

1.1.2 ITALIA: LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO

Può il Numero Unico dell’Emergenza costituire il punto di partenza per un cambiamento strutturale della gestione dell’emergenza in Italia?

Il Numero Unico dell’Emergenza 1.1.2 (NUE 1.1.2) ha avviato una vera e propria “rivoluzione” nel modo di approcciarsi ai servizi di emergenza in Italia. Come tutte le rivoluzioni, anche l’1.1.2, pur registrando alcuni dissensi, ha aperto una strada che diventa sempre più ampia e più affollata; in Italia, oggi, più di un terzo della popolazione ha come unico riferimento, in caso di emergenza, il Servizio del Numero Unico dell’Emergenza 1.1.2, declinato secondo il modello della Centrale Unica di Risposta (CUR). Con un unico “protagonista”: il cittadino che chiama perché ha bisogno di aiuto.

Ho il piacere di proporre alla lettura e all’approfondimento di tutti questo documento, che si configura come una sorta di White Paper sull’1.1.2. Abbiamo raccolto dati, cifre, esperienze e testimonianze con l’obiettivo di mettere a disposizione materiale utile per farsi un’opinione basata sui fatti. Troverete soltanto evidenze riscontrabili ogni giorno nella realtà; basta andare a visitare le CUR dell’1.1.2. Le porte sono sempre aperte

Buona lettura.

Alberto Zoli

Testo elaborato da Cristina Corbetta, con la collaborazione di Piero Brambilla, Bettina Bassotto, Luca Bergonzi, Marco Contini, Gabriele Dassi, Colum Donnelly, Guido Garzena, Fabrizio Giusti, Marco Maffi, Claudio Mare, Guido Matiz, Andrea Pagliosa, Dante Pellicano, Luca Tacca, Gino Tosi, Marco Vigna.

INDICE

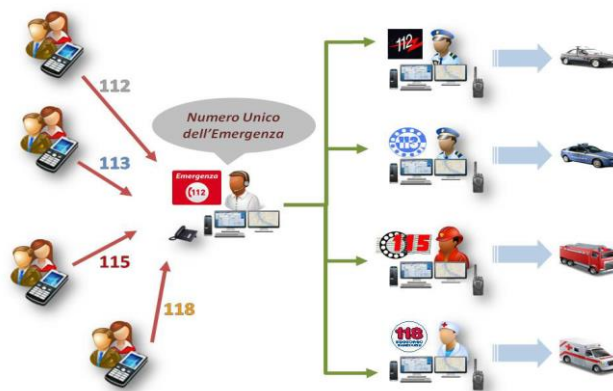
LO STATO DELL'ARTE.....	3
CUR (REGIONE) PICCOLA, CUR (REGIONE) GRANDE.....	8
LOMBARDIA, IL CONSENSO DELLA POLITICA	11
I CONTI CHE (NON) TORNANO.....	13
Stesso modello, performance diverse. Perché?	13
PRIMA E DOPO	18
L'EUROPA: DATI A CONFRONTO	27
CONCLUSIONI	30
Allegato: 1.1.2 e tecnologia: quello che oggi è già possibile. E domani...	33
GLOSSARIO	38

LO STATO DELL'ARTE

Il 4 agosto 2015 la Legge di riforma della Pubblica Amministrazione italiana (“legge Madia”) stabilisce *“l’istituzione del numero unico europeo 1.1.2 su tutto il territorio nazionale con centrali operative da realizzare in ambito regionale, secondo le modalità definite con i protocolli d’intesa adottati ai sensi dell’articolo 75-bis, comma 3, del decreto Legislativo n. 259 del 2003”*.

Il modello organizzativo cui si fa riferimento è quello della Centrale Unica di Risposta (CUR) realizzato a partire dal 2010 in Provincia di Varese sulla base di un accordo tra Ministero dell’Interno e Regione Lombardia, e progressivamente esteso a tutto il territorio lombardo con l’attivazione di tre CUR: a Varese, Milano e Brescia. Il modello prevede una CUR di Primo Livello, detta anche Public Safety Answering Point di livello 1 (PSAP1), che riceve le chiamate destinate a tutte le numerazioni di emergenza 112, 113, 115, 118: qualunque di questi numeri il chiamante componga, la telefonata confluisce automaticamente verso la CUR del Servizio Nue 1.1.2 competente per territorio.

Gli operatori NUE (1° livello) ricevono le chiamate, le localizzano e filtrano quelle improprie, permettendo di diminuire sensibilmente il carico di attività delle Centrali Operative responsabili dell’erogazione dei servizi di soccorso - PSAP2 (Polizia di Stato, Carabinieri, Vigili del Fuoco e Soccorso sanitario), che quindi ricevono in media circa il 50% in meno di chiamate rispetto a prima e possono così concentrarsi unicamente sulle chiamate di effettiva emergenza. Supportati dall’applicativo informatico, gli operatori NUE individuano la Centrale di Secondo Livello (PSAP2) competente per funzione e territorio cui trasferiscono sia la comunicazione in fonia sia una scheda contatto contenente l’anagrafica e i dati relativi alla localizzazione del chiamante. Le operazioni descritte preludono alla presa in carico della gestione dell’emergenza da parte delle centrali operative competenti.



In sintesi, il modello CUR del NUE 1.1.2 garantisce:

1. Centralizzazione della raccolta di tutte le tipologie di chiamata di soccorso (con possibilità, quindi, di un effettivo coordinamento dei soccorsi)
2. Garanzia di una risposta al chiamante
3. Filtro sulle chiamate inappropriate (mediamente pari al 50% di quelle ricevute dalle CUR)
4. Localizzazione del chiamante
5. Identificazione dell'intestatario della linea per chiamate da telefono fisso
6. Dialogo multilingue (garantito anche a favore delle Centrali di secondo livello di PdS, CC, VVF e Soccorso Sanitario)
7. Accesso per i diversamente abili (sms e app)
8. Completa gratuità del servizio
9. Sicurezza e tracciabilità della chiamata
10. Integrazione con le eCall
11. Scalabilità tecnologica verso le soluzioni evolutive e normative da implementare (p.e. Advanced Mobile Location, soluzioni evolute per l'accessibilità, etc)

Oggi sul territorio nazionale sono attive le seguenti CUR:

Lombardia: Milano, Varese, Brescia (copertura regionale totale)

Lazio: Roma Capitale (Distretto telefonico 06)

Piemonte: Cuneo, Torino e **Valle d'Aosta** (coperture regionali totali)

Liguria: Genova (copertura regionale totale)

Friuli Venezia Giulia: Palmanova (copertura regionale totale)

Provincia Autonoma di Trento (con postazione anche a Bolzano - copertura provinciale totale)

Sicilia orientale: Catania (per Catania, Siracusa, Ragusa, Messina, Enna e Caltanissetta)

La copertura della popolazione italiana servita dal modello CUR è ad oggi del 42%. Entro la fine del 2019 confluiranno nel Servizio nazionale NUE 1.1.2 le Regioni Toscana, Marche, Umbria e si arriverà alla copertura totale di Lazio e Sicilia, arrivando a quasi il 60% della popolazione nazionale.

Il modello CUR riconosciuto dalla “legge Madia” è diverso da quello della Centrale Unica Interforze, che vede seduti in un’unica Centrale gli operatori di tutte le forze del Soccorso, una sorta di confluenza delle rispettive Centrali in un unico sito. Il modello CUR riconosciuto dalla “legge Madia” è diverso da quello della Centrale Unica Interforze, che vede seduti in un’unica Centrale gli operatori di tutte le forze del Soccorso, una sorta di confluenza delle rispettive Centrali in un unico sito. Secondo Piero Brambilla, Direttore Sistemi Informativi e Logistica di AREU (Azienda Regionale Emergenza Urgenza della Lombardia), dieci anni fa, anche considerando le tecnologie allora a disposizione, si poteva trovare un senso alla scelta di avere tutte le Centrali operative in uno stesso luogo per garantire un adeguato “coordinamento” interforze; oggi invece questo coordinamento è garantito - anche grazie all’evoluzione tecnologica - dalle soluzioni organizzative sottostanti il modello CUR su base nazionale, che sono del tutto indipendenti dalla collocazione fisica degli operatori.

La CUR è composta da operatori che non appartengono né alle Forze di Polizia, né al Soccorso sanitario né ai Vigili del Fuoco; si tratta di personale dipendente dalle Regioni (da cui il termine “operatori laici”) appositamente selezionato e formato per svolgere i compiti specificamente in capo alle CUR. Il personale delle C.U.R. ha maturato una indiscutibile esperienza nella risposta e smistamento delle chiamate di soccorso e ha concorso a sviluppare gli aggiornamenti delle soluzioni procedurali adottate negli anni: prendendo ad esempio la C.U.R. di Milano, gli operatori hanno ricevuto e assegnato, da gennaio a luglio 2018, 1.154.208 chiamate, acquisendo un livello di competenza di particolare rilevanza e importanza per garantire l’evoluzione del sistema.

La scelta del modello CUR non è stata (e non è) esente da critiche, soprattutto da parte di alcune sigle sindacali delle Forze del Soccorso. Questa presa di posizione da parte di alcune sigle sindacali non trova però riscontro nelle posizioni ufficiali dei responsabili sia delle Forze di Polizia sia dei Vigili del Fuoco.

