle fasi della “prevenzione”. La figura del DOS tramandata nei tempi assomiglia un poco a quella del medico condotto, basata sull’*intuitus personae* e *intuitus terrae* (conoscenza del territorio assegnato di lavoro). Conoscenza dei luoghi, delle persone che ci vivono, delle reciproche relazioni, dei conflitti eventuali e delle solidarietà comunitarie interne sono sempre state caratteristiche del DOS-medico condotto. Un valore che pare improvvisamente scomparso, o attutito fortemente, con lo scioglimento di fatto e assorbimento del personale del C.F.S. in altre strutture, principalmente nei Carabinieri forestali e solo in misura ridotta nel CNVVF, avvenuto nel 2016 con la c.d. Legge Madia di riforma della pubblica amministrazione.

Altre figure in questi ultimi anni vanno a sostituire quella della guardia forestale: già prima di oggi, amministrazioni avvedute, come per esempio la Regione Toscana, attraverso la modulazione di un’apposita legge<sup>9</sup> (e conseguente regolamento) hanno provveduto a organizzare entro i propri servizi e anche avvalendosi di una intelligente valorizzazione del volontariato, le nuove figure del DOS, migliorandone la funzionalità mediante il concetto della *direzione operazioni di spegnimento “assistita”*, che prelude alla creazione di un vero e proprio “staff” di lavoro, munito anche di installazioni da campo (van, tende, personal computer, internet etc.) che, di fronte all’incendio, è in grado di costruire la strategia necessaria.

In altre regioni, dove lo scioglimento del CFS non è stato preparato da adeguata organizzazione regionale, il problema si risolve con la stipula di convenzioni con il CNVVF (mentre prima ci si convenzionava con il CFS) dove la direzione delle operazioni è assunta dagli stessi Vigili del fuoco con le proprie procedure e protocolli. Nelle Regioni a Statuto speciale, tra cui la Sardegna, Sicilia, Valle d’Aosta, Friuli Venezia Giulia e province di Trento e Bolzano, dove continuano ad esistere i Corpi forestali regionali, in generale continuano ad utilizzarsi i protocolli consolidati. In ogni modo, rimane la domanda principale: può una figura monocratica come il Direttore delle Operazioni di Spegnimento” continuare a svolgere negli stessi modi la sua funzione nata decenni orsono? Si può rispondere richia-

<sup>9</sup> L.R. 39/2000 e successive modifiche.

mando letteralmente, uno per uno, i compiti così come dichiarati nella Direttiva (DPCM del 10 gennaio 2020, allegato, Art. 4):

Il DOS opera nell'ambito delle responsabilità assegnate e delle procedure operative riportate nel "Piano regionale AIB" e le sue funzioni sono le seguenti:

- a. individuare le caratteristiche dell'incendio boschivo e della zona interessata (scenario dell'incendio);
- b. elaborare un idoneo piano di attacco per ottenere il rapido spegnimento dei fronti fiamma attivi e la conseguente messa in sicurezza dell'area; nel piano di attacco sono comprese le attività di spegnimento, bonifica e controllo;
- c. coordinare le risorse terrestri e/o i mezzi aerei regionali e/o nazionali richiesti e avuti a disposizione;
- d. richiedere l'intervento dei mezzi della flotta area antincendio di Stato, ove necessario, per il tramite della SOUP o altra Sala operativa così come previsto dal Piano regionale AIB;
- e. comunicare le informazioni in suo possesso e riceverle da tutte le altre figure coinvolte nell'attività AIB;
- f. dirigere le operazioni di spegnimento dalla circoscrizione, al controllo dei fronti fino alla bonifica, e pianificare l'attività di controllo;
- g. collaborare con le forze di polizia per le attività di Polizia giudiziaria; a tal fine, durante le operazioni di spegnimento, salvaguarderà l'area di insorgenza dall'incendio al fine di evitare ogni possibile inquinamento della stessa e per favorire le attività di repertazione da parte dei reparti specializzati dell'Arma dei Carabinieri, dei Corpi Forestali delle Regioni a statuto speciale e degli altri organi di Polizia giudiziaria;
- h. redigere, qualora richiesto dalla SOUP ed ai fini dell'inoltro alla stessa, il rapporto di intervento secondo il modello predisposto dalla Regione nel quale descrivere sommariamente l'incendio, i mezzi coordinati e le azioni svolte. Il DOS del CNVVF, fermo l'invio del rapporto di intervento di cui sopra alla SOUP, si attiene anche alle disposizioni del Corpo in materia di scheda/rapporto di intervento;
- i. gestire l'intervento dei mezzi aerei in sicurezza e secondo le regole della sicurezza aerea.

È palese che la risposta non può che essere negativa e non può che richiamare al concetto di lavoro di squadra, "staff" collettivo.

Come il medico non può emettere una diagnosi e relativa cura passando solo dalla sua personale esperienza e capacità individuale così il Direttore delle Operazioni di Spegnimento non può, *da solo*, "elaborare un piano d'attacco" (strategia) che si basi su:

- analisi dello scenario;
- pieno controllo delle squadre che intervengono;
- capacità di dialogo con i mezzi terrestri e aerei;
- rapporto con le altre forze intervenute;
- comunicare all'esterno lo svolgimento delle attività;
- certificare la chiusura delle operazioni, etc.

In particolare, è noto che durante un incendio l'estrema variabilità delle condizioni che vi si determinano è capace di generare un alto grado di "incertezza" e dunque di imprevedibilità. L'incertezza non è che una deviazione rispetto a un effetto atteso in rapporto alla entità della magnitudo, nella probabilità, nelle modifiche nella manifestazione spazio-temporale. Il compito del DOS, nel definire il piano d'azione, è quello di ridurre l'incertezza – tra tanti possibili scenari e loro deviazioni – a quella più realistica e concreta, tralasciando il "rumore di fondo" derivato dall'eccesso di informazioni (*infotoxication*) e definendo così le priorità di azione, comunicandole e facendole applicare al collettivo di lotta intervenuto.

