



Questura di Firenze



Il servizio 113

Da 40 anni in linea con la gente

*Estratto dal volume
in corso di pubblicazione:*

*“Un anno per Firenze,
tra passato, presente e futuro
il nostro impegno al fianco della gente”*

A cura di:

Francesco Tagliente



SOMMARIO

IN PRINCIPIO ERA IL 777	3
IL PROFILO PROFESSIONALE DEGLI OPERATORI DEL 113	8
LE INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA	11
Dal 113 italiano al 112 europeo	13
LA GESTIONE DEL SERVIZIO 113 A FIRENZE	19

IL SERVIZIO 113 DA 40 ANNI IN LINEA CON LA GENTE

IN PRINCIPIO ERA IL 777

Tra i molteplici legami e rapporti che legano il cittadino e l'operatore di Polizia, il "Servizio 113" è quello che concretizza in maniera diretta e immediata l'impegno sociale della Polizia di Stato: sotto molti aspetti il "113" è la Polizia di Stato, simbolo per eccellenza dell'irrinunciabile vincolo tra la comunità e i suoi professionisti per la tutela della convivenza civile.

Da quarant'anni il numero per il soccorso pubblico della Polizia di Stato rappresenta uno strumento *ordinario* di continua e quotidiana verifica della sempre più complessa relazione tra le aspettative di sicurezza del cittadino e la professionalità del personale del suo apparato di sicurezza urbana.

Dopo una breve sperimentazione nel Lazio e in Umbria, fu infatti nel 1968 che venne istituito il numero unico e gratuito in ambito nazionale da utilizzare in caso di emergenza, in sostituzione di tutte le utenze istituite per il medesimo fine dalle singole Questure.

Sparirono così, evolvendosi nel “113”, numeri storici come il “777” di Milano e il “555” di Roma, i quali, al pari di altre non meno illustri cifre telefoniche, avevano mantenuto con orgoglio e qualità le storiche origini urbane della Polizia di Stato, nata poco meno di 80 anni prima come “Corpo delle Guardie di città”.

Il “113” rappresentò una vera e propria rivoluzione culturale dei servizi di Polizia che, abbandonando i confini della provincia per allargarsi in un nuovo ed effettivo orizzonte nazionale, necessitarono immediatamente della riformulazione dei programmi per la formazione del personale, per uniformare agli standard più alti il *modus operandi* e la capacità di valutazione delle emergenze su tutto il territorio del paese.

Rappresentò soprattutto il punto di arrivo di un progetto fortemente voluto ed estremamente complesso, la cui riuscita fu il risultato del caparbio superamento delle evidenti difficoltà tecniche, legate all’assetto frammentario della rete telefonica, e della paziente rimodulazione degli aspetti burocratici e amministrativi, che sempre offrono resistenza ogni volta che si attivano nuove misure organizzative e gestionali.

L’unificazione nazionale del servizio di soccorso pubblico della Polizia di Stato impose, infatti, la completa ristrutturazione logistica delle sale operative che, divenute centrali operative di telecomunicazioni (COT), acquisirono il compito di raccogliere le chiamate dei cittadini per attivare tempestivamente gli interventi di soccorso generico e specifico, raccogliere e dare informazioni oltre che per coinvolgere negli eventi anche gli altri enti competenti (servizio sanitario, Vigili del fuoco, municipalità, ecc).

Si determinò, quindi, anche quella ristrutturazione degli Uffici i cui caratteri generali sono divenuti oggi ordinari: mentre il servizio degli equipaggi di “Volante” continuò a svolgere le attività di prevenzione e repressione dei reati, la Squadra Mobile venne destinata esclusivamente alle attività investigative ed operative nel settore della criminalità, che cominciò a svolgere esclusivamente in abiti borghesi.

Una volta avviato, il “113” proseguì la sua evoluzione organizzativa e operativa su un doppio binario: professionale e tecnologico.

L’evolversi della normativa penale e di sicurezza, il panorama sociale sempre più complesso e la possibilità di adottare metodologie sempre più efficaci di contatto col cittadino e di risoluzione delle emergenze come risultato di esperienze maturate e condivise a livello nazionale nel corso degli anni, faceva emergere la necessità sempre più concreta di una maggiore e costante specializzazione del personale addetto al Servizio 113.