Sul tema delle polemiche portate avanti dai sindacati, il **Prefetto Bruno Frattasi, Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile**, taglia corto: “Rispetto il pensiero di tutti, quindi anche dei rappresentanti della sigla sindacale dei VVF che critica il modello scelto. Ma il mio pensiero è diverso: ritengo che il modello sia valido, funzioni e porti

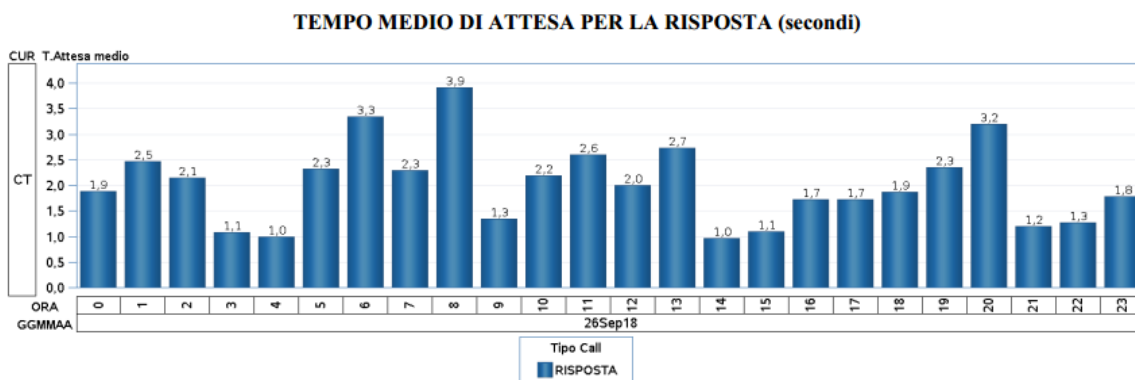
sensibili vantaggi sul piano operativo. Basti pensare all'abbattimento delle chiamate. Quando nacque l'1.1.2 in Italia ero a capo dell'Ufficio di Coordinamento delle Forze di Polizia; ricordo che mi fece impressione vedere quante chiamate non corrispondevano a reali situazioni di emergenza.

Prefetto Frattasi, cosa pensa in particolare delle critiche che riguardano il fatto di aver scelto un modello gestito da personale non appartenente alle Forze di secondo livello?

“Vanno fatte due considerazioni: anzitutto che per esprimere un giudizio il modello va conosciuto a fondo, magari visitando le Centrali Uniche di Risposta. E poi che dobbiamo avere il tempo di raggiungere una uniformità del servizio in tutta la Nazione; è davvero presto per giudizi sommari. Oggi ci sono situazioni specifiche che, sulla base dei dati quotidianamente raccolti, presentano alcune criticità. Nessuno se lo nasconde, e difatti stiamo lavorando per cambiarle”.

Come suggerisce il Prefetto Frattasi, per affermare che un modello funziona è essenziale avere a disposizione i dati; e di questi, sul funzionamento del modello CUR del NUE 1.1.2, ve ne sono in abbondanza. Ogni giorno viene generato automaticamente, per ciascuna CUR, un bollettino che offre indicazioni puntuali sulla performance della CUR stessa: numero chiamate, circadiana chiamate (ovvero il numero delle chiamate per ogni ora nelle 24 ore), chiamate abbandonate dall'utenza prima della risposta, tempo medio di attesa, tempo medio di processo e di impegno dell'operatore (ovvero quanto effettivamente dura la chiamata all'1.1.2), effetto filtro, localizzazione e molto altro ancora. Qui sotto, ad esempio, il tempo medio di attesa per la risposta della CUR di Catania, in data 26 settembre 2018 (suddiviso per ora del giorno):

TEMPO MEDIO DI ATTESA PER LA RISPOSTA (secondi)



E' di tutta evidenza che la disponibilità dei bollettini giornalieri, redatti sulla base dei dati delle singole CUR, consente di ragionare sui numeri effettivi, e di avviare una serie di comparazioni che, lungi dal definire "i bravi e i meno bravi", permette di distinguere le performance dal modello in sé. Peraltro da questi stessi bollettini risulta evidente (come vedremo meglio in seguito) che a fronte di risposte pressoché immediate da parte della CUR, il tempo di impegno degli operatori NUE è in parte condizionato dai tempi di risposta delle Centrali di secondo livello, che - ricordiamo - si avvantaggiano di una minore pressione di chiamate in ingresso pari mediamente al 50% rispetto alla situazione preesistente all'introduzione delle CUR, e sono quindi tempi intrinsecamente migliori di quelli precedenti. Questa precisazione vale in particolare rispetto alle affermazioni di chi sostiene un peggioramento rispetto alla situazione preesistente all'introduzione delle CUR.

CUR (REGIONE) PICCOLA, CUR (REGIONE) GRANDE

Partiamo dalla cronaca: l'1 maggio 2017, a poco più di un mese dal suo avvio, la CUR di Palmanova (Friuli Venezia Giulia) è costretta a dichiarare la “non operatività” per quasi tre ore a causa di un problema all'impianto elettrico all'interno dell'edificio che ospita, oltre alla Centrale NUE 1.1.2, anche la centrale operativa del 118 e della Protezione Civile. Palmanova è una CUR di piccole/medie dimensioni, con una media di circa 1800 chiamate al giorno, un quinto di quelle di Roma e un terzo di quelle di Milano.



CUR PALMANOVA (FVG)

L'indomani del fatto la stampa locale non manca di sottolineare, con titoli piuttosto allarmistici, quanto successo, ovvero la forzata chiusura, o “caduta” di una CUR. La vera notizia però non è la caduta della Centrale ma il fatto che i cittadini del Friuli Venezia Giulia hanno potuto chiamare le Forze dell'emergenza e avere una risposta efficace. Questo grazie alla procedura di *Disaster Recovery* (DR) che prevede il vicariamento immediato (ovvero l'istantaneo reinstradamento di tutte le chiamate) da parte di una CUR verso un'altra. In questo caso è stata Brescia che si è fatta carico delle chiamate dei cittadini friulani. È appena il caso di osservare che queste soluzioni di backup non sono disponibili, anche oggi, nelle situazioni “pre-CUR”.

Guardiamo i dati: alle ore 14:30, prima della caduta della CUR di Palmanova, presso la CUR di Brescia si registrava un'attesa alla risposta di 2 secondi e un tempo di processo e sgancio della chiamata di 47 secondi.

Alle 16:00, quando Brescia stava vicariando Palmanova, l'attesa alla risposta era sempre di 2 secondi, e il tempo di processo/sgancio sempre di 47 secondi. Ovvero, per il cittadino lombardo e per il cittadino friulano non è cambiato nulla. Una centrale è caduta e un'altra si è fatta carico di tutto il lavoro senza che i rispettivi cittadini se ne accorgessero.

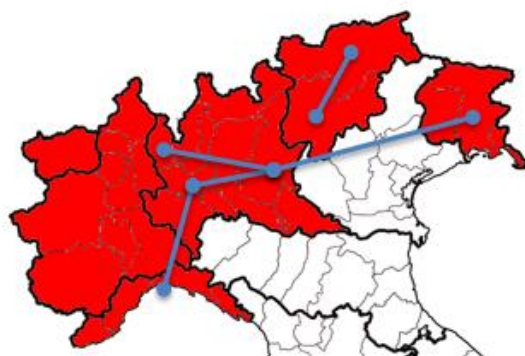
Ma: questa seconda centrale, ovvero Brescia, è una centrale grande, con un'utenza media di oltre tre milioni di persone (per le province di Brescia, Sondrio, Mantova, Cremona, Lodi, Pavia). Può permettersi di gestire il Disaster Recovery di una Centrale medio/piccola senza avere cali di performance.

E' questa la differenza sostanziale tra CUR grande e CUR piccola, quella che fa ipotizzare che il numero ideale di cittadini serviti per ciascuna CUR sia appunto tra i 3 e i 4 milioni di abitanti o, detto altrimenti, che abbia almeno una dozzina di operatori attivi in contemporanea in orario diurno.

Un'osservazione emerge da questa esperienza: tutti i sistemi organizzativi di risposta alle chiamate, siano essi pubblici o privati, commerciali o per servizi essenziali, determinano inizialmente il numero di operatori necessari a rispondere sulla base dei dati storici relativi alle chiamate in ingresso. Non avrebbe senso dimensionare il personale di una CUR "piccola" come quello di una CUR "grande", così come il personale delle centrali operative delle Forze dell'Ordine, dei Vigili del Fuoco e dell'Emergenza Sanitaria è dimensionato sulla base dei flussi attesi delle chiamate in ingresso.

I tempi di risposta, o le eventuali chiamate "perse" (in realtà nessuna chiamata si perde perché l'utente viene sempre richiamato), danno la misura dell'adeguatezza della quantità di personale addetto a rispondere alle chiamate, che non è un valore costante ma che può variare in funzione, ad esempio, di un aumento del numero di chiamate per un particolare evento. Le CUR si sono dimensionate per garantire sempre una risposta entro un tempo più che ragionevole, ma le CUR non determinano il numero di operatori delle centrali operative sottostanti, che è tipicamente costante.

Inoltre, prima dell'introduzione delle CUR, il dato relativo alle chiamate che andrebbero in "occupato" sulle centrali operative non poteva neanche essere misurato. Oggi esiste una misurazione costante dei parametri di qualità (in particolare dei tempi alla risposta) non solo delle CUR ma anche delle centrali operative sottostanti.



L'immagine qui sopra è emblematica: grazie a specifici accordi interregionali alcuni PSAP 1 sono stati configurati in modalità "disaster recovery", indicata dai tratti in azzurro; dove non sono evidenti, significa che la presenza di due o più CUR nella stessa regione consente un vicariamento all'interno dei confini regionali.

LOMBARDIA, IL CONSENSO DELLA POLITICA

Capitolo a parte, e non è un modo di dire, è la Lombardia. Per vari motivi: è stata la prima Regione ad avviare l'1.1.2, è la più popolosa d'Italia perché da sola conta il 16% degli abitanti d'Italia (oltre 10 milioni), ha avviato contestualmente all'introduzione del servizio NUE 1.1.2 (anzi, "grazie" a questa introduzione) una profonda riorganizzazione del 118, passando da 12 Centrali Operative provinciali a 4 Sale Operative Regionali (in realtà una sola Sala Operativa con 4 sedi per ovvi motivi gestionali).