A questo punto si delinea meglio la funzione della "Direzione delle Operazioni di spegnimento" (non più quella del Direttore delle operazioni): una funzione che richiede una organizzazione apicale "collettiva". A fianco del DOS in genere si dovrebbe situare uno o più collaboratori, a seconda della complessità dell'evento:

- a. un responsabile della sicurezza (applicazione dei protocolli LACES,<sup>10</sup> CPSL,<sup>11</sup> D.L. 81/08 etc.);
- b. un responsabile di collegamento (cura i rapporti con le altre forze in campo) - responsabile di comunicazione (cura le informazioni all'interno e all'esterno).

La squadra dovrebbe operare come uno staff unitario, in cui uno solo assume la responsabilità delle decisioni d'intesa con gli altri; ciascuno concorre a costruire un piano più preciso possibile e a variarne i contenuti al mutare della situazione. Concorre cioè a costruire la "strategia" d'azione.

In casi complessi (attacco esteso), soprattutto dove l'incendio boschivo incontra l'interfaccia urbano-rurale, esiste la possibilità di una direzione unificata, in cui per esempio il comando continua ad essere assunto da un direttore ma lo fa assieme al responsabile degli aspetti connessi (es. il DOS regionale assieme al ROS, comandante del locale CNVVF).<sup>12</sup> Nella direttiva in nota si legge infatti:

In tale scenario, il DOS ed il Responsabile delle Operazioni di Soccorso (ROS) del CNVVF agiscono nei rispettivi ambiti di competenza, collaborando e coordinando tra loro l'intervento, al fine di razionalizzare e ottimizzare le rispettive azioni, nel rispetto reciproco di ruoli e funzioni e secondo le procedure che devono essere dettagliate nel "Piano regionale AIB" e nelle eventuali intese operative e convenzioni con il CNVVF.

In realtà, talora questa disposizione viene intesa nel senso di creare, al limite, una duplice catena di comando, per difficoltà di comunicazione fuori da un sistema unico.

<sup>10</sup> LACES: *Lookout, Awareness, Communications, Escape route, Safety zone.*

<sup>11</sup> CPSL: Campbell Prediction System Language, <http://cps.emxsys.com/>.

<sup>12</sup> Direttiva del PCM del 10 gennaio 2020.

## Come si attua la *strategia*?

Il medico e il suo staff definiscono il piano sanitario e stabiliscono i passaggi per raggiungere l'obiettivo. Per ottenere il risultato assegnano le "tattiche" al personale infermieristico, che nei tempi e nei modi stabiliti impartiscono le terapie, a loro volta supportati nelle funzioni ripetitive e non decisionali dal sistema degli operatori sanitari. L'assegnazione delle terapie oggi avviene mediante fascicolo elettronico, controllato in genere dall'infermiera responsabile di sala che organizza i turni in modo che non rimangano fasce temporali scoperte.

Analogamente, nel caso della direzione delle operazioni di spegnimento, il DOS (meglio, d'ora in poi, parlare di: la DOS) assegna alle varie squadre presenti le attività da svolgere. Lo fa attraverso i responsabili delle squadre: questi ultimi dialogano direttamente con la DOS e ciascun componente della squadra con il proprio responsabile. Negli eventi iniziali (attacco iniziale) e in quelli con scenario semplificato la funzione strategica può essere naturalmente svolta da una figura intermedia esperta che, come un infermiere che interviene ad avviare un soccorso urgente in un incidente stradale in assenza del medico, possa dare avvio alle operazioni di estinzione con i primi gruppi intervenuti.

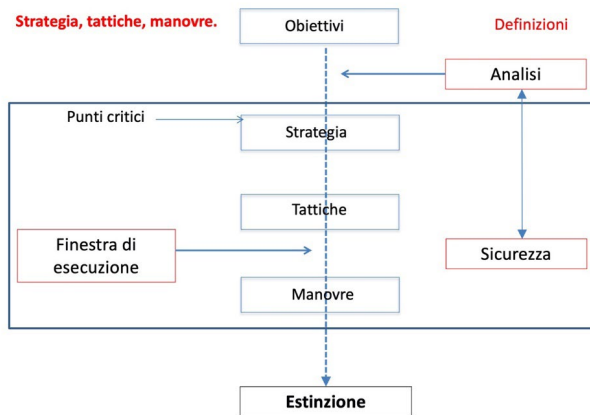
Richiamiamo a questo punto un principio fondamentale nei processi organizzativi. Una DOS non può e non deve avere il contemporaneo contatto con tutti gli operatori presenti, che a volte sono costituiti da molte decine di persone sparse nel perimetro dell'incendio. Sarebbe insostenibile sul piano umano e sarebbe causa di collasso operativo. La dimensione ottimale è che ciascun responsabile coordini ed organizzi non più di 5-7 persone, o non più di 3-5 unità motorizzate (terrestri ed aeree), per non perdere la dimensione del controllo. E così si rende necessario definire il/i "responsabile/i delle operazioni", su ciascuna parte dello scenario di campo (fianco destro, fianco sinistro, coda e testa dell'incendio, linee di difesa nell'attacco indiretto etc.

Nel caso in cui operino non solo mezzi terrestri ma anche aerei è opportuno individuare un "responsabile delle operazioni aeree" che si occupi di dialogare e trasmettere le indicazioni strategiche ai mezzi in volo, per raggiungere gli obiettivi. Quest'ultimo aspetto, dalla Direttiva citata viene enfatizzato come essere un ruolo specifico del DOS, e quasi tutta la formazione oggi in corso a livello nazionale per i nuovi DOS viene fatta soprattutto in funzione dei linguaggi e dei protocolli di volo dei mezzi aerei di stato, quasi che il DOS si debba occupare prevalentemente della cooperazione con i mezzi statali. Nulla di più limitativo per i motivi prima indicati.

Ogni "responsabile" di operazioni dispone del proprio cassetto degli attrezzi, che gli consente di scegliere, fra tante "manovre", quelle più semplici e necessarie per risolvere nel modo migliore le operazioni stesse. Ciascuna manovra è assegnata a una specifica squadra sul campo attrezzata per svolgerla al meglio. Tra questi citiamo per

memoria: attacco diretto con acqua, attacco con soli attrezzi manuali, attacco integrato (acqua + attrezzi manuali), attacco con acqua da terra e da aereo, costruzione di una linea di difesa con mezzi meccanici, attacco indiretto con fuoco tattico, controfuoco, fuoco parallelo etc. Lo schema presentato nella Figura 3 illustra in sintesi l'algoritmo di trasmissione dalla strategia alle tattiche e manovre nella lotta contro gli incendi.