La progressione professionale degli incaricati del settore non si limitò ad affrontare i criteri di comunicazione e le procedure di coordinamento dei servizi di pronto intervento ma istituì servizi specifici per fronteggiare situazioni di estrema delicatezza collegate a reati o fenomeni che coinvolgevano le cosiddette “fasce deboli” (minori, anziani, disabili, donne vittime di violenza, ecc).

Tra le molte iniziative che interessavano porzioni limitate del territorio nazionale, alcuni progetti raggiunsero una applicazione sull’intero territorio nazionale, come il “**113 antidroga**”, per garantire l’intervento della Polizia e anche l’assistenza sanitaria in caso di richiesta di soccorso o segnalazione di attività delittuose riguardanti l’assunzione di sostanze stupefacenti, il “**113 anziani**”, come servizio di soccorso e guida per la terza età dopo i pesanti disagi causati dal caldo torrido monitorati nell’estate del 1988 e il “**dispositivo DTS**” per i sordomuti attivato nel 1991.

Le modalità di organizzazione del 113 si arricchivano intanto delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, prime fra tutte quelle digitali in sostituzioni delle tecnologie analogiche, che consentirono un considerevole incremento della capacità di ricezione e gestione del numero di chiamate e, conseguentemente, di interventi.

Risultò anche possibile predisporre una “**rete di controllo sui sistemi di allarme**” di banche, uffici, esercizi commerciali che an-

Il 113 al passo con i tempi: connessi con il web ed i servizi on line



cora oggi, aggiornata nel tempo al passo con le ulteriori innovazioni, garantisce il controllo in remoto di obiettivi ritenuti sensibili.

Il “Servizio 113” si dotò, infine, anche delle prime postazioni telematiche e di terminali che permisero e consentono ad oggi di consultare in tempo reale banche dati per fornire all’operatore su strada informazioni preziose e spesso determinanti al fine della soluzione di un evento, di una emergenza o per garantire una maggiore efficacia dell’intervento (archivi di veicoli, pregiudicati, documenti, ecc).

Le più recenti innovazioni sono il “**Servizio 113 on line**”, per le informazioni e le segnalazioni via Internet, e il “**Sistema di controllo del territorio (SCT)**”.

Il “**Servizio 113 on line**”, inaugurato nel febbraio del 2006 sul sito <http://www.commissariatodips.it>, rappresenta il primo Commissariato totalmente virtuale in Europa. Suddiviso in ufficio denunce, passaporti, minori, immigrazione, concorsi, sicurezza telematica e polizia amministrativa e sociale, possiede una sezione informativa interforze su minori scomparsi, auto ed oggetti rubati, documenti smarriti e banconote false, oltre ad un catalogo

delle armi e dei latitanti. In questo *Commissariato virtuale* i cittadini reali possono inoltrare denunce per reati telematici, per furto o per smarrimento, oltre che effettuare segnalazioni, richiedere consigli o suggerimenti ad esperti in telematica, accedere a forum tematici e a specifiche aree con segnalazioni riguardanti soprattutto la sicurezza per chi naviga in internet.

Il “**Sistema di controllo del territorio**”, per mezzo di sofisticate tecnologie e strumenti informatici, garantisce il controllo ininterrotto dell’evoluzione degli eventi che hanno dato luogo ad una richiesta da parte dei cittadini di un intervento della Polizia. Questa possibilità di controllo si estende alla gestione delle risorse sul territorio, i cui equipaggi sono monitorati in un sistema cartografico (vettoriale) capace di utilizzare sia mappe telematiche che riproduzioni fotografiche (ortofoto) del luogo del fatto, e permettere così un coordinamento più razionale e rapido degli interventi in favore della maggiore incisività ed efficacia della risposta concreta alle richieste dei cittadini. Gli stessi equipaggi che operano su strada vengono progressivamente dotati di un navigatore satellitare e di una tastiera per lo scambio dati con la sala operativa, che si aggiungono all’ordinaria comunicazione sostenuta con i tradizionali apparati radio. Per realizzare ciò, il Sistema di controllo del territorio si avvale anche dell’interconnessione con le centrali operative delle altre Forze di Polizia, oltre che con le telecamere fisse e mobili presenti in ambito urbano e di una parete *video-wall* predisposta per proiettare ingrandimenti di mappe, foto e immagini per l’uso condiviso delle risorse nei grandi e medi eventi.

L’informatizzazione del sistema, con la raccolta costante dei dati relativi agli eventi e alle loro soluzioni, ha consentito l’adozione del “**Sistema di supporto delle decisioni**”: si tratta di un apparato che, permettendo di analizzare gli interventi per natura, localizzazione, periodicità e contesto urbano, consente di pianificare ed effettuare previsioni oggettive per un sempre più efficace servizio di prevenzione della commissione di reati.

IL PROFILO PROFESSIONALE DEGLI OPERATORI DEL 113

Ciò che qualifica lo standard di sicurezza di un intervento in emergenza non è soltanto il livello tecnico raggiunto dagli strumenti utilizzati, ma anche il fattore umano che ne determina la scelta sulla base del livello di professionalità, dell'esperienza e, soprattutto, della capacità di ascolto, ricettività e duttilità dell'operatore che riceve la chiamata da parte del cittadino in difficoltà.

Di fronte ad una gamma infinita di sentimenti e stati d'animo che vanno dalla paura all'evitamento, dalla rabbia alla disperazione, dalla vergogna alla frustrazione, l'operatore del Servizio di emergenza 113 deve saper gestire con assoluta professionalità una forma di comunicazione del tutto peculiare, in quanto unicamente verbale, strettamente finalizzata alla comprensione e risoluzione di un problema nel minor tempo possibile.

Il rapporto con il cittadino in situazioni di emergenza richiede empatia, capacità di instaurare una relazione immediata e mantenerla in costante vicinanza emotiva, di comunicare fiducia e credibilità mentre si sceglie e si fornisce il supporto adeguato sulla base delle risorse disponibili.

Il fattore umano è, quindi, uno dei punti focali dell'attività del 113.

L'operatore del 113 deve effettuare scelte che richiedono grande professionalità e conoscenza di mezzi, luoghi e risorse materiali ed umane, mentre mantiene vitale e utile un delicato e fondamentale equilibrio tra atteggiamenti e modalità di comunicazione tra loro spesso conflittuali quando non anche diametralmente opposte. Deve far valere una posizione di autorevolezza fondata sul suo ruolo senza assumere atteggiamenti autoritari o valutativi; deve instaurare un rapporto partecipativo senza omologarsi e senza perdere la guida della comunicazione; deve mostrare professionalità senza cadere in tecnicismi; deve rassicurare senza creare false aspettative; deve assumere informazioni ma non atteggiamenti inquisitori; deve infondere calma senza mini-



Gli operatori del 113 al lavoro: in linea con i cittadini 24 ore al giorno, sette giorni su sette.

mizzare; deve riconoscere alla persona il diritto di vivere anche gli eccessi della sua paura ma fornirle istruzioni che ne favoriscano il controllo; deve contenere emozioni e disagi dell'interlocutore e nel contempo rispettare il suo stato d'animo.

Per evitare che la contrapposizione di posizioni simmetriche inneschi e incrementi emozioni negative che impedirebbero una completa e lineare acquisizione di informazioni necessarie ad un intervento adeguato al problema reale, la flessibilità intellettuale e il *mestiere* dell'operatore sono le basi necessarie per poter instaurare con il cittadino una relazione di tipo "one down, one up" (ad esempio, di fronte ad un utente impaurito e confuso, un atteggiamento rassicurante piuttosto che inquisitorio o esitante).

Non avendo disponibili importanti elementi di valutazione della comunicazione, a partire dall'interpretazione del pur complesso linguaggio del corpo fino a quella della mimica del volto, assumono un particolare rilievo quegli "indici vocali" che costituiscono la qualità della comunicazione, come il tono e la frequenza di alti e bassi della voce, la sua intensità e volume, il timbro. Per il medesimo limite tecnico, nella gestione del flusso della comunicazione assume una rilevanza fondamentale la gestione dei tempi

del dialogo, come il dosare le pause in maniera efficace, la velocità e la continuità della conversazione, la sua stessa durata.