Sull'"1.1.2" in Lombardia da anni ormai si registra una sorta di "consenso trasversale", ben più alto degli inevitabili dissensi. Questo consenso trasversale si è formato con il tempo, e ha dato risultati ormai consolidati: oggi l'1.1.2 registra, a partire dal livello politico, testimonianze concordi. Riportiamo tre script relativi agli interventi dei Politici della Commissione Salute di Regione Lombardia, dopo una visita alla CUR di Milano in data 22 ottobre 2014 (il video completo è su youtube, all'interno di Allabout 1.1.2, il canale dedicato all'1.1.2):

"Ho avuto la fortuna di veder nascere questo servizio, ma vederlo dal vivo è tutta un'altra cosa: si apprezzano la rapidità, la professionalità, la capacità di interagire con qualsiasi utente che ha bisogno" (Alessandro Colucci, Nuovo Centrodestra);

"Mi interessa, con una mamma anziana, avere un unico numero da chiamare che smisti tutte le emergenze; se poi lavora con questa velocità e con questa efficienza, è davvero una cosa molto buona" (Paola Macchi, Movimento 5stelle);

"Vedere dal vivo dà ancora di più l'impressione dell'importanza di questo sistema, dove la localizzazione è praticamente certa, e gli operatori sono molto ben addestrati; i cittadini devono sapere che bisogna chiamare l'1.1.2, perché è veloce e sicuro" (Carlo Borghetti, PD).

La Lombardia fa registrare anche una sorta di alleanza mediatica importante; dopo una iniziale fase di opposizione generica, i giornalisti lombardi hanno sostanzialmente sposato la causa dell'1.1.2. Non è estraneo a questa posizione di sostanziale consenso il fatto di aver offerto ai Media la possibilità di visitare la CUR ogni volta che ne facevano richiesta.

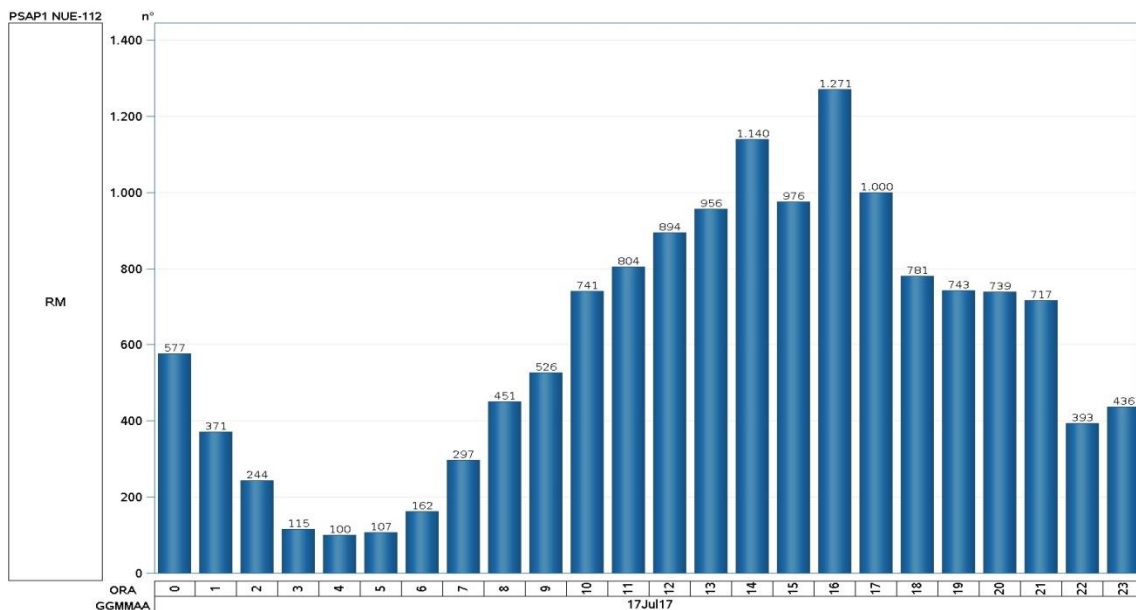
La CUR di Milano ha ospitato, tra gli altri, anche le Iene, il Tg3, il Tg1, Rete4, Canale 5, Italia 1, e questo solo per quanto riguarda le televisioni. I vari Tg

e servizi televisivi e Stampa dimostrano l'importante contributo offerto dai Media per far conoscere alla gente l'1.1.2. Peraltro questo incremento dell' "awareness" è considerato tra gli obblighi dei Paesi europei per quanto riguarda l'attuazione del Numero Unico, esattamente come la localizzazione o l'accesso ai diversamente abili.

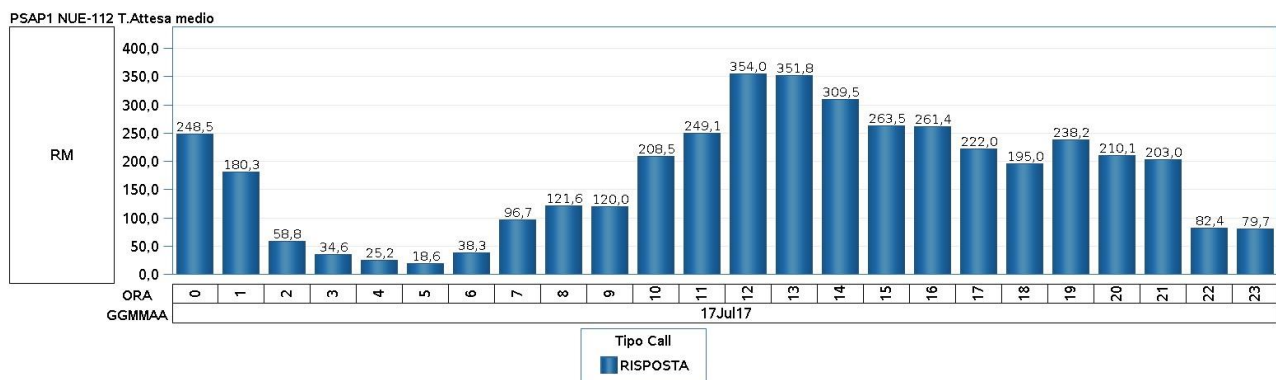
I CONTI CHE (NON) TORNANO

Stesso modello, performance diverse. Perché?

Partiamo dalla cronaca dell'estate 2017, e in particolare dal 17 luglio, giorno in cui le CUR italiane lavorano in regime di quotidianità; tutte tranne Roma. Nel pomeriggio del 17 luglio violenti incendi di probabile origine dolosa devastano la pineta di Ostia. Una valanga di telefonate si abbatte sulla CUR di Roma, come si vede dalla circadiana qui sotto.

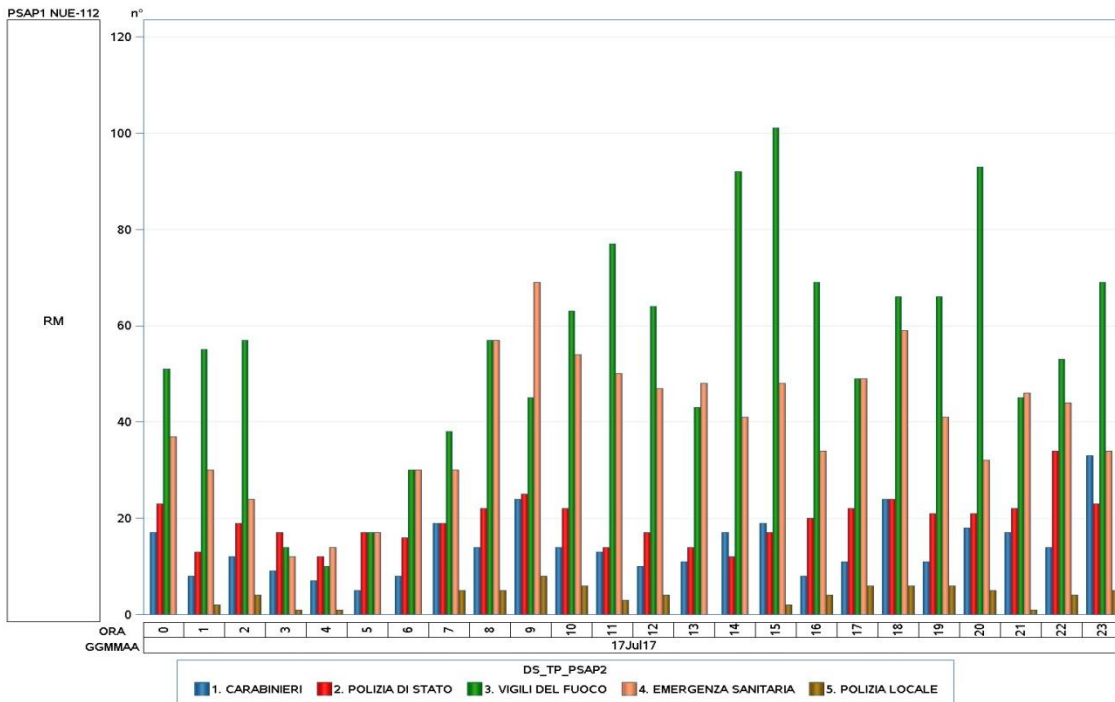


Dalle ore 16 alle 17 arrivano alla CUR di Roma 1271 chiamate, quasi il doppio di quelle di un giorno "normale". I tempi di attesa alla risposta schizzano verso l'alto e arrivano oltre i 300 secondi nelle ore pomeridiane, come appare evidente dal grafico qui sotto.



Nello stesso giorno, in Friuli Venezia Giulia si risponde in 5 secondi, a Milano in 3 secondi, a Trento in 5 secondi, a Brescia in 2 secondi. Fin troppo facile collegare l'incremento di chiamate all'emergenza in corso; e difatti il numero

delle chiamate ai Vigili del Fuoco rappresenta, da solo, poco meno del totale di tutte le altre chiamate.



Quello che però merita una riflessione è un altro dato. Se andiamo a guardare, sempre per Roma e sempre nello stesso giorno e nelle stesse ore, i numeri relativi ai tempi di processo, ovvero il tempo che l'operatore CUR impiega per intervista, localizzazione e smistamento della chiamata, vediamo che sono addirittura inferiori ad altre giornate. Significa che quando la chiamata viene presa in carico, viene gestita ancora più velocemente rispetto ai soliti tempi anche nelle ore di "picco".