Figura 3 - Schema della strategia, tattiche e manovre nel processo di attacco all'incendio



## L'analista dell'incendio boschivo.

Questa figura (e questa funzione) richiede di essere trattata a parte per la rilevanza che negli ultimi anni va assumendo nello scenario euro-mediterraneo degli incendi. L'introduzione dell'analista si ha in Spagna dopo il grande incendio del Solsonés in Catalogna, negli anni '90; il primo analista è stato Marc Castellnou Ribau, laureato in Ingegneria forestale a Lleida; egli per primo ha introdotto il lavoro di analista dell'incendio boschivo in Spagna, dopo un intenso rapporto di collaborazione in California e Oregon con Doug Campbell (creatore del linguaggio CPS basato sulla osservazione empirica del comportamento del fuoco sul campo). La figura oggi è standardizzata con decine di tecnici che affiancano le decisioni del Direttore delle operazioni e lo supportano soprattutto in senso "proattivo", con un ruolo di previsione del comportamento del fuoco.

In Sardegna nel 2009 si tenne il primo corso di analista tra operatori del CFVA, a cui sono seguiti altri 5 corsi; poco prima (2008) nacque il primo gruppo italiano di analisi

e uso del fuoco (GAUF, chiamato in lingua sarda “Mastros de Fogu”.) Successivamente anche la Regione toscana ha provveduto a formare i suoi primi analisti (di campo e di sala operativa) e gruppi GAUF. Diverse regioni oggi si incamminano su questa strada. Appare a questo punto necessario – considerato anche che la nuova legge di modifica della L. 353/00, la 155/21 ha introdotto tra le tecniche selvicolturali e le manovre ammesse nella lotta attiva sia il fuoco prescritto sia il controfuoco – che ogni sistema regionale di lotta si doti della figura di analista dell’incendio boschivo, assieme a quella degli operatori del controfuoco (in lotta) e fuoco prescritto (in prevenzione).

### ***L’Incident Command System (ICS).***

Fatta questa lunga ma necessaria premessa è giunto il momento di parlare dell’ICS (*Incident Command System*) e di descrivere in sintesi in cosa consiste. Tale metodo nacque negli USA intorno agli anni ’70 del secolo scorso, dopo che nel 1972 disastrosi incendi evidenziarono alcuni elementi critici nell’organizzazione di lotta federale e statale.

Li elenchiamo e vediamo quanto ci sia di comune oggi in Italia con quegli stessi problemi:

- terminologia non unificata tra le varie agenzie intervenute;
- carenza di un sistema organizzativo capace di espandersi e contrarsi in accordo con le concrete necessità che la situazione di emergenza presentava nelle varie fasi;
- comunicazioni indipendenti per ciascuna agenzia, senza alcuna standardizzazione e compatibilità;
- carenza di piani d’azione consolidati;
- carenza di installazioni ausiliarie per la organizzazione.

Occorreva costruire un sistema unitario, riconosciuto da tutte le diverse agenzie, certificato e interscambiabile, a prescindere dalle appartenenze istituzionali. Per sviluppare il sistema ICS, si unirono al *U.S. Forest Service* alcune organizzazioni della California, come il Dipartimento Forestale di Protezione dagli incendi della California, l’Ufficio dei Servizi d’emergenza del Governatore, i dipartimenti dei Pompieri di Los Angeles, Ventura, Santa Barbara, il dipartimento dei Pompieri della Città di Los Angeles e nacque la organizzazione chiamata *FIRESCOPE (Firefighting Resources of California Organized for Potential Emergencies)*. Nel 1973 si insediò la prima Squadra Tecnica di “Firescope” per guidare la costruzione della struttura di ricerca necessaria alla elaborazione del modello di gestione richiesto dal Congresso USA. Da queste elaborazioni vennero emanate le prime componenti fondamentali del ICS, vale a dire l’ICS propria-



mente detto e il MACS, (*Multi-agency Coordination System*). Dopo gli attentati del 2001 alle Torri Gemelle, il Governo americano estese l'ICS a livello federale, statale e locale per standardizzare tutte le procedure finora esistenti nei diversi organismi pubblici. Attualmente l'ICS è stato adottato in differenti paesi di tutti i continenti, ed è raccomandato da diversi organismi delle Nazioni Unite, tra le quali la FAO (2004), ed è stato promosso nelle III, IV e V Conferenze Mondiali sugli Incendi forestali in Australia, Siviglia, Sudafrica. Infine, tale metodo è stato adottato come norma ISO 22320:2011, denominata "Sicurezza Sociale, Gestione delle Emergenze – Requisiti per la risposta ad Eventi", pubblicata nel novembre 2011. Essa definisce le pratiche richieste per l'identificazione del comando e controllo delle strutture organizzative e dei procedimenti relativi, supporto alle decisioni, standardizzazione e gestione delle informazioni.

In Spagna, dal 1993 (anno in cui venne tenuto un seminario del Forest Service U.S.A. ai tecnici forestali) l'ICS si è progressivamente imposto con il nome di *Sistema de Manejo de Emergencias*. In Italia solo il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, dichiara di operare secondo le procedure dell'ICS, ma risulta totalmente isolato rispetto alle altre Agenzie che operano nel territorio italiano (Regioni, CFS, Province, Volontari/Prot.Civ. etc.) che non adottano lo stesso sistema. Il modello ICS è "la combinazione di installazioni, dispositivi, personale, protocolli, procedimenti e comunicazioni, dentro una struttura organizzativa comune, con la responsabilità di amministrare le risorse assegnate per raggiungere, efficacemente, gli obiettivi pertinenti ad un evento" (Caamaño Azcarate 2013). È un sistema flessibile, che permette in modo standardizzato l'incorporazione rapida di personale e altre risorse provenienti da diverse zone o istituzioni, è una struttura di gestione comune efficace ed efficiente. Vigili del fuoco, guardie forestali, operai forestali, volontari, forze armate, polizia, servizi sanitari sono strutturati in modo che operino nello *stesso sistema di comando*, impiegando una terminologia comune, con una organizzazione definita e retta da protocolli, procedure e procedimenti standardizzati.