Si tratta, quindi, di un ascolto attivo che implica una serie di abilità relazionali per compensare quella limitazione di informazioni che deriva dal suo essere limitata ad un processo verbale, quali: il riuscire a identificare (e verbalizzare) le emozioni, lo stato di bisogno e le aspettative dell'interlocutore verso il quale si dovrà assumere una funzione di specchio; il sapere porre le domande giuste e nel modo corretto, utile e mai negativo; la capacità di trasmettere messaggi in prima persona, modulando le proprie sensazioni per fornire incoraggiamenti.

Occorrerà, ad esempio, modellare la comunicazione sulla deduzione delle caratteristiche socio-culturali del cittadino che rappresenta una esigenza, operando il riconoscimento e il rispetto di norme di status per evitare l'uso improprio di allocutivi che potrebbero determinare chiusura e allontanamento da parte di determinati interlocutori (ad esempio il "tu" o il "signor"): se tale operazione ottiene riscontro, sarà possibile giungere ad un linguaggio condiviso.

La professionalità e le capacità tecniche di gestione e coordinamento delle risorse materiali ed umane da parte dell'operatore hanno un ruolo determinante nel caso di eventi di notevoli dimensioni che, inevitabilmente, comportano la necessità di gestire contemporaneamente un notevole numero di chiamate e di stabilire scale di priorità con estrema rapidità. Mantenendo comunque un atteggiamento di apertura e disponibilità nei confronti di tutti coloro che si rivolgono al 113 per segnalare l'evento, le priorità dovranno essere rivolte soprattutto a selezionare i soggetti apparentemente più affidabili ai fini della raccolta delle informazioni o testimonianze più utili rispetto ad altre meno determinanti ai fini della risoluzione dell'emergenza e trattazione successiva delle sue conseguenze.

In un contesto così delicato e complesso, l'operatore del 113 deve infatti assolvere a una molteplicità di funzioni finalizzate al-

la risoluzione del problema nel minor tempo possibile, ad ottenere informazioni utili, a trasmettere all'interlocutore la sicurezza di aver identificato il problema e attivato il processo di intervento, a valutare il rischio per la vittima e per gli operatori che la stanno raggiungendo nel teatro di un crimine, a gestire con fermezza e prontezza l'imprevedibilità e l'emergenza di situazioni che vanno dagli incidenti stradali alle segnalazioni di reati in atto, dalle segnalazioni false a possibili atti o intenti suicidari. Il tutto nella consapevolezza che, anche comuni emozioni umane, se lasciate senza risposta o cura, possono condurre a comportamenti negativi che possono a loro volta produrre danni ulteriori se non maggiori dell'evento stesso.

LE INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA

Per fare adeguatamente fronte al continuo incremento dei viaggi di affari o privati all'interno dei propri confini, la Comunità Europea, con decisione 91/396/CEE del 29 luglio 1991, ha disposto *“nelle reti telefoniche pubbliche, nelle future reti digitali integrate nei servizi nonché nei servizi pubblici mobili come numero unico europeo per chiamate di emergenza”* l'introduzione di un numero di emergenza unico, il “112 europeo”.

Lo scopo è di fornire ai cittadini che devono contattare i responsabili dei vari servizi pubblici e privati della Comunità Europea un numero unico di emergenza attraverso il quale uniformare le modalità di richiesta di ausilio di chiunque si trovi in situazioni di emergenza o pericolo in uno degli Stati membri.

Per consentire il superamento delle difficoltà normative e gli adeguamenti tecnici, finanziari ed organizzativi di alcuni Stati membri, l'introduzione del “112 europeo” è stata prevista con tempi flessibili e modalità applicative anche *“in parallelo agli attuali numeri nazionali”*.

Le modalità di realizzazione delle Centrali Operative del 112 Europeo fanno riferimento a due possibili ipotesi, sintetizzate dalla European Emergency Number Association (EENA), un'associazione no-profit con sede in Belgio il cui obiettivo primario è proprio la promozione della conoscenza e di un impiego efficiente del numero di emergenza 112 europeo.