CUR ROMA

I problemi arrivano dopo, quando la chiamata deve essere passata al PASP 2, in questo caso quasi esclusivamente ai Vigili del Fuoco: il 17 luglio, dalle 14 alle 17, in concomitanza con gli incendi divampati a Ostia, per passare le chiamate, al PSAP2 dei Vigili del Fuoco, la CUR di Roma impiega mediamente dai 100 ai 172 secondi, ovvero da un minuto e mezzo a quasi tre minuti.

Questo tempo di attesa dell'operatore per sganciare la chiamata si riverbera ben presto sui tempi di attesa alla prima risposta del chiamante dal territorio: un operatore occupato per tre minuti ad attendere lo sgancio è un operatore indisponibile a ricevere altre chiamate. Da qui un primo punto fermo: **l'attesa alla prima risposta, quella percepita dal cittadino come fastidiosa e spesso drammatica, è spesso conseguenza di un "blocco" a valle. Che indica, stando ai dati, che è anche in questo secondo ambito che bisogna lavorare per migliorare l'efficienza complessiva del NUE.**

Peraltro, recentemente è stato emanato un nuovo Disciplinare Tecnico Operativo (DTO) nazionale, che introduce novità molto significative, quali la possibilità della trasmissione al PSAP2 della sola scheda contatto per chiamate multiple relative allo stesso evento, e sono stati introdotti oltre a parametri di qualità minimi per la risposta e la gestione delle chiamate da parte delle CUR, anche obiettivi di miglioramento per le performance di ricevimento e sgancio delle Centrali di secondo livello.

E' evidente che le migliaia di dati a disposizione richiedono un'analisi approfondita e raffinata. Ma non è un caso che proprio i problemi di alcuni PSAP2 a Roma abbiano dato il via a una serie di attacchi sulla stampa anche a carico di CUR di altre regioni, a cavallo di Ferragosto del 2017, di cui riportiamo solo qualche titolo: "Mio padre stava morendo e al 118 rispondeva solo un disco" (Repubblica 9 agosto 2017) "il 112 tra ritardi e operatori impreparati, il numero unico finisce sotto accusa" (La Stampa, 9 agosto 2017), "Allertati in ritardo, cinquanta casi in Piemonte: i Vigili del Fuoco annunciano un esposto in Procura (La Stampa 8 agosto 2017). Per non parlare degli ultimi pesantissimi attacchi mezzo stampa portati avanti, da maggio 2018, dal Presidente della Sis (Società Italiana Sistemi 118), che ha visto però la crescita di un ampio dissenso interno alla stessa Società, con i membri del Direttivo che hanno accusato il proprio Presidente di parlare solo a titolo personale.

Secondo Piero Brambilla, direttore Sistemi Informativi di AREU Lombardia, *"mettendo in campo nuove risorse in grado di rispondere più massicciamente alle*

richieste della cittadinanza, il NUE diventa una sorta di involontario metro di misura delle prestazioni di risposta telefonica delle centrali operative di secondo livello. La sua capacità di rispondere con continuità a tutte le chiamate, dovuta alla sua natura operativa, mette in evidenza l'eventuale sottodimensionamento delle risorse impiegate nei PSAP di secondo livello".

Allora è vero che l'1.1.2 "impone" una riorganizzazione delle Centrali di secondo livello per poter, questa volta sì, parlare di efficienza complessiva del sistema?

La domanda è cruciale anche perché chiama in causa i rapporti tra livello Centrale e Regioni: l'impegno delle Regioni, a livello economico e organizzativo, per l'avvio e la gestione dell'1.1.2 deve andare di pari passo con i cambiamenti strutturali nelle proprie Centrali di secondo livello (118), che a loro volta appaiono essenziali per valorizzare l'efficienza del primo livello.

Ma sui tempi di sgancio, ovvero sul tempo di attesa del cittadino per entrare in contatto con la Centrale di secondo livello, l'analisi deve essere più sottile: prendiamo la CUR di Milano in un giorno-campione, il 24 settembre 2017.

Cosa succede il 24 settembre al 118 di Milano? Vediamo.

Succede che il NUE 1.1.2 opera un filtro altissimo, pari al 67%; eppure i tempi MEDI di sgancio restano alti, come si vede dalla tabella qui sotto

Chiamate passate dal NUE 112 al 118, per ogni ora	38	27	28	21	33	15	27	36	34	56	60	60	69	57	53	31	57	48	65	54	52	45	26	30
Tempi sgancio	53	40	38	31	44	37	33	29	29	40	40	42	45	35	31	30	29	30	38	28	32	34	35	41
Ore	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	11	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23

\

Perché? Come è possibile che ad esempio alle 3 di notte siano state passate al soccorso sanitario 21 chiamate e abbiano avuto un tempo medio di sgancio di 31 secondi?

La risposta sta nel fatto che, come accennato, si tratta appunto di tempi MEDI. Significa che se alle tre di notte ci sono 20 chiamate che vengono sganciate in 10-15 secondi e una che comporta attese molto lunghe perché si tratta di un caso particolare, quest'unica chiamata, che ha, poniamo, un'attesa di due minuti, fa spostare l'attesa media verso l'alto. L'indicazione sembrerebbe dunque quella di non parlare, ad esempio, di "attesa media di 40 secondi", ma di "attesa di 15

secondi nel 75%, 80% o 90% dei casi”. Si tratta di una rappresentazione più fedele di quanto realmente succede e che, anche se più complessa da interpretare, è sicuramente più tranquillizzante per il cittadino.

Probabilmente è più opportuno proporre nella valutazione dei tempi di sgancio (PSAP1 verso PSAP2) non più la media o il 90% dei casi bensì la mediana o il 75° percentile; argomento che si auspica sia oggetto di discussione all’interno della Commissione nazionale.

Vediamo quindi con questi parametri come si rimodulano i tempi della tabella precedente.

ENTE_COMPETENZA_TIPO		ENTE_COMPETENZA_TIPO																							
		118																							
		DT_INLINE_DAY																							
		24SEP2017:00:00:00																							
		ORA																							
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
TEMPO_SGANCIO	N	38	27	28	21	33	15	27	36	34	56	60	60	69	57	53	31	57	48	64	54	52	45	26	30
	Media	53	40	38	31	44	37	33	29	29	40	40	42	45	35	31	30	29	30	38	28	32	34	35	41
	Mediana	45	37	33	27	41	35	30	26	27	35	33	35	36	29	25	25	24	26	32	26	25	27	28	36
	75°perc	64	43	45	31	51	42	37	35	31	46	41	45	45	41	32	35	31	35	43	31	35	44	38	51
	90°perc	103	64	71	40	64	48	47	44	33	68	76	70	74	53	52	46	41	41	61	40	54	60	63	76

Da tutto questo emerge una duplice considerazione: anzitutto le CUR, e il modello di cui sono espressione, rendono trasparente il servizio reso al cittadino; e poi oggi sono disponibili i dati utili per migliorarne l’efficienza e l’efficacia. Ma c’è un altro aspetto fondamentale: siamo di fronte a un Servizio che, pur sviluppandosi su iniziativa delle singole Regioni e Province autonome (che sostengono i costi di gestione e del personale), è unico da nord a sud, con prestazioni e risultati omogenei perché governati da una Commissione unica nazionale, e monitorato attraverso le Prefetture. Insomma, un esempio virtuoso (e inedito) di collaborazione istituzionale e di sinergia tra Centro e Periferie regionali.

PRIMA E DOPO

E' di tutta evidenza che l'1.1.2 ha significato e significa un profondo cambiamento nel modo di gestire l'emergenza dei PSAP2, ovvero Polizia di Stato, Carabinieri, Vigili del Fuoco e soccorso Sanitario. Il punto è che fare un paragone con la situazione precedente è difficile, se per paragone si intende una corretta comparazione basata sui dati. Oggi sappiamo esattamente quante chiamate arrivano per ciascuna Centrale di secondo livello (PSAP2); sappiamo a quante chiamate si dà una risposta, quante sono quelle "perse" (in realtà abbandonate dal chiamante prima della risposta), in quanti secondi si risponde, eccetera. Ma prima? Quanti erano i casi in cui il cittadino chiamava i Carabinieri, o i Vigili del Fuoco, o altre Forze dell'Emergenza, e non otteneva risposta? Impossibile saperlo. Sui giornali, però arrivavano lettere tipo quella di Matilde Callini, che, quando ancora non era attivo l'1.1.2 a Milano, scrive al Corriere della sera una lunga lettera pacata e dolente, pubblicata il 15 novembre 2012, con il titolo *"Sicurezza, Le chiamate al 112 e 113 e La sensazione di essere soli"*.

Scrive la signora Callini, vittima di uno scippo a due passi da casa, in pieno centro a Milano, una domenica pomeriggio: *"...Rientrata a casa ho prontamente chiamato il 113 per denunciare l'accaduto, ma mi è stato detto che per questo genere di problemi dovevo contattare il 112, cosa che ho fatto senza riuscire ad ottenere alcuna risposta, benchè abbia cercato di chiamare il numero per più di tre quarti d'ora..."* E Isabella Bossi Fedrigotti, allora titolare della rubrica delle Lettere del Corriere, risponde così: *"Tra tutti i temi trattati nel corso degli anni, questo mi pare uno dei più gravi e allarmanti. Se un anziano non soltanto non può avere sicurezza nemmeno in pieno centro ma, in più, non trova nessuno disposto a soccorrerlo telefonicamente con le indicazioni su come e dove denunciare un'aggressione, vuol dire che la paura prevarrà deprimendo ancora un po' la qualità della vita qui in città"*.

In epoca pre-NUE 1.1.2, e tuttora nelle Regioni che non hanno ancora adottato il modello CUR, di lettere simili sui giornali se ne trovano altre, riferite a tutte le centrali di gestione del soccorso (i PSAP2 nella nomenclatura del modello CUR), compreso il soccorso sanitario.

Al 118 di Milano in realtà il dato delle chiamate "non risposte" in epoca pre-1.1.2. esiste perché anche il numero delle chiamate perse veniva comunque archiviato; ed è un dato interessante.

I numeri ci dicono che nell'anno 2012 al 118 di Milano arrivavano complessivamente 595.060 chiamate; di queste, le chiamate che ottenevano risposta, in tempi più o meno brevi erano 496.658. Significa che 98.402 cittadini che nel 2012 avevano chiamato il 118 di Milano non avevano avuto risposta; o meglio, che hanno riagganciato e non sono stati richiamati. In termini percentuali, fatto 100 il totale, non si è risposto al 16,54% delle chiamate, evidentemente relative ai momenti di afflusso molto intenso. Il dato mensile è esemplificato nella tabella qui sotto, riferita al giugno del 2012, dove la percentuale delle non risposte sale addirittura al 17,18%.

MESE	Chiamate totali	Chiamate con risposta	Chiamate senza risposta
giugno 2012	57869	47928	9941
	100%	82,82%	17,18%

In pratica quasi 10mila cittadini in un mese del 2012, prima dell'introduzione del modello CUR, non hanno ottenuto risposta almeno a una loro chiamata. In questo quadro c'è da chiedersi cosa succedeva in epoca pre NUE nei casi di iperafflusso di chiamate rivolte a tutte le Centrali, non solo del 118; ma il fatto è che la mancanza di dati non consente una risposta documentata, anche se l'evidenza di un elevato numero di chiamate senza risposta è assolutamente intuibile.

Oggi, i dati indicano che la situazione a Milano è ben diversa: gli operatori dell'1.1.2 rispondono in media entro uno squillo, e rispondono sempre. E se il chiamante interrompe la comunicazione (per vari motivi) viene comunque richiamato dall'1.1.2 per accertarsi delle reali necessità.

E poi, stando alle testimonianze degli stessi operatori del 118, il filtro operato dall'1.1.2 ha permesso di fermare le chiamate improprie, gli scherzi, i "seriali" (ovvero quelli che chiamano centinaia di volte senza un motivo), e di ricevere solo le chiamate di vera emergenza. A Milano, il filtro operato sul 118 dal NUE 1.1.2 è pari a circa il 40%.

Ma c'è dell'altro: il confronto tra i dati del 118 Milano in epoca pre-NUE e i dati di Giugno 2018, rivela che sebbene la telefonata (nel suo complesso), per quanto riguarda il cittadino, si sia allungata mediamente di 30 secondi, questi

30 secondi vengono di fatto “recuperati” perché la prima parte dell’intervista telefonica degli operatori della Centrale di secondo livello del 118 è più breve, in quanto questi operatori sono già in possesso di una serie di dati oltre che della localizzazione del chiamante, comunicate dall’1.1.2.

A questo punto riprendiamo la domanda che sta alla base di questo White Paper: può l’1.1.2 rappresentare il primo passo per una riorganizzazione del servizio di emergenza? Su questo punto, e su altri, abbiamo interrogato il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza Franco Gabrielli.



Prefetto Gabrielli, cosa significa l’1.1.2 per le Forze di Polizia dal punto di vista dell’operatività quotidiana?

Partiamo dall’apprezzamento di un modello generale di condivisione del sistema dell’emergenza che viene per la prima volta realizzato grazie all’interazione tra tutte le componenti. Utilizzando appieno le specificità di ciascuna di esse si è raggiunto un modello che ne esalta l’efficienza. Ben il 60% delle chiamate in entrata al NUE 1.1.2 sono relative a false chiamate ovvero a chiamate relative ad eventi che non sono di competenza degli organi di emergenza. L’azione di filtro assicurata dalla CUR di Primo livello consente di bloccarle e di indirizzare alle sale operative dell’emergenza solo le “vere” chiamate di emergenza. Tale attività di qualificazione delle chiamate consente ai PSAP2, di gestire solo ed unicamente le reali chiamate di emergenza per le quali sono competenti per materia e territorio.

Il sistema NUE 1.1.2 incrocia, peraltro, per quanto riguarda le due Forze di Polizia a competenza generale, l’adozione di Piani Coordinati di Controllo del territorio. Questi ultimi, elaborati dai Prefetti, costituiscono uno strumento indispensabile per disporre di mappe costantemente aggiornate del territorio che consentono una visualizzazione immediata della Forza di Polizia presente in un dato contesto cui smistare la chiamata di emergenza.

Ciò significa che la chiamata viene immediatamente e correttamente, senza ulteriori ed inutili passaggi, indirizzata alla Polizia di Stato o all'Arma dei carabinieri, riducendo così anche i tempi di gestione dell'evento. Naturalmente, la piena riuscita del Sistema 1.1.2 presuppone un'elevata e mirata preparazione tecnica da parte di tutti gli operatori ed un ottimale livello di fiducia tra i due livelli di risposta.

Cosa intende esattamente?

Nel momento in cui la scheda evento viene ricevuta presso le centrali operative, l'operatore di secondo livello deve concentrarsi solo sulla gestione più efficace e tempestiva dell'intervento di emergenza, evitando l'inutile duplicazione di domande al cittadino relative a informazioni già presenti nella scheda-contatto. Oltre alla secca perdita di tempo, in un settore dove anche pochi secondi possono essere decisivi, si trasmetterebbe altrimenti al chiamante la sensazione di una disorganizzazione complessiva, minandone la fiducia nel sistema dell'emergenza, proprio quando, invece, il cittadino ha la necessità di essere rassicurato e guidato con capacità e professionalità.

Il Sistema NUE 1.1.2, quindi, significa coordinamento e cooperazione tra tutte le Istituzioni al servizio del cittadino nel momento del maggior bisogno: quello dell'emergenza. Tutte le componenti sono essenziali ed indefettibili.

Significa che dunque è essenziale una sorta di "gioco di squadra"...

Esattamente; per il successo del Sistema 1.1.2 occorre una piena ed assoluta integrazione, perché - come in ogni gioco di squadra - si vince e si perde insieme! Ed è qui che emerge la necessità di un cambio radicale di mentalità e di una nuova cultura dell'emergenza *multilevel*, che passa attraverso la definizione di percorsi formativi comuni e momenti di interazione tra gli operatori che favoriscano la conoscenza e la fiducia reciproche.

Eppure proprio dal mondo delle istituzioni, e in particolare dal mondo sindacale di Polizia e Vigili del Fuoco, sono arrivate critiche anche pesanti al modello 1.1.2 italiano.

A fronte delle critiche pervenute da alcuni sindacati dei VF e di Polizia, ritengo fondamentale adoperarsi per il miglioramento del NUE 1.1.2 rifuggendo però la miope salvaguardia di rendite di posizione o peggio ancora di interessi corporativi. Mentre è dalla sfida con la quotidianità che trarremo ogni elemento

utile per rendere il Sistema più efficace e resiliente, nella prospettiva di garantire ai nostri cittadini il massimo della sicurezza possibile.

L'1.1.2 ha per la prima volta introdotto la trasparenza assoluta sull'operato delle forze dell'emergenza, i cui dati di attività sono costantemente monitorati da bollettini giornalieri: questo aspetto ha creato vantaggi o resistenze?

Indubbiamente solo vantaggi. La trasparenza, in generale, nell'attività svolta da una Pubblica Amministrazione al servizio dei cittadini è già in sé un valore che deve essere tutelato ed incentivato in ogni ambito, a maggior ragione in contesti così delicati quali quelli dei servizi di emergenza. La piena visibilità del nostro operato consente ai cittadini di poter consapevolmente valutare l'efficacia del servizio, offrendoci un *feedback* fondamentale per migliorare progressivamente il Sistema.

Inoltre, in tale prospettiva, anche il patrimonio informativo acquisito attraverso un costante monitoraggio dei flussi delle chiamate, sia presso le centrali di primo che di secondo livello, permette di identificare immediatamente le eventuali criticità e di intervenire adottando le misure correttive necessarie.

L'attività dell'1.1.2 è regolata da un disciplinare concordato tra tutte le forze. Questo strumento può/deve secondo lei essere flessibile, ovvero consentire i necessari adattamenti alla luce delle performance registrate?

L'emergenza, ontologicamente, non tollera regole rigide, poiché ciascuna situazione deve essere affrontata tenendo conto delle specificità del caso. Inoltre, il carattere multi-attoriale e *multilevel* del Sistema impone, evidentemente, una certa versatilità che lo renda compatibile con tutte le componenti.

In tal senso, sono in corso alcune modifiche ai disciplinari per consentire ad altre importanti realtà del soccorso pubblico, quali Polizie Municipali e Capitanerie di Porto, ad interagire con il Numero Unico, sebbene con talune limitazioni, nel rispetto della normativa che circoscrive il NUE 1.1.2. alle quattro numerazioni di emergenza (112,113,115,118).

Si consideri ancora che il nostro bellissimo territorio nazionale è estremamente differenziato, per morfologia ed urbanizzazione: anche di questo abbiamo tenuto

conto nel redigere un disciplinare tecnico tipo che contiene le regole generali di ingaggio per gli operatori dell'emergenza, riadattabile tuttavia in relazione alle diverse realtà regionali.

Come tutti gli strumenti amministrativi anche il NUE 1.1.2 è perfettibile, soprattutto considerando che è una struttura molto giovane di cui possiamo saggiare solo di volta in volta l'efficienza delle risposte a emergenze per loro natura molto diversificate l'una dall'altra.

Ritiene che l'1.1.2 sia una reale possibilità di iniziare una riorganizzazione dei servizi di emergenza in Italia? Se sì, da dove partire?

Certamente il Sistema NUE 1.1.2 rappresenta un esempio virtuoso di coordinamento e leale collaborazione inter-istituzionale, anche tra i diversi livelli territoriali di governo: costituisce già in sé una coraggiosa e profonda innovazione nel sistema dell'emergenza.

La sua realizzazione, fortemente voluta dal Ministro dell'Interno che ha istituito dal 2013 un'apposita Commissione nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha consentito di recuperare un *gap* rispetto ad altri Paesi dell'Unione europea.

L'azione sinergica condotta da Stato e Regioni in seno alla Commissione ha portato - nel giro di pochi anni- il Sistema dell'emergenza italiano all'avanguardia, tanto da ricevere un importante riconoscimento a livello europeo.

Franco Gabrielli partecipa, peraltro, il 23 luglio 2018, all'incontro organizzato presso la sede dei Gruppi parlamentari a Roma dedicato ai parlamentari e agli addetti ai lavori; in quella sede, presenti gli alti vertici di Polizia, Carabinieri e Vigili del Fuoco, viene ribadita la bontà del modello, e Gabrielli ha parole molto decise: *“Dobbiamo uscire dalla logica degli interessi di bottega, che condizionano il giudizio e lo sottomettono a interessi di parte. L'1.1.2 è una grande opportunità per il cittadino, che può contare su una maggiore sicurezza, e anche per il sistema del soccorso nel suo complesso, che vede per la prima volta l'integrazione tra le Forze di Polizia e tra tutti gli attori dell'emergenza. Dobbiamo guarire dal difetto tutto italiano di gettare a mare il modello invece di concentrarsi sulla modifica delle eventuali criticità”*.

L'incontro è anche l'occasione per portare un po' di dati aggiornati: ad esempio il Piemonte comunica i tempi di attesa alla risposta delle CUR piemontesi e del 118:

Tempi di risposta alle chiamate		
	EMERGENZA SANITARIA 118 REGIONE PIEMONTE	NUE 1.1.2 REGIONE PIEMONTE
entro 5 secondi	27%	76%
entro 15 secondi	61%	21%
entro 30 secondi	9%	2%
entro 60 secondi	2%	0,80%
oltre 60 secondi	0,80%	0,20%

La Lombardia propone un inedito confronto tra le CUR di Milano e di Catania

ANNO 2017	MILANO	CATANIA
Totale Chiamate	902.269	868.671
Chiamate filtrate	52,95%	70,19%
Tempo attesa medio	4,6 secondi	2,9 secondi
Tempo processo medio	50 secondi	50,5 secondi
Tempo sgancio medio	38 secondi	48 secondi

E soprattutto vengono riportati i dati relativi ai tempi complessivi del soccorso in caso di arresto cardiaco nell'area metropolitana di Milano, mettendo a confronto il 2012 (epoca pre-NUE) e il 2017. Con due conclusioni:

- 1) I tempi di risposta (più la gestione della chiamata) nel 2012 (in cui non c'era il NUE 1.1.2) erano mediamente di 2 minuti e 5 secondi; nel 2017 (epoca NUE 1.1.2) 1 minuto e 48 secondi.
- 2) I tempi di arrivo del mezzo di soccorso: erano 10 minuti e 36" nel 2012 e sono 10 minuti e 27" nel 2017.

ARRESTO CARDIACO (tempo medio)



Dati riferiti all'area Metropolitana di Milano: 4178 casi nel 2012 e 4963 nel 2017



Sempre durante l'incontro del 23 luglio a Roma, viene portato un caso emblematico stavolta riferito alla comunicazione: sul profilo facebook di SOS emergenza viene lanciato un sondaggio in merito all'opinione dei cittadini sull'112:



SOS EMERGENZA

Pubblicato da Simone Milano [?] · 21 giugno alle ore 09:00 ·



Il numero unico di emergenza 112, cosa ne pensi?

Lo hai mai usato? Come ti sei trovato?

Scrivilo in un commento, grazie e indica alla fine il comune dove risiedi.

Le risposte si dividono tra positive e negative, con la maggioranza di queste ultime. Ma attenzione; leggiamo questa risposta, per esempio:



Luca Caselli Male!! Prima hanno risposto i carabinieri (necessitavo del 118) dopo mi hanno messo in comunicazione. (tempo di risposta circa 1 min!!) decisamente troppo , fortunatamente non era niente di preoccupante, ma 1 min x rispondere e' decisamente troppo! Preciso che prima di fare il nuovo numero di emergenza , ho digitato prima il 118. Tempo di attesa 1.30 minuti senza nessuna risposta

Mi piace · Rispondi · 15 h

Il signore in questione, che pensa “male!!” del NUE si trova in realtà in una città in cui il NUE non c’è, e in realtà si trova a fronteggiare i ritardi di risposta di Carabinieri (e 118).



SOS EMERGENZA In quale città eri?

Mi piace · Rispondi · Commento di Simone Milano · 12 h



Luca Caselli Campi bisenzio.. firenze..

1

Mi piace · Rispondi · Invia messaggio · 12 h

Confusione? Sì, decisamente. E questo chiama in causa chi dirige le strutture del NUE, a qualsiasi titolo e livello, perché faccia opera di informazione puntuale. Ma impone a tutti un utilizzo attento di testimonianze che possono essere viziate da un difetto “di sostanza”.



GENOVA, STAZIONE BRIGNOLE

L'EUROPA: DATI A CONFRONTO

Secondo i dati raccolti da EENA (Emergency European Number Association), l'associazione con sede a Bruxelles che ha come mission l'implementazione dell'1.1.2 in Europa, nel vecchio continente ci sono ben 6 diversi modelli di Numero Unico, tutti ottemperanti alle indicazioni della normativa europea. Ovvio che la comparazione dei dati risulta difficile e tutto sommato non produttiva.



Interessante però dare un'occhiata a due dei criteri che EENA suggerisce per la valutazione dell'operatività dei PSAP 1 (*"Key performance indicators for evaluation of a PSAP operation"* rev. dic 2014. www.eena.org), ovvero il numero delle chiamate abbandonate dall'utente, e il "time to answer", il tempo di risposta dell'operatore. Per quanto riguarda le chiamate abbandonate, EENA indica come percentuale massima accettabile quella del 12%, mentre per i tempi di risposta la soglia da non superare è quella dei 12 secondi. Sulla base dei dati di EENA ecco una comparazione tra le performance dei PSAP 1 dei Paesi europei in cui è attivo il numero 1.1.2, indipendentemente dal modello di successiva processazione della chiamata.

Paese/PSAP1 (dati 2016)	Chiamate non di emergenza (FILTRO)	Tempo alla risposta (in secondi)	Numero delle chiamate cui si risponde entro 10 secondi
Danimarca	N.A.	13	43,89%
Finlandia	32%	4	94%
Irlanda	65%	0,59	99,62%
Malta	30,55%	6	36,67%

Olanda	67,7 da Mobile e 25% da fisso	3,3	95,3%
Romania	69,39%	3,66	94,31%
Slovenia	N.A.	6,47	90,72%
Spagna	33%	4,7	94,05%
Svezia	45,9%	8,6	76,6%
Gran Bretagna	51,70%	N.A.	98,63 within 5 seconds
Islanda	30%	4,8	91%

Questi dati sembrano indicare una situazione di complessiva efficienza della risposta alla chiamata: il record è dell'Irlanda con 0,59 secondi; la peggiore performance è della Danimarca con 13 secondi, che ha anche una tra le più basse percentuali di chiamate cui si risponde entro i 10 secondi, poco più del 43%.

Se si confrontano questi dati, le regioni Italiane dove è attivo l'112 non fanno per nulla brutta figura: quasi tutte hanno tempi di risposta inferiori ai 10 secondi, e in molti casi i tempi restano addirittura sotto i 5 secondi.



CUR CATANIA

Interessante anche il dato relativo al filtro operato dai PSAP 1 dei vari Paesi; in generale appare correlato con la numerosità della popolazione servita e con

le abitudini e gli usi locali. Il dato italiano (50% di filtro circa) è mediamente più alto rispetto agli altri Paesi europei, indice di un importante funzione di “alleggerimento” del carico di lavoro sulle Centrali di secondo livello.

Conclusione: sulla base del confronto con gli altri Paesi, **il modello CUR in Italia sembra offrire buone performance per quanto riguarda l’azione di filtro, una tra le più elevate d’Europa, e anche per i tempi alla risposta, in linea con i Paesi più avanzati per quanto riguarda la gestione dell’emergenza.**

CONCLUSIONI

Nello sviluppo di questo documento/analisi ci si è spesso posti l'obiettivo di rispondere, per quanto possibile, a tre domande.

- 1) E' sufficiente che una CUR manifesti criticità per affermare che il modello non funziona?
- 2) Se nella CUR di Catania (o in Lombardia, o a Trento ecc.) si risponde in 3 secondi e si gestisce la chiamata in 30 secondi, e in un'altra CUR non succede, può essere una problematica del secondo livello che il NUE ha paradossalmente evidenziato? Oppure c'è da migliorare l'organizzazione in quella specifica CUR dotandola, anche, di personale numericamente più adeguato?
- 3) Può l'1.1.2 rappresentare il primo passo per una riorganizzazione del servizio di emergenza in Italia?

Sulla base dei dati raccolti, delle interviste ai Vertici delle Forze di Polizia e dei Vigili del Fuoco e agli operatori cui tocca la "pratica" quotidiana dell'1.1.2, possiamo affermare che:

- 1) No, le eventuali e temporanee criticità di una sola CUR del Servizio Nazionale 1.1.2 non bastano per mettere in discussione la validità del modello. Lo affermano con forza non solo il Capo della Polizia-Direttore generale della Pubblica Sicurezza, ma anche gli operatori delle singole Forze del soccorso. Serve però, e lo dice con chiarezza il Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco Bruno Frattasi, che al più presto si arrivi a un'omogeneità nazionale. Mettendo in campo tutto quello che serve per arrivarci, in termini di risorse umane e organizzative-gestionali.
- 2) **Si, il NUE ha evidenziato tutti gli aspetti organizzativi, positivi e non, delle Centrali di primo e secondo livello:** gli organici (adeguati?), i sistemi informativi e di telecomunicazioni (che dialogano?), i rapporti tra Forze (sinergici?). Da qui occorre partire per un lavoro coraggioso e puntuale di omogeneizzazione, che ha la sua declinazione nelle varie specificità regionali ma che deve avere un suo punto di riferimento forte a livello centrale. Con il Servizio 1.1.2 si prefigura l'opportunità di realizzare veramente, per la prima volta, un unico e omogeneo Servizio per la sicurezza del cittadino a livello nazionale, anche quando organizzato e gestito dalle Regioni e Province autonome. Peraltro, la recente

individuazione delle Prefetture come i soggetti di riferimento per il monitoraggio delle attività del NUE 1.1.2 nelle rispettive aree di competenza comporta, oltre che un evidente riconoscimento dell'importanza del Servizio Nue 1.1.2 per i cittadini, una maggiore assunzione di responsabilità anche ad alto livello istituzionale.

- 3) “Ni”. Nel senso che “dovrebbe” essere il primo passo; come dice il Capo della Polizia, *“il NUE 1.1.2 costituisce già in sé una coraggiosa e profonda innovazione nel sistema dell'emergenza”*. Ma **l'orizzonte di un cambiamento sostanziale dell'organizzazione delle Centrali di secondo livello non appare ancora definito**. Peraltro, questa “definizione” appare importante per garantire un'efficienza complessiva del Servizio; oggi le CUR che hanno livelli eccellenti di performance vedono una prima risposta rapidissima, un processo della chiamata altrettanto rapido ma i tempi di passaggio al secondo livello ancora troppo lunghi. E questo esita in una valutazione non sempre positiva del servizio nel suo complesso.

E' necessario lavorare per migliorare i tempi di attesa; non solo nella prima risposta, ma anche nel passaggio al secondo livello. Questo è quello che è percepito con insofferenza dai cittadini, in particolare quando un cittadino si sente rivolgere le stesse domande anche dall'Operatore del PSAP2 competente (e qui è un errore dei PSAP2: una cosa è chiedere, giustamente, conferma dei dati che arrivano con la scheda informatizzata dalla CUR, un'altra è rifare le stesse domande). Questo è quanto viene rilanciato con forza anche dai Media. Doveroso tenerne, sempre, conto; ma doveroso anche controbattere a chi muove accuse generiche di pericoloso allungamento dei tempi di risposta.

Peraltro, dati alla mano, è dimostrato che se tutte le componenti del Sistema operano in sintonia con le indicazioni del Disciplinare Tecnico Operativo nazionale, i tempi non si allungano, nonostante il doppio passaggio.

Da ultimo, riprendendo una sollecitazione del Prefetto Frattasi: è assolutamente necessario che chi critica senza conoscere sia messo in grado di avere una conoscenza diretta del funzionamento delle CUR. Nei modi e nei tempi più appropriati, così come si è fatto (proficuamente) con i giornalisti, potrebbe essere opportuno che ogni singola CUR apra le porte a chi ipotizza di “sapere già tutto” e innesca una pericolosa polemica sul sistema nel suo complesso.

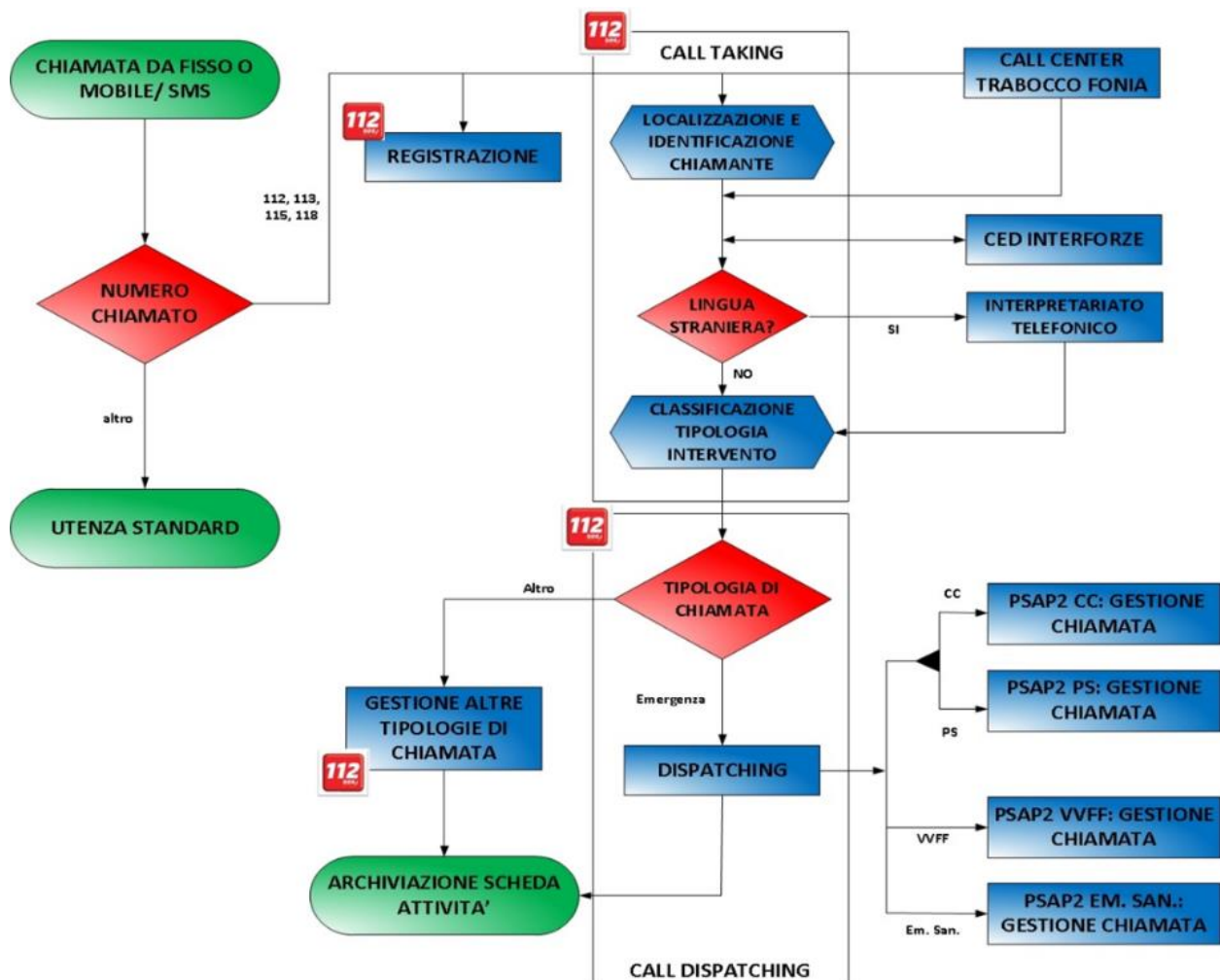
Allegato

1.1.2 e tecnologia: quello che oggi è già possibile. E domani...

(Piero Maria Brambilla, Direttore Sistemi Informativi AREU)

L'infrastruttura tecnologica che sorregge l'attività delle CUR e di tutto il sistema NUE 1.1.2 secondo il modello a due livelli è complessa e coinvolge sia strutture specifiche delle CUR stesse, sia strutture più generali esterne alle CUR e relative soprattutto al sistema pubblico di telefonia.

Ogni fase del processo di gestione della chiamata di emergenza coinvolge componenti tecnologiche specifiche.



La fase iniziale, quella di Call Taking, di fatto costituisce il cuore della gestione della chiamata. Ogni chiamata a un numero di emergenza è gestita dalla rete telefonica pubblica in modo specifico. In primo luogo la chiamata è

consegnata alla CUR individuata come quella responsabile per il territorio da cui viene effettuata: questo vale sia per le chiamate da telefono fisso sia per quelle da telefono mobile.

Inoltre l'operatore telefonico (azienda telefonica) che raccoglie e trasporta la chiamata sulla propria rete deve corredarla con due dati fondamentali: il numero telefonico del chiamante (CLI) e il proprio identificativo di operatore (OPID), fondamentali per l'attività di localizzazione e identificazione del chiamante. Tutto ciò è definito dalla normativa tecnica messa a punto dalla Direzione Telecomunicazioni del MISE precisamente per l'avvento del NUE 1.1.2.

Una volta arrivata alla CUR la chiamata è presa in gestione dal centralino locale (PBX) e viene accodata verso le stazioni di lavoro degli operatori, qui uno di essi la prende in carico usando direttamente l'applicazione software di gestione del NUE 1.1.2 che, attraverso il CTI (Computer Telephony Interface), colloquia con il PBX. Inizia così la conversazione tra l'operatore e il cittadino.

Contemporaneamente l'applicazione effettua una richiesta verso il servizio di localizzazione messo a disposizione dal Ministero dell'Interno presso il Concentratore Interforze. In pochi secondi questo servizio restituisce all'applicazione, e quindi all'operatore di Centrale, i dati di localizzazione e identificazione del chiamante ottenuti a loro volta interrogando i sistemi dell'operatore telefonico indicato dall'OPID: quello che ha raccolto e trasportato la chiamata. È infatti compito dell'operatore telefonico fornire queste informazioni a partire dalle sue capacità tecnologiche.

Nel caso della telefonia mobile la posizione del chiamante è ricavata dalla posizione delle "celle" che captano il segnale del telefono e dalla sua potenza. Data la necessità di avere questi dati in un tempo strettissimo, non sempre la precisione può essere quella desiderabile, ma è pur sempre un aiuto significativo.

Sempre nello stesso momento, se la chiamata è stata effettuata attraverso l'app mobile 1.1.2 Where Are U, l'operatore della Centrale Unica di Risposta avrà a disposizione immediatamente anche un altro dato di localizzazione ottenuto dallo smartphone, e quindi molto preciso, assieme alle informazioni relative all'utente registrate attraverso l'app stessa. Infatti l'applicazione NUE 1.1.2 effettua un'altra richiesta verso il servizio specifico 1.1.2 Where Are U che ha raccolto i dati di posizione trasmessi dallo smartphone in contemporanea alla telefonata,

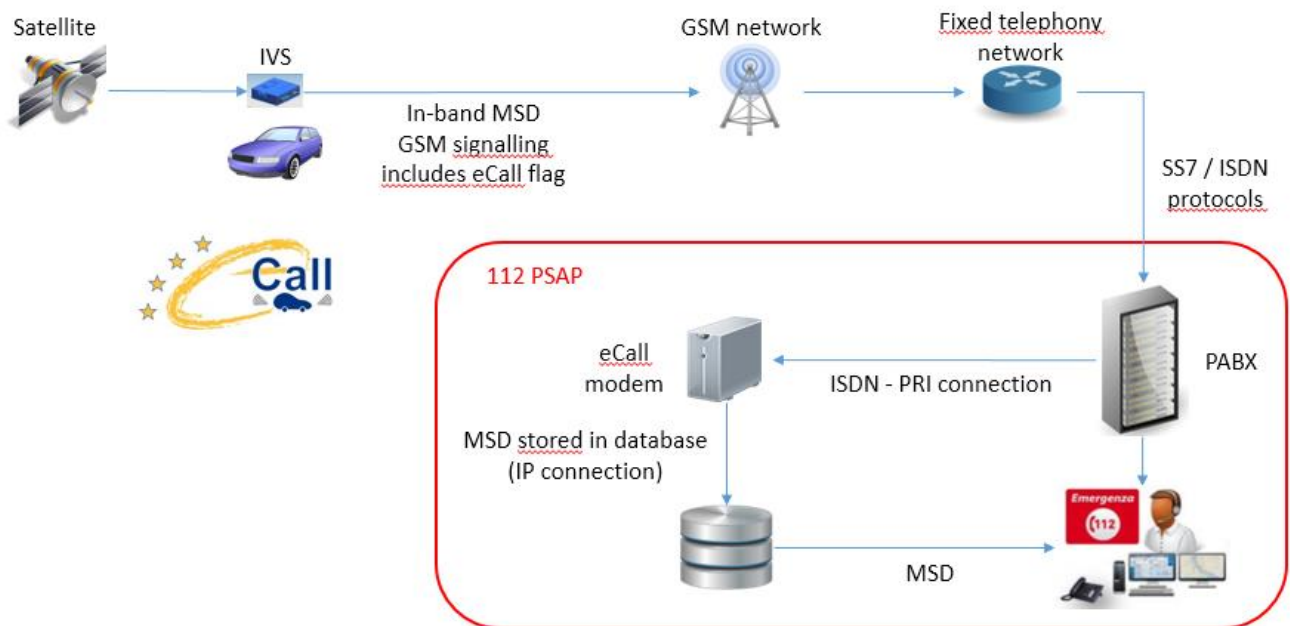
che resta comunque fondamentale proprio per raggiungere la corretta CUR territorialmente competente.



Un'ulteriore modalità di chiamata di emergenza è rappresentata dall'eCall, uno standard richiesto dalla Commissione Europea a partire dal 1 maggio 2018. Il servizio eCall prevede la presenza a bordo dei veicoli di un dispositivo (IVS) in grado di generare una chiamata di emergenza 112 che può essere innescata manualmente dagli occupanti del veicolo o automaticamente se i sensori installati rilevano una collisione. Attraverso una chiamata di telefonia mobile generata dall'IVS viene inviato alla CUR un set di dati «minimo» (MSD) codificato in audio. Tra i dati inviati vi sono la geo-localizzazione accurata, la marca e il modello del veicolo. Inoltre il vivavoce del veicolo (parte integrante del terminale eCall) consente l'interazione diretta fra l'utente a bordo e l'operatore della CUR.

Anche in questo caso ci siamo mossi in anticipo e una delle CUR attive, quella di Varese, è già equipaggiata con i sistemi hardware e software necessari per la gestione di questo servizio. Data l'esistenza sia della VPN dell'emergenza, sia della modalità di comunicazione tra PSAP basata sulla scheda contatto, Varese è stato configurato come l'hub italiano per la ricezione delle eCall e il loro smistamento ai PSAP2 interessati territorialmente dall'incidente. A questo punto l'operatore CUR potrà proseguire nel verificare con il cittadino chiamante il tipo di emergenza in questione e, dopo eventuale conferma della localizzazione, indirizzare la chiamata telefonica assieme ai dati raccolti nella cosiddetta

scheda contatto verso la centrale operativa designata per quella emergenza e quel territorio (PSAP2).



Quale sia il PSAP2 corretto viene determinato automaticamente dal software di centrale che conosce le competenze territoriali e temporali delle diverse centrali operative di secondo livello, inclusi i Piani di Controllo Coordinato del Territorio (PCCT). Questo automatismo permette all'operatore di concentrarsi sulla chiamata nella sua essenza e garantisce tempi immediati di processo.

In tutta questa fase l'operatore CUR utilizza, integrato con il software di gestione, anche un modulo cartografico (GIS), fondamentale per la visualizzazione della località di provenienza della chiamata e di accadimento dell'evento. Il dettaglio cartografico viene generato sulla base delle informazioni reperite durante il Call Taking. L'uso di strati cartografici specifici aumenta il contenuto informativo della mappa così da aiutare l'operatore CUR nell'individuazione più precisa del luogo esatto (e.g. Punti di Interesse quali monumenti, edifici particolari etc.).

Oltre che attraverso l'applicazione mobile 112 Where Are U, le persone inabili alla comunicazione verbale possono comunicare con il 112 tramite un SMS inviato a un numero dedicato e reso noto solo alle organizzazioni interessate. L'SMS raggiunge la centrale attraverso un'interfaccia integrata con l'applicazione e contiene tutte le informazioni che consentono all'operatore CUR di rispondere in modo adeguato alle necessità del richiedente.

Al PSAP di secondo livello i dati raccolti dall'operatore CUR sono resi disponibili automaticamente grazie al colloquio tra i sistemi informatici e telefonici delle due centrali coinvolte (la CUR e il PSAP2). Per ottenere questa funzionalità sono stati creati a livello nazionale due standard di comunicazione: uno telefonico e uno informatico che costituiscono la lingua franca per la comunicazioni tra centrali operative anche utilizzando software applicativi diversi tra loro. La cosiddetta "scheda contatto" è stata definita univocamente a livello informatico utilizzando la sintassi XML in modo tale da contenere tutti i dati disponibili. Viene scambiata attraverso una rete di comunicazione privata dedicata alle centrali di emergenza (VPN dell'Emergenza). Assieme alla scheda contatto, incapsulati nel protocollo telefonico, vengono scambiati altri dati di conferma della correttezza della scheda contatto stessa (CID), così da non perdere l'accoppiata "voce-dati" di una singola chiamata. Anche in questo caso la collaborazione tra la componente pubblica (le amministrazioni coinvolte) e quella privata (aziende di tecnologia) è stata fondamentale e ha prodotto un risultato decisamente importante e innovativo non solo a livello italiano. Possiamo dire che si tratta di uno dei pochi casi di cooperazione applicativa esistente nella quotidianità tra centrali operative di emergenza anche nel panorama internazionale.

Tutto il processo descritto è gestito attraverso una modalità operativa il più possibile automatica o comunque assistita dai sistemi della CUR, e di tutto ciò resta traccia sia attraverso la registrazione vocale della fonia sia attraverso la memorizzazione di tutti i dati e le transazioni gestite dal software applicativo.

Dei dati così raccolti viene fatto un uso non solo di tipo storico o archivistico, ma anche di tipo analitico. Dato che l'informazione è intrinsecamente legata ai processi di cui rappresenta l'immagine e ne è uno strumento di controllo, anche nel caso della CUR un'attenta analisi dei dati porta a una gestione puntuale delle possibilità di miglioramento dell'organizzazione e dei sistemi. L'attività di Business Intelligence avviene a lato di quella più propriamente operativa, ma comunque in modo continuo. Un sistema automatico di raccolta e consolidamento analitico dei dati provenienti dai sistemi di produzione lavora continuamente e fornisce giornalmente misure di quegli indicatori che sono ritenuti fondamentali per valutare l'operatività delle CUR (KPI), sia in "tempo di pace" sia quando, per motivi esogeni, esse sono sottoposte a situazioni di stress eccezionale. Oltre alle analisi standard vengono di volta in volta attivate iniziative

specifiche che permettono di avere una visione anche a livello del microcosmo tecnologico che sottende tutta l'operatività. Solo in questo modo è stato possibile mettere a punto l'attuale configurazione delle CUR e dal punto di vista di configurazione tecnica e da quello organizzativo e dimensionale.

Altro aspetto fondamentale è la garanzia della continuità del funzionamento. In caso di guasti, incidenti o situazioni speciali che compromettano la funzionalità di una singola CUR, sono previsti meccanismi che permettono l'intervento in automatico di un'altra CUR: questo sia in aiuto parziale nel caso di saturazione delle risorse di una centrale (trabocco), sia in sostituzione totale nel caso di inoperatività completa (Disaster Recovery). Tutto ciò al cittadino risulta trasparente: infatti l'operatività a lui appare normale. Il coordinamento tra CUR e il dimensionamento delle stesse in modo che sia compatibile con queste strategie sono alcuni degli elementi vincenti del modello italiano del NUE 112.

Ma il mondo dell'emergenza non è statico, l'evoluzione delle tecnologie poste ad aumentare la sicurezza dei cittadini e delle città pone nuovi interrogativi e sfide anche alle CUR. L'attenzione in generale è rivolta soprattutto a nuove, più precise e più sicure modalità di localizzazione del chiamante nonché a possibilità di interazione tra cittadino e strutture di emergenza che seguano l'evoluzione della tecnologia.

Una prima iniziativa in tal senso riguarda le modalità di localizzazione. Per ottenere una precisione maggiore è prevista l'introduzione a livello nazionale della tecnologia AML (Advanced Mobile Location). Questa modalità si fonda sulla presenza nel sistema operativo dello smartphone (sia Android, sia IOS) di una funzione software che, una volta attivata la chiamata di emergenza ad un numero «Cablato» (112 in Europa), accende il GPS o triangola il wi-fi e fornisce la posizione alla centrale attraverso un apposito messaggio, poi spegne il GPS. Questa funzione, di fatto automatica e inconsapevole per l'utente, supera il problema dell'imprecisione della localizzazione basata sulle "celle" anche per quegli smartphone che non siano dotati di una specifica app dell'emergenza.

GLOSSARIO

AREU = Azienda Regionale Emergenza Urgenza

CC = Carabinieri

CCL = Call Center Laico

CE = Commissione Europea

CUR = Centrale Unica di Risposta

DGR = Delibera di Giunta Regionale

DTO = Discipline Tecnico Operativo

D.Lgs = Decreto Legislativo

DR - Disaster Recovery

LR = Legge Regionale

NUE = Numero Unico Emergenza

PdS = Polizia di Stato

PSAP - Public Safety Answering Point

SOREU = Sala Operativa Regionale Emergenza Urgenza

VVF = Vigili del Fuoco