Il sistema ICS sviluppa quattro funzioni principali per la gestione di un'emergenza, per quanto semplice o complessa possa essere: Direzione, Operazioni, Logistica, Pianificazione.

- la Direzione di estinzione ha la piena e totale responsabilità nel fronteggiare l'incendio: essa definisce gli *obiettivi* e le *priorità* (cioè la *strategia*) attraverso un piano (scritto o verbale, che deve essere conosciuto da tutti). Il piano per la natura dell'evento è soggetto ad adattamenti o revisione continua. Non esiste emergenza che non abbia una direzione riconosciuta e operativa sul campo;
- la sezione Operazioni disimpegna nel sistema la responsabilità di dirigere le operazioni *tattiche* assegnate dal piano strategico fino al compimento degli obiettivi

definiti. Riguarda sia le operazioni terrestri, sia quelle aeree, sia le operazioni di anticipazione (come quelle derivanti dall'analisi e uso del fuoco). Ciascuna squadra assegnata alle operazioni esegue le *manovre* più idonee;

- la sezione Logistica, come dice il termine, si occupa di garantire tutti i servizi necessari, dalla funzionalità delle installazioni di campo, alle reti di comunicazione e loro regolazione, somministrazione di pasti e ricovero per gli operatori, assistenza sanitaria ove necessaria etc.;
- la sezione Pianificazione comprende l'attività di raccolta delle informazioni, da remoto e in loco, la loro valutazione e selezione, la diffusione alle componenti di lavoro; è un valido aiuto allo staff della direzione con cui costruisce il piano d'azione. La figura dell'Analista dell'incendio boschivo si colloca in questa sezione, insieme anche al responsabile della comunicazione (interna ed esterna).

Le principali caratteristiche del sistema sono, inoltre:

- Una Direzione per obiettivi
- Unità della catena di comando
- Inseadimento e trasferimento del comando -Organizzazione modulare
- Terminologia comune
- Comando unificato
- Integrazione delle comunicazioni
- Piano di azione.

Tra le caratteristiche prima citate è, ad esempio, la identificazione di una *terminologia comune* per indicare la tipologia delle squadre e delle attrezzature sul campo, che devono essere basate in ragione della funzionalità piuttosto che dell'appartenenza ad una o altra amministrazione. Ad esempio, le squadre terrestri, definite secondo la specializzazione: tipo I, tipo II, tipo III (Molina *et al.* 2022: 14).

Unità di Tipo I sono quelle che fronteggiano le parti più critiche dell'incendio (testa o fianchi attivi) avendo capacità operativa maggiore, le altre, via via operando nelle parti meno attive (coda, fianco). In Spagna tra le unità di Tipo I possiamo indicare le unità GRAF, le BRIF, le squadre PRESA; in Portogallo i GAUF. Unità di Tipo I possono essere individuate in Sardegna (a partire dal 2008) e in Toscana (dal 2012) nei gruppi, nati a seguito degli interscambi di *Fire Paradox*, chiamati GAUF analogamente ai portoghesi e in lingua sarda *Mastros de Fogu*. Il modello di unità di Tipo 1 in USA è quello di 18-20 operatori che operano in sintonia, con orario continuato (riposano sul campo e si alternano, con turni di 14 giorni e due settimane di riposo: Hot shots). Si distinguono inoltre per squadre che lavorano con attrezzi manuali, con

macchine operatrici terrestri (autobotti e movimentazione terra), mezzi aerei (elicotteri e aerei, compresa la relativa logistica e i rifornimenti). Negli Stati Uniti dagli anni '40 del secolo scorso sono presenti i famosi *Smokejumpers*, che raggiungono in volo i luoghi più impervi per operare. Questi ultimi moduli di lavoro non sono diffusi in Europa, soprattutto per i limiti legati alle norme contrattuali e di sicurezza. I moduli generalmente applicati in Italia sono basati sulle unità motorizzate (leggere, medie o grandi, a seconda del contenuto del serbatoio d'acqua da 400 a 20.000 litri) e numeri di addetti che vanno da 3 a 5.

A seconda della tipologia di unità si distingue tra:

- singole unità (un'autobotte con equipaggio), risorse semplici;
- task force (automezzi con diverse potenzialità che lavorano insieme);
- colonna mobile (automezzi e strutture specialistiche associate)

La *struttura modulare* è un'altra importante caratteristica del sistema, che consente di adattare il dispositivo alla dimensione e complessità dell'evento in atto. In particolare la struttura sul campo viene integrata fino a tre o più livelli (unità, settori, divisioni) a ciascuno dei quali viene assegnato un responsabile.

## Esempi internazionali di applicazione del sistema

Abbiamo visto che in Spagna dal 1993 si è sviluppato un ampio dibattito sull'utilizzo del "*Sistema de manejo de Emergencias*" e di conseguenza sono stati adottati moduli attuativi secondo l'ordinamento statale basato sulle autonomie. Va segnalato subito che, pur in presenza di un forte ordinamento autonomistico presente in Spagna, ciascuna Regione spagnola (oltre all'Andalucia, anche Catalunya, Paese Basco, Galizia, Castilla La Mancha, Estremadura) ha adottato, con piccole differenze, lo stesso linguaggio e metodo che rende possibile forti interrelazioni tra regioni vicine; la stessa componente statale, che si sviluppa attraverso la cooperazione militare dell'U.M.E. (*Unidad militar de emergencias*) adotta le stesse procedure, che consentono a forze diverse per formazione anche culturale di trovarsi senza problemi sul campo e convergere sugli obiettivi di lotta.

Di seguito si presenta l'attuale modello in uso presso la *Comunità Autonómica de Andalucia*, nel Sud della Spagna. Il riferimento è lo Statuto di autonomia della Comunità. L'art. 66.1 del suo statuto stabilisce che "spetta alla Comunità autonoma la competenza esclusiva in materia di protezione civile che include la regolazione, la pianificazione e la esecuzione di misure relative alle emergenze e la sicurezza civile,

così come la direzione e il coordinamento dei servizi di protezione civile che includono i servizi di prevenzione ed estinzione degli incendi, rispettando le competenze dello Stato in materia di pubblica sicurezza”.<sup>15</sup> D'altra parte, l'art. 57.1 dello Statuto assegna alla comunità autonoma “la competenza esclusiva in materia di foreste, regolazione e pianificazione degli spazi naturali [...] e competenza esclusiva in materia di prevenzione ed estinzione degli incendi”.

Il decreto in nota approva il *Plan Territorial de Emergencias de proteccion civil de Andalucia (PTEAnd)*, documento corposo e complesso che stabilisce lo schema di coordinamento tra le distinte amministrazioni pubbliche e/o entità private chiamate ad intervenire sull'evento. Si evidenzia che all'art. 6 il PTEAnd assume il carattere di Piano generale (*Plan director*) con cui sviluppa le direttrici e i requisiti da osservare nell'elaborazione dei distinti piani di emergenza.

Uno di questi è il Plan INFOCA (*Plan de emergencias por incendios forestales de Andalucia*). In generale i piani di emergenza contro gli incendi sono caratterizzati non solo da elementi di organizzazione dell'estinzione, ma si accompagnano anche a forti azioni di prevenzione strutturale (selvicoltura preventiva) fino alla scala della municipalità, finanziati e realizzati periodicamente.

Nella sostanza il Plan INFOCA tiene conto della seguente classificazione:

- Tre epoche di pericolo incendi: bassa, media, alta
- Livelli di gravità potenziale:
  - Livello 0: gli incendi possono essere controllati con i mezzi previsti nel PLAN INFOCA e non sono previsti problemi per la popolazione;
  - Livello I: incendi che, pur controllabili con i mezzi del Plan INFOCA, si prevede una possibile evoluzione negativa per le persone e beni che richieda l'adozione di misure speciali;
  - Livello II: incendi per cui debba essere prevista la incorporazione di strutture di soccorso (a cura della direzione del Piano) fino al livello di concorso nazionale;
  - Livello III: incendi che mettono a rischio interessi nazionali e devono essere dichiarati tali dal Ministero degli interni.
- Gradi di evoluzione di un incendio forestale (in base a fattori e valori in gioco):
  - Grado A: incendio iniziale (intervento dei mezzi in attacco iniziale);
  - Grado B: incendio semplice che può essere affrontato in attacco ampliato al livello II;
  - Grado C: incendio medio, che può essere affrontato in attacco ampliato al livello III (richiedono l'intervento di mezzi aerei regionali e brigate di rinforzo (BRICA)

<sup>15</sup> Decreto 69/2024 del 4 marzo, *Consejería de la presidencia, interior, dialogo social y simplificación administrativa*, B.O.J.A. n. 47

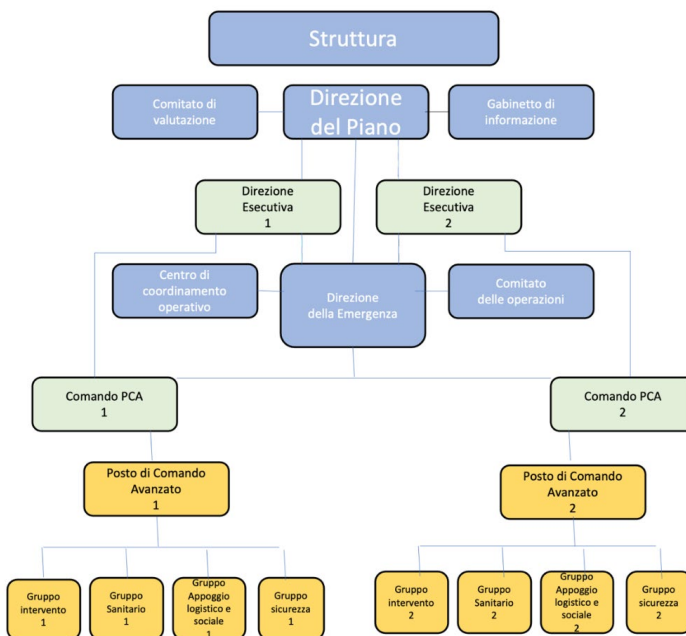
- Grado D: incendio alto, in attacco ampliato di livello IV (richiede il dispiegamento del massimo dispositivo provinciale e intervento mezzi aerei e gruppi terrestri provenienti anche dall'esterno della provincia);
- Grado E: incendio estremo, che supera i livelli precedenti.

Il delicato rapporto tra l'incendio forestale e le sue conseguenze in termini di protezione civile si risolvono attraverso la dichiarazione del Livello I e successivi del Plan INFOCA, che chiama al PMA le figure competenti per operare le "misure speciali" (evacuazioni, assistenza sanitaria, intervento specialistico su materiali diversi da quelli vegetali etc.).

Ritornando invece alla architettura generale del sistema di estinzione si comprende come vi sia un percorso completo dalla direzione generale del Piano, fino alle azioni di campo, e ciò differenzia notevolmente l'architettura andalusa (e spagnola in genere) da quella italiana, che con il "Metodo Augustus" di fatto si ferma alle Sale operative, demandando come già visto alle singole organizzazioni i propri protocolli.

Il PTEAnd definisce la «struttura organica e funzionale che garantisce una direzione unica». In questa struttura oltre agli alti livelli di carattere regionale e provinciale si inquadra il Posto di Comando Avanzato (PMA), i gruppi operativi, le relative responsabilità. La struttura generale appare come in Fig. 4.

Figura 4 - Struttura generale del PTEAnd (si noti il modulo PMA con i riferimenti ai gruppi operativi)



Trattandosi di un Piano a carattere generale in materia di protezione civile, quando l'evento previsto o in atto determina problemi alla sicurezza delle persone o possibili danni ai beni, allora la gestione del PMA viene assunto dal titolare del Servizio di Protezione Civile o persona designata che, in caso di evento dovrà:

- stabilire l'ubicazione del PMA;
- coordinare gli operativi nella zona di attuazione e decidere sul loro impiego;
- gestire le risorse fino alla risoluzione dell'evento;
- informare la direzione esecutiva di ogni evoluzione;
- eseguire i lavori necessari per il recupero dei servizi minimi essenziali alla popolazione;

Quando invece si tratta di incendio forestale che non minaccia persone o beni materiali allora il PMA viene direttamente gestito dai servizi forestali andalusi (PAIF, *Puesto de análisis de Incendios forestales*). Nei casi intermedi viene costituito un comando unificato in cui il PAIF diventa un gruppo operativo.

Il Posto di Comando avanzato viene strutturato attraverso:

- la presenza del responsabile delle operazioni;
- personale tecnico per la gestione dell'emergenza;
- rappresentanti degli operativi intervenuti;
- altre persone designate per la necessità.

I Gruppi operativi sono anche essi standardizzati e si raggruppano in:

- gruppi di intervento propriamente detti (quelli che realizzano specifiche manovre);
- gruppo sanitario;
- gruppo di sicurezza;
- gruppo di appoggio logistico e sociale.

Si tratta dunque di una organizzazione che rispetta in larga parte i principi dell'ICS e che supera i problemi delle diversità di linguaggio, procedure, definizioni nonché supporta la responsabilità del Direttore delle Operazioni con un sistematico ed organizzato modulo di comando sul campo. Il PMA è supportato, tra l'altro, da un mezzo aereo che svolge le funzioni di osservazione dello scenario dall'alto e aiuta a gestire meglio le incertezze di un fenomeno molto variabile nel tempo e nello spazio quale è l'incendio forestale e di interfaccia urbano-rurale. Di fatto l'architettura presentata è la chiusura del cerchio virtuoso tra il metodo della Protezione

Civile come sistema di responsabilità compartite e la metodologia dell'incontro sul campo nella gestione dell'evento.

## Esempi dall'Italia

Abbiamo già argomentato sulla diversità metodologica e organizzativa legata alle competenze attribuite al sistema regionale in materia di prevenzione, previsione, lotta attiva agli incendi boschivi. La Regione Toscana costituisce una particolarità tra le regioni italiane, dato che il sistema di lotta agli incendi è di competenza del Settore Forestazione e non della Protezione Civile. Non solo per questo motivo, con la L. 39/2000, recante “Legge Forestale della Toscana” e successive modificazioni la lotta agli incendi è caratterizzata da una forte attenzione alla prevenzione strutturale, attribuita agli Enti Locali, e il sistema di lotta si è potuto nel tempo costruire e potenziare attraverso il nucleo formativo costituito dalla Scuola Antincendi della Regione Toscana con sede in Siena.

Da quella sede le comunità locali toscane hanno potuto formare i loro funzionari D.O. (Direttori delle Operazioni), i volontari, i nuclei G.A.U.F. (gruppo di analisi e uso del fuoco), gli addetti alla logistica e realizzato, anche attraverso l'uso pianificato del fuoco prescritto nelle stagioni non emergenziali, continue esercitazioni per raffinare i livelli di intesa tra le varie componenti. Sono inoltre in dotazione alla struttura regionale antincendio le “carte operative” che riportano – per le esigenze del posto di comando locale – tutte le informazioni essenziali al corretto svolgimento delle operazioni.

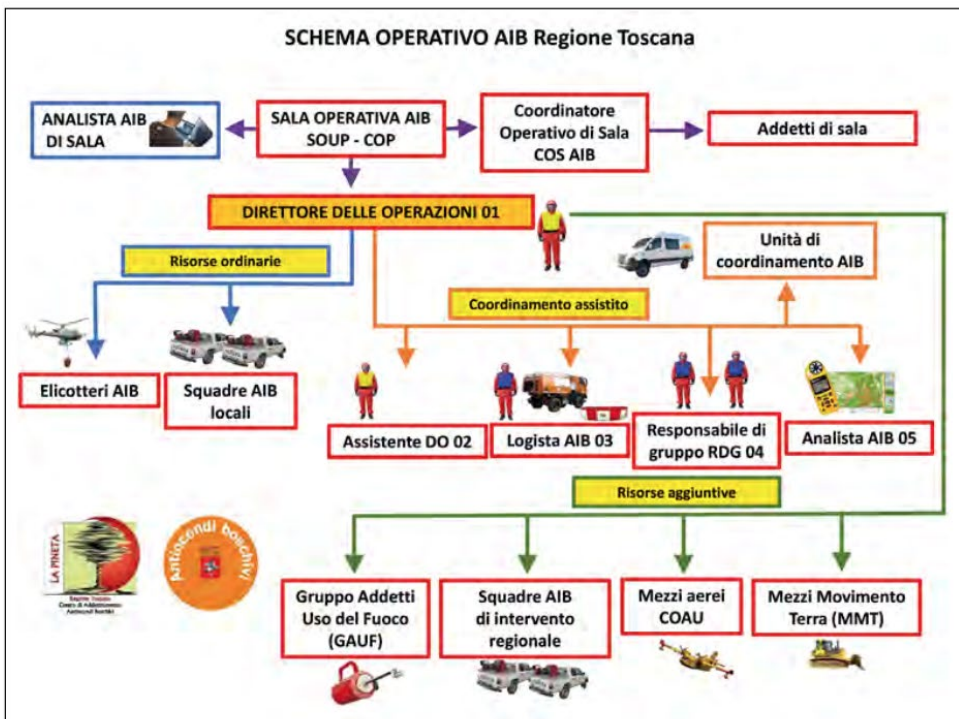
Un ulteriore elemento di interesse è dato dalla catalogazione delle tipologie di incendio secondo il “motore”: incendio Topografico (standard, litorale), guidato dal Vento (con rilievi, in pianura), guidato dal combustibile (Convettivo standard), recependo l'esperienza catalana<sup>14</sup>, che aiuta in modo marcato a interpretare la tipologia di evento che ci si trova a dover affrontare, anticipandone il comportamento in base all'analisi meteo e morfologica. Si tratta di un primo passaggio di base importantissimo per la successiva adozione del metodo ICS; la Direttiva del PCM 10 gennaio 2020 riconosce che:

Nel caso di incendio boschivo complesso, come definito e disciplinato nel piano regionale AIB, nel quale il numero di attività contemporanee o di risorse da coordinare supera la capacità gestionale individuale, è definito un modello di intervento strutturato, come ad esempio un sistema di comando e controllo di tipo ICS, anche tenendo conto di eventuali accordi e protocolli di intesa sottoscritti in tema di AIB sulla base delle norme vigenti.

<sup>14</sup> Convenzione con la *Fundació Pau Costa*.

La Regione Toscana, nel Piano AIB 2023-25 definisce il sistema come “DOS assistita” in cui le Sale operative regionale e provinciale integrano ed assistono, anche con l’ausilio di un analista di sala e un analista di campo oltre al logista di turno la azione del D.O. sul campo. Pur avendo le caratteristiche elementari di “Posto di comando avanzato (PCA)”, l’associazione con le risorse Statali (es. il C.N.VV.FF.) viene rimandata, in base agli accordi con la Regione, a situazioni “caso per caso”; l’incertezza che si determina potrebbe portare a creare, in caso di incendio complesso, a separate catene di comando. La Fig. 5 presenta l’organigramma.

Figura 5 – Schema operativo AIB Regione Toscana



Fonte: Piano AIB 2023-2025, pag 180.

## Conclusioni.

La prevenzione e la gestione degli incendi boschivi costituisce oggi un problema non solo di natura tecnica ma soprattutto – per gli impatti sui sistemi umani – di natura



sociale. La prevenzione strutturale dei comparti agro-forestali è un fattore chiave per una adeguata sicurezza anche degli insediamenti urbani e di quelli sparsi rurali; un miglioramento nella rete organizzativa nella direzione di un metodo comune, condiviso e standardizzato per quanto possibile – seguendo esempi virtuosi in atto anche nell’Europa mediterranea e non solo – consentirebbe di garantire una migliore efficacia negli interventi riducendo il danno alle persone, ai loro beni e all’ambiente naturale. L’adozione di un metodo condiviso (linguaggi, protocolli, tipologia di gruppi di intervento) consentirebbe l’interscambiabilità delle esperienze e l’apporto reciproco in caso di emergenze di carattere sovraregionale o internazionale. In definitiva, il miglioramento di un sistema di “gestione” degli incendi e non semplicemente di “lotta agli incendi”.

*[Articolo ricevuto il 24 Ottobre 2024 – accettato il 23 Novembre 2024]*

## Bibliografia

AA.VV.

2021 'Clasificación de las generaciones de incendios forestales: actualización', *Revista Incendios y Riesgos Naturales*, 3, pp. 70-72.

Caamaño Azcarate, J.

2013 *Sistema de manejo de emergencias*, Masterfuego, material di studio.

Couto, T.F., Filippi, J.B., Baggio, R., Campos, C. e R. Salgado

2024 'Numerical investigation of the Pedrógão Grande pyrocumulonimbus using a fire to atmosphere coupled model', *Atmospheric Research*, 1, pp. 1-11.

Delogu, G.M.

2013 *Dalla parte del fuoco, ovvero il paradosso di Bambi*, Nuoro, Ed. Maestrale.

Molina, D.M., Sabater, A., Grillo, F., Garcia, E. e F. Dalmau-Rovira

2022 'Definimos tipologías de unidades de intervención en incendios forestales', *Revista Incendios y Riesgos Naturales*, 6, pp. 14-17.

Neger, C., León-Cruz, J. F. e S. Gössling

2024 'The tourism fire exposure index for the European Union', *Tourism Management*, 103, doi: 0.1016/j.tourman.2024.104901.

Pasini, A.

2020, *L'equazione dei disastri. Cambiamenti climatici su territori fragili*, Torino, Codice Edizioni.

Rodríguez F.-B., Muys, C.B., Winkel, G. e C. Parra

2024 'Revisiting wildfire resilience from a territorial perspective: insights from Mediterranean Spain', *Journal of Environmental Planning and Management*, pp. 1-30,

Tedim, F., Leone, V., Amraoui, M., Bouillon, C., M.R. Coughlan, Delogu, G.M. P.M. et al.

2018 'Defining Extreme Wildfire Events: Difficulties, Challenges, and Impacts', *Fire*, 1, 9, pp. 1-28

Xanthopoulos, G., Leone, V. e G.M. Delogu

2020 'The suppression model fragilities: The "firefighting trap"', in F. Tedim, V. Leone, T.K. McGee eds., *Extreme Wildfire Events and Disasters*, Amsterdam, Elsevier, pp. 135-153.

## About the Author

Giuseppe Mariano Delogu served as Director of the "Corpo forestale e di Vigilanza Ambientale" of the Sardinia Region. He obtained the 2nd level Master's program "Ciencia y Gestión de Incendios Forestales (Masterfuego)" in 2014 at the University of Lleida (Spain). He currently works as a freelance professional and collaborates on international projects focused on wildfire and fire management. Since 2019, he has been teaching "Civil Protection Techniques" for

the master's degree in Forest and Environmental Systems at the Department of Agricultural Sciences, University of Sassari. He is the author of numerous publications in national and international journals focusing on the topic of wildfires management.

GIUSEPPE MARIANO DELOGU

e-mail: [gmdelogu@icloud.com](mailto:gmdelogu@icloud.com)

# POLIARCHIE / POLYARCHIES

## NOTA PER GLI AUTORI

Gli elaborati eleggibili per pubblicazione dovranno rispettare i seguenti requisiti:

Estensione massima di 70000 caratteri spazi, note, figure, tabelle e bibliografia incluse (corrispondenti a 9000 parole circa).

Presentare tabelle e figure nella forma grafica più semplice (solo griglia, monocromatiche, no grassetto o corsivo).

Presentare rinvii bibliografici e note nel testo in stile «Harvard», con una bibliografia finale, es.:

- nel testo: (Duverger 1951; Downs 1957);
- in bibliografia:
  - Downs, A.  
1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
  - Duverger, M.  
1951 *Les partis politiques*, Parigi, A. Colin.

I riferimenti ad articoli in rivista o capitoli in libro nella forma:

Sani, G. and G. Sartori

1978 'Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 8, pp. 339-361.

1982 'Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies', in H. Daalder and P. Mair (eds.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage.

I rinvii ad autori multipli nella forma: (Rokkan e Lipset 1967).

I rinvii a pagine nella forma: (Downs 1957: 135).

Presentare un titolo e un abstract in lingua inglese, e una sintesi in lingua italiana.

Presentare parole chiave in lingua inglese (Key Words) e in lingua italiana.

Presentare una Nota bio-bibliografica dell'Autore in lingua inglese.

Gli elaborati vanno indirizzati in forma elettronica alla Direzione:

Prof. Giuseppe Ieraci

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Università degli Studi di Trieste Piazzale Europa 1

34127, Trieste

tel.: 040 558 3516

e-mail: poliarchie@dispes.units.it

# Indice dell'annata 2024

## ARTICOLI

- 4 Democratization by Elections or Democratic Regression? Nigeria, Zambia and Kenya after the Last Elections (2021-2023)  
*Federico Battera*
- 32 Helping my Friends: Rethinking Disaster Diplomacy in the Wake of 1999 and 2023 Seismic Events in Turkey, Syria and Greece  
*Massimo D'Angelo*
- 57 Integrity of Public Functions as the Cornerstone of Good Governance. The Evolution of the Principle over Three Seasons  
*Francesco Merenda*
- 140 La lunga saga sul ripristino dei controlli alle frontiere interne: dalla crisi migratoria del 2015 alle più recenti proposte di riforma del Codice Schengen  
*Laura Fabiano*
- 159 Shelter Theory Understood by Middle Powers: Analysis of Türkiye's Foreign Policy in Libya and Somalia  
*Edoardo Lavezzo*
- 193 Governance e digitalizzazione: sfide e opportunità per la Pubblica Amministrazione  
*Francesco Recanati*
- 214 La soddisfazione lavorativa nella pubblica amministrazione: il ruolo dell'utilità sociale  
*Matteo Sema e Sara Cervai*

## FORUM

### *Violenza di genere: stereotipi e percezioni in alcune indagini sociologiche*

- 89 Gender-based Stereotypes and Secondary Victimization in Italian Trials for Rape: Deconstructing Rape Myths  
*Selena Mariano*
- 110 Paradigmi di cura in evoluzione: uno studio qualitativo sulla percezione della violenza ostetrica da parte dei professionisti del parto  
*Giuditta Mitidieri*

## FORUM

### *Incendi boschivi, modelli di gestione e sfide organizzative*

- 238 Rispondere al fuoco: il ruolo cruciale delle reti organizzative nella gestione degli incendi boschivi  
*Gabriele Blasutig e Lucio Ulian*
- 269 I modelli organizzativi della gestione degli incendi nell'Europa mediterranea  
*Giuseppe Mariano Delogu*

# REFEREES POLIARCHIE/POLYARCHIES

ALFIERI Luigi, UniURB  
AMADEO Stefano, UniTS  
ANDREATTA Stefano, UniROMA3

BAGNI Silvia, UniBO  
BARONCINI Elisa, UniBO  
BOLGHERINI Silvia, UniPG  
BORGHETTO Enrico, UniFI  
BOTTI Alfonso, UniMORE  
BRIGIDDI, Serena, URV-Tarragona

CAMA Giampiero, UniGE  
CARACAUSI Andrea, UniPD  
CASADEI Thomas, UniMORE  
CASOLARI Marzia, UniTO  
CAVIGLIA Daniele, UniKORE  
CESA Marco, UniBO  
CHIAPPONI Flavio, UniPV  
CIAPETTI Lorenzo, UniBO  
CITRIGNO, Anna Maria, UniME  
CLEMENTI Marco, UniPV  
COCCO Emilio, UniTE  
COLUCCI Michele, CNR  
CORRADI Consuelo, LUMSA Roma  
COZZI Ottavia, UniUd  
CREMONINI Cinzia, UniCATT

DEANA Francesco, UniUD  
DUCE Alessandro, UniPR

FAVARÒ Valentina, UniPA  
FAVERO Giovanni, UniVE  
FEDERICO Veronica, UniFI  
FELTRIN Paolo, già UniTS  
FERMEGLIA Matteo, Uni Hasselt (BE)  
FIORI Antonio, UniBO  
FRANZESE Lucio, UniNA

GAZZOLO Tommaso, UniSS  
GIACALONE Massimiliano, Un. della Campania  
"Luigi Vanvitelli"  
GIANNONE Diego, UniNA2  
GIUNCHI Elisa, UniMI  
GOSSETTI Giorgio, UniVR  
GRASSI Davide, UniTO  
GRATTAGLIANO, Ignazio, UniBA "Aldo Moro"

GRIMALDI Selena, UniTE  
GUERZONI Corinna, UniBO

IMPARATO Emma Annamaria, UniOR

LANDINI Irene, UniTN  
LANNI Sabrina, UniMI  
LOCCHI Maria Chiara, UniPG  
LUCARELLI Sonia UniBO

MAGRIS Francesco, UniTS  
MARRA Realino, UniGE  
MATTALUCCI Claudia, Uni Bicocca  
MATTINA Liborio, già UniTS  
MILANO Enrico, UniVR  
MISIANI Simone, UniTE  
MOCARELLI Luca, UniMB  
MORGAN E. H., UniROMA3

PAVANI Giorgia, UniBO  
PICCOLINO Gianluca, UniSI

PIRRO Andrea, UniBO  
PODDA Antonello, UniCA  
PORCELLI, Giorgio - UniTS  
PORRO Giuseppe, UniINSUBRIA

RANIOLO Francesco UniCAL  
RIVA Elena, UniCATT

SCARCIGLIA Roberto, già UniTS  
SCIACCA Fabrizio, UniCT  
SCIORTINO Giuseppe, UniTN  
SMITH Julie P., Australian Nat. University

TEBALDI Mauro, UniSS  
TRAMPUS Antonio, UniVE

VERZICHELLI Luca, UniSI  
VOLPINI Paola, UniROMA1  
ZAGATO Lauso, UniVE