Ipotesi A	Ipotesi B
<p>La creazione di un sistema 112 costituito da centrali operative filtro e coordinamento "super partes" con operatori generalisti che si occupino efficientemente di dispatching e di coordinamento interforze.</p>	<p>La creazione di centrali uniche, cosiddette interforze, costituite da personale misto e quindi con un'organizzazione complessa interna, gestita da figure professionalmente molto diverse, anche per formazione e metodi.</p>
<p>Per: ricezione centralizzata per provincia o vasta area delle chiamate al 112; dispatching centralizzato; inoltrato telematico alle centrali operative di secondo livello dei dati di chiamata; coordinamento interforze; assegnazione delle chiamate in base alle disponibilità operative dei corpi o enti; interazione solo con le centrali di secondo livello (le stesse di oggi).</p>	<p>Per: ricezione centralizzata per provincia o vasta area delle chiamate al 112; smistamento rapido della chiamata che viene assegnata a un singolo ente per priorità di intervento prestabilita; coinvolgimento eventuale delle altre centrali di secondo livello per interventi congiunti; visualizzazione dello stato di intervento di tutti gli enti; interazione diretta delle centrali operative di secondo livello con gli equipaggi (come oggi).</p>
<p>Modalità: centralizzazione delle chiamate su centrali operative di primo livello aggiuntive che poi inoltrano le chiamate in via telematica a quelle di secondo livello (attuali centrali operative esistenti). Ricezione e dispatching unici, gestione interforze) delle risorse (gestione operativa demandata alle centrali di secondo livello)</p>	<p>Modalità: centralizzazione delle attuali centrali operative esistenti in nuove centrali operative interforze, localizzate al di fuori delle attuali strutture di enti di appartenenza, con lo scopo di migliorarne l'interazione. La ricezione unica è funzionale solo allo smistamento rapido delle chiamate alle centrali di secondo livello.</p>
<p>Investimenti: realizzazione di centrali operative di primo livello con sistemi informatici integrati con quelli oggi esistenti nelle diverse centrali operative e con quelli degli operatori di telefonia mobile e fissa (localizzazione), con predisposizione per l'eCell.</p>	<p>Investimenti: trasferimento delle attuali centrali operative in sedi interforze e realizzazione della struttura informatica centralizzata unica per la ricezione e smistamento e per la cogestione, capace di interagire con quella degli operatori di telefonia mobile e fissa (localizzazione) e predisposta per l'eCell.</p>

Come termine temporale era stato posto il 31 dicembre 1992, con possibilità di proroga previa comunicazione motivata alla Commissione.

L'Italia si è adeguata ai dettami europei recentemente: con il **Decreto del Ministero delle telecomunicazioni del 22 gennaio 2008** pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 59 del 10 marzo 2008, viene istituito il 112 europeo anche nel nostro paese con un processo di adeguamento a tappe.

La provincia di Salerno sarà la prima a varare il nuovo sistema entro i prossimi 4 mesi; successivamente, entro cinque mesi dalla sperimentazione, verrà adottato nelle province di Imperia, Sassari, Perugia, Padova, Como, Torino, Crotone e Matera e quindi, entro i sei mesi successivi a Caltanissetta, Caserta, Nuoro, Reggio Emilia e Varese per poi essere esteso a tutto il territorio nazionale al ritmo di otto province al mese.

Il servizio permetterà di rendere più efficienti gli interventi di emergenza su tutto il territorio europeo, eliminando le attività non specifiche e focalizzando le strutture sulle loro competenze primarie.

In attesa che tale sistema venga adottato su tutto il territorio nazionale, il cittadino potrà continuare a chiamare i tradizionali numeri di emergenza nazionali.

Dal 113 italiano al 112 europeo

Il 113, collegato alle centrali operative della Polizia di Stato, è stato per 40 anni il numero unico di soccorso pubblico e per i primi 14 anni fu il solo al quale era possibile rivolgersi per qualsiasi emergenza, abilitato da sempre ad attivare in interconnessione le chiamate ad altri enti deputati a modalità di soccorso specifico presenti sul territorio di competenza provinciale.

Nel 1982 i Carabinieri adottarono il 112 come numero gratuito per contattare le proprie centrali operative.

E' evidente che l'introduzione del 112 europeo in Italia ha posto una serie di problematiche di ordine sostanziale e formale, anche in relazione all'adozione del medesimo numero da parte delle centrali operative dei Carabinieri.

In primo luogo si è posta la necessità di raccordare l'istituzione del 112 europeo con l'assetto istituzionale e dell'ordinamento delle Forze di polizia italiane e con le esigenze di autonomia e di coordinamento ad esso connesse.

Nel nostro ordinamento, infatti, il responsabile del soccorso pubblico è il Ministro dell'Interno, che si avvale dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza le cui funzioni sono esercitate a livello centrale dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza e a livello provinciale dalle Questure, dove il Questore è per legge responsabile del coordinamento tecnico operativo delle Forze di polizia.

La strategia che si è delineata, a partire dalla costituzione del primo gruppo di lavoro presieduto dal Prefetto Piccolella, era la configurazione del 112 europeo come un servizio parallelo a quelli già esistenti in Italia per la pubblica sicurezza e il soccorso tecnico, affiancando ad esso la creazione di un sistema avanzato di interconnessione tra le centrali operative del 112 dei Carabinieri e del 113 della Polizia, al fine di garantire uno scambio informativo immediato e reciproco.

L'ottimizzazione della gestione delle forze presenti sul territorio, puntava quindi al rispetto delle attribuzioni di Autorità di P.S. e delle prerogative del Questore, salvaguardando nel contempo le peculiarità dell'Arma dei Carabinieri.

Un passo significativo in questa direzione era stato compiuto nel 2001, quando il Dipartimento della Pubblica Sicurezza aveva introdotto il sistema di controllo del territorio fondato sul criterio della "vigilanza ripartita alternativamente per aree".

Ulteriori difficoltà normative, tecniche, finanziarie e organizzative all'introduzione tempestiva del "112 europeo", che hanno determinato le motivate richieste di proroga di attuazione nel pa-

norma italiana, sono rappresentate dalla presenza in Italia anche di molti altri numeri dedicati a diverse tipologie di servizi che possono ricondursi a situazione di emergenza.

A livello nazionale sono attivi i numeri di:

- *Soccorso Tecnico: 115 (Vigili del fuoco) , 1515 (Corpo Forestale dello Stato- emergenza ambientale) e 1530 (Guardia costiera per emergenza in mare);*
- *Soccorso Sanitario: 118.*

A questi si aggiungono le numerazioni brevi di utilità sociale, che la Commissione Europea ha previsto debbano migrare su numerazioni brevi con prefisso 116, come:

- *Il 117 della Guardia di Finanza per gli interventi e le segnalazioni di carattere fiscale e finanziario;*
- *il 114 “emergenza infanzia” per le segnalazioni dei minori in difficoltà, affidato dal Ministero delle Comunicazioni al Telefono Azzurro;*
- *1.96.96, a disposizione di tutti i bambini e gli adolescenti fino a 14 anni di età per denunciare maltrattamenti e abusi o parlare con un operatore per esporre problemi e difficoltà;*
- *il 1500 per le emergenze sanitarie, come i casi di epidemie;*
- *il 1522 "Antiviolenza Donna", attivo dall'8 marzo 2006*

Un ulteriore ordine di problemi attiene a questioni tecniche, in particolare per la localizzazione del chiamante stante la molteplicità dei *provider* di servizi di telefonia fissa.

Nel 2003 era entrata in vigore la normativa comunitaria in materia di telecomunicazioni e 26 dei 27 Stati membri si erano immediatamente attivati per consentire ai cittadini di chiamare il 112 da tutti i telefoni fissi e mobili.

In Italia, il Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto (DPCM 4 agosto 2003) aveva avviato la fase propedeutica all'attivazione sul territorio nazionale di questo servizio, costituendo un *“Gruppo di Lavoro per l'istituzione del Numero Unico Europeo di emergenza”* per il coordinamento delle attività necessarie all'attuazione del progetto: il 15 marzo 2005 il Gruppo di lavoro aveva quindