



Signor Presidente, onorevoli Deputati e Deputate,

prima di tutto, a nome dell'Azienda Regionale Emergenza Urgenza della regione Lombardia, ringrazio tutti voi per l'opportunità che avete ritenuto di offrirci in questo particolare momento in cui vi accingete a riordinare le attività e le attribuzioni dei compiti delle varie componenti e strutture operative del servizio nazionale di Protezione Civile.

Salutiamo con piacere che il Legislatore valuti la Protezione Civile come una funzione importante dello Stato tale da essere considerata un servizio pubblico essenziale e come tale intenda regolamentarla e riformarla.

Nel quadro di questo disegno complessivo, riteniamo di fondamentale importanza la possibilità di **collegare chi si occupa di preparare i piani di soccorso o di emergenza con chi costituisce il punto di contatto con i destinatari di quei piani, ovvero tutti i cittadini**. Una connessione necessaria; un po' l'anello mancante per chiudere il cerchio dell'azione di protezione civile riferita allo specifico aspetto dell'emergenza.

Se è vero che la filiera di attività che contraddistingue la funzione pubblica di protezione civile è **un ciclo quasi perpetuo di attività** che vanno dalla previsione, prevenzione, preparazione, soccorso, gestione del soccorso e, infine, ripristino delle attività ordinarie della comunità e territorio colpiti diventa a nostro parere essenziale l'integrazione puntuale con l'aspetto del primo contatto con il cittadino così come è svolta dagli operatori del Numero Unico dell'Emergenza 112, attivo in Lombardia da giugno del 2010.

Grazie al servizio "Emergenza 112" tutte le telefonate di emergenza confluiscono in un'unica Centrale Operativa, qualsiasi numero di soccorso il chiamante abbia composto, Gli operatori della Centrale filtrano le chiamate e le smistano, dopo aver localizzato il chiamante e individuata l'esigenza, all'ente competente per la gestione: Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato (113), Vigili del Fuoco (115), Emergenza Sanitaria(118). l'intero processo viene completato in un tempo medio di 40 secondi e l'azione di filtro è pari a circa il 60% delle chiamate in ingresso.

Il progetto è stato avviato il 21 giugno 2010 a Varese e oggi copre praticamente tutto il territorio lombardo circa dieci milioni di cittadini con tre centrali: Milano (per l'area di Milano), Brescia (per le aree di Brescia, Pavia, Cremona, Mantova, Sondrio e Lodi), Varese (per le aree di Varese, Lecco, Como, Bergamo e Monza e Brianza).

**Il servizio "Emergenza 112" garantisce all'utenza:**

1. **una risposta rapida ed efficiente da parte delle Forze alle chiamate di emergenza/soccorso effettuate da qualunque cittadino italiano o straniero da telefono fisso o mobile;**
2. **la funzionalità di localizzazione e/o identificazione del chiamante sia da telefonia fissa sia da mobile;**
3. **un servizio multilingue;**
4. **l'accesso ai diversamente abili.**
5. **l'aumento della percezione della sicurezza espressa dal territorio (il cd. safety feeling), con le conseguenti positive ricadute in termini di comunicazione istituzionale.**

Ma questa "risposta", che ottempera pienamente a criteri e standard di efficienza stabiliti in sede UE in realtà è efficace, ossia funziona, solo se la "rete", il sistema di risposta complessiva dello Stato tiene, se i dispositivi organizzativi di tutti gli altri attori che concorrono all'azione emergenziale, sia essa di Protezione Civile (VVFF, Sanità eccetera) sia di ordine pubblico, sono in linea. **La nostra "risposta" in pratica è il primo punto di contatto tra Stato e cittadino, tra domanda e offerta ed è nel contempo l'attivatore primario della macchina emergenziale sia in micro che in macro criticità.**

Il Numero Unico di Soccorso 112 non è un "semplice" servizio di risposta telefonica, pur moderno, integrato ed europeo, ma ha l'importante funzione di accogliere la domanda del cittadino e di attivare e orientare la risposta dello Stato.

**Appare evidente allora come la posizione dell'operatore NUE sia strategica in qualità di primo contatto nella filiera di risposte di Protezione Civile.**

La connessione della funzione NUE con quello che oggi definiamo "sistema di protezione civile" **assume un'importanza fondamentale in un momento topico in cui il cittadino e un'intera comunità sono particolarmente fragili, indifesi e soli.**

E' facile allora immaginare cosa il NUE possa significare se consideriamo questo servizio **l'attivatore primario dei piani di soccorso** o di emergenza. Immaginiamo infatti l'importanza del NUE, conoscitore dei piani di emergenza, posto in grado, da subito, di assistere il cittadino e indicare, ad esempio, le aree di accoglienza ove recarsi (alla stessa stregua di quanto già oggi in essere per i Piani Coordinati di Controllo del Territorio). Questo sarebbe già possibile realizzare se il modello NUE (così come attivato in regione Lombardia) fosse attivo su tutto il territorio nazionale e messo in condizione di connettersi alla rete dei circa mille e più Comuni che hanno già compilato l'analisi della Condizione Limite per l'Emergenza o CLE, individuata nell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 4007 del 29 febbraio 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 56 del 7 marzo 2012.

Auspichiamo allora che la legge possa in qualche modo prevedere dei **progetti pilota** in tal senso - NUE e attività di Protezione Civile (pianificazione d'emergenza in capo ai Sindaci e pianificazione regionale in capo alle Regioni) - al fine di individuare, definire e perfezionare uno strumento operativo fondamentale nelle prime fasi dell'emergenza e del soccorso.

Il modello operativo del cosiddetto "call center laico" del NUE 112 è, come dichiarato dal Ministero dell'Interno e dalla Commissione salute (vedi più avanti "Servizio NUE 112 in Italia - la storia"), il **modello cui tendere**. Esso prevede che gli operatori responsabili della prima risposta non siano appartenenti alle amministrazioni di "secondo livello" incaricate invece della successiva gestione dell'evento di emergenza: è intuibile immediatamente come il **call center laico** sia molto vicino, anzi ne è la naturale estensione, al sistema di protezione civile italiano che il progetto di legge vuole realizzare.

Tale sistema, che incardina il proprio punto di conduzione dentro la Presidenza del Consiglio dei Ministri come punto "laico" di coordinamento e orientamento, ha una forte analogia con il modello operativo NUE che proponiamo venga assunto quale modello di "risposta e orientamento" della protezione civile.

Auspichiamo allora l'attivazione del NUE 112 (modello Lombardia/call center laico) in tutto il territorio nazionale; ci auguriamo che sia connesso ai piani di emergenza della protezione civile e che possa divenire una delle "funzioni" utilizzate dalla metodologia pianificatoria propria della protezione civile italiana ("metodo Augustus").

### **Servizio NUE 112 in Italia – la storia**

Risale a una decisione del Consiglio delle Comunità europee del 29 luglio 1991 (91/396/CEE) l'introduzione di un numero unico europeo per le chiamate di emergenza, allo scopo di agevolare i cittadini nel prendere contatto telefonico con i servizi nazionali responsabili per ogni tipo di soccorso.

Il provvedimento, in particolare, prescriveva agli Stati membri di introdurre il "112" come numero unico europeo per le chiamate di emergenza, eventualmente anche parallelamente agli ulteriori altro numeri nazionali eventualmente esistenti.

Il termine per l'introduzione della nuova numerazione era fissato al 31 dicembre 1992.

Dopo dieci anni, il 7 marzo 2002, interveniva una Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea (2002/22/CE), «*relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica*», ove all'art. 26 veniva imposto agli Stati membri di provvedere affinché:

1. tutti gli utenti potessero chiamare gratuitamente il numero d'emergenza unico europeo "112" o qualsiasi numero d'emergenza nazionale a partire da qualsiasi apparecchio telefonico (fisso o mobile), compresi i telefoni pubblici a pagamento;
2. le chiamate inoltrate verso il "112" ottenessero una adeguata risposta e fossero trattate nel modo più conforme (non discriminatorio) rispetto alla struttura nazionale dei servizi di soccorso;
3. le imprese esercenti le reti telefoniche pubbliche mettessero a disposizione dei servizi di soccorso, nella misura in cui fosse tecnicamente fattibile, le informazioni relative alla ubicazione del chiamante;
4. i cittadini fossero adeguatamente informati in merito all'esistenza e all'uso del numero di emergenza unico europeo.

Fin dal 2004 fu valutata in sede tecnica ed istituzionale la possibilità di riorganizzare il sistema italiano di risposta alle emergenze sulla base delle migliori pratiche europee, ed in particolare attraverso l'introduzione di un unico punto di contatto denominato, secondo la terminologia adottata dai competenti servizi tecnici europei, "*Public Safety Answering Point*" di primo livello (denominato PSAP1) che facesse da punto di raccolta, filtro e smistamento di tutte le chiamate di emergenza da reindirizzare, per la successiva gestione, alle centrali operative delle amministrazioni competenti per lo specifico evento (denominati PSAP 2).

La necessità di successivi approfondimenti su tale proposta di riorganizzazione portò, negli anni, alla individuazione e valutazione di due diversi modelli organizzativi:

- o un modello che lascia sostanzialmente immutata l'organizzazione esistente, che prevede la raccolta delle chiamate di emergenza da parte delle centrali operative assegnatarie della specifica numerazione di emergenza digitata dal cittadino chiamante e che utilizza le esistenti centrali operative di Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri per smistare - ove necessario - le richieste di intervento di emergenza non riguardanti la pubblica sicurezza e quindi da inoltrare alle centrali operative dei Vigili del Fuoco o dell'Emergenza sanitaria (il modello cosiddetto del "*NUE 2009 Integrato*");
- o un modello che, mutuando gli aspetti organizzativi previsti dal modello del PSAP di primo livello, prevede la creazione di *call center* "laici" (ovvero nei quali gli operatori responsabili della prima risposta non sono in alcun modo appartenenti alle amministrazioni di "secondo livello" incaricate della successiva gestione dell'eventi di emergenza), vale a dire un complesso organizzato di risorse umane e mezzi materiali che funga da centro esclusivo di raccolta delle chiamate di emergenza, con il compito di ricevere, filtrare, classificare, localizzare e quindi smistare - con un ricco corredo informativo elettronico - le richieste di emergenza alle centrali operative delle amministrazioni competenti per lo specifico evento di emergenza (il modello cosiddetto del "*call center NUE 112*").

Durante il tempo di maturazione dei modelli sopra descritti, ed in considerazione dell'assenza di specifici interventi volti all'adeguamento alle previsioni della Direttiva del 2002, il 15 gennaio 2009 la Settima Sezione della Corte di Giustizia Europea, su proposta della Commissione Europea, condanna la Repubblica italiana per non aver ottemperato alla Direttiva 2002/22/CE recepita dal Decreto Legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (il Codice della Comunicazioni Elettroniche).

Il 5 maggio 2010: La Commissione Europea definisce il quadro sanzionatorio applicabile a fronte del mancato seguito da parte dell'Italia alla sentenza di condanna del 2009.

A fronte dell'impellente necessità di evitare sanzioni, viene attuata dal Ministero dell'Interno una strategia su due livelli per rispondere alla Commissione Europea (la cd. "soluzione ponte"); entro luglio 2010 - data limite per dimostrare alla Commissione l'ottemperanza alla normativa comunitaria - si sarebbe dovuta dare evidenza all'Europa

di due elementi certi:

- La disponibilità della localizzazione, su base nazionale, delle chiamate di emergenza dirette alle sole centrali dei Carabinieri
- L'avvio della sperimentazione del modello del "call center NUE 112" nella Provincia di Varese.

Il 21 giugno 2010 a Varese, presenti gli allora Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, e Presidente di Regione Lombardia, Roberto Formigoni, ed i massimi vertici nazionali di Polizia di Stato, Carabinieri, Vigili del Fuoco, si dà il via alla sperimentazione del nuovo modello. Nel luglio 2010 i servizi della Commissione Europea effettuano la visita di verifica con esito positivo. In data 14/03/2011 la Commissione comunica la chiusura della procedura di infrazione contro l'Italia "call center NUE 112" - deve valutare il progetto di estensione di tale modello a tutte le province della regione Lombardia e monitorarne la sua attuazione. Ne fanno parte Ministero dell'Interno, Ministero della Salute, Conferenza Stato Regioni, Polizia di Stato, Vigili del Fuoco, Carabinieri, Emergenza Sanitaria (AREU), Protezione Civile lombarda, Presidenza Regione Lombardia,

Il 4 luglio 2011 viene firmato il protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno e Regione Lombardia per l'estensione del servizio di emergenza 112 a tutto il territorio regionale Il progetto lombardo vede il coinvolgimento della Protezione Civile regionale come Ente partner.

Il 28 dicembre 2012 viene firmata una convenzione tra gli allora Ministro dell'Interno, Cancellieri, e Presidente di Regione Lombardia, Formigoni, che dà avvio alla "attuazione in regione Lombardia del 112NUE secondo il modello del call center laico<sup>1</sup>". Nella logica implementativa individuata dalla Convenzione l'infrastruttura tecnologica realizzata presso le Centrali Operative delle Amministrazioni Centrali attraverso l'attuazione del modello NUE 2009 integrato costituisce un prerequisito per il raggiungimento degli standard tecnologici minimi presso le Centrali Operative di Carabinieri, Polizia di Stato e Vigili del Fuoco, anche ai fini del loro inserimento nel quadro tecnologico del modello del call center NUE 112.

Dal 2002 ad oggi, dunque, diverse sono state le iniziative, i soggetti interessati, le norme emanate e le sperimentazioni avviate (soluzione ponte, NUE 112 integrato, Call Center Laico) che, pur avendo definito i presupposti per l'avvio della realizzazione del NUE 112 non hanno, tuttavia, assicurato la piena attuazione **sull'intero territorio nazionale** della Direttiva europea.

---

<sup>1</sup> Le definizioni *call center NUE 112* e *call center laico* sono equivalenti

Tale aspetto appare particolarmente rilevante, in particolare in considerazione della disomogeneità che viene riservata ad un servizio essenziale sulle diverse aree del territorio nazionale. Tale aspetto è di tale evidenza che ancora nel luglio 2014 i servizi della Commissione Europea rilevavano, nell'ambito dell'implementation report svolto annualmente sull' stato di attuazione del framework delle comunicazioni elettroniche da parte degli Stati membri che: *"10.1. The European emergency number 112: Italy has not adopted an implementing legislation laying down caller location accuracy and reliability criteria. More generally, the implementation of measures to ensure equivalent access to emergency services for disabled users and to provide advanced Public Safety Answering Points' services requires coordination of scarce resources with other emergency services, handled at national or regional level. **At the moment, only one region<sup>2</sup> has implemented a common PSAP for all emergency services.**"*

Con il decreto del Ministro dell'Interno del 7 ottobre 2013 è stata istituita la Commissione Consultiva con il *"compito di formulare pareri sulle iniziative avviate e da avviare per la completa realizzazione del Numero Unico di Emergenza europeo"*.

La Commissione, istituita presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno che ne cura il Coordinamento, è costituita dai rappresentanti di Polizia di Stato e Vigili del Fuoco e di altre amministrazioni, tra le quali – oltre a questo Ministero – Ministero dello Sviluppo Economico, Difesa (Carabinieri), Economia e Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle Politiche Europee - e della Conferenza Stato-Regioni.

La Commissione, i cui lavori si sono svolti nel periodo ottobre 2013 - giugno 2014, ha concluso questa prima fase con la predisposizione di un documento, approvato in data 23 giugno 2014, contenente i risultati dell'attività svolta relativamente allo stato di attuazione del 112 NUE, ai vantaggi e costi dei due modelli, Call Center Laico e 112 NUE Integrato, **individuando il modello ottimale in quello del Call Center NUE 112.**

In data 29 luglio 2014, si è tenuto un altro incontro nel corso del quale la Commissione ha valutato, approvandole, le richieste di alcune Regioni e PA (Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Sicilia e la PA di Trento) di adottare il modello Call Center Laico nelle loro realtà. Le attività delle Regioni dovranno essere supportate con appositi interventi approvati dalla Commissione e, in particolare, dalla Regione Lombardia considerata la capofila per l'esperienza acquisita.

---

<sup>2</sup> La regione Lombardia con il modello del call center NUE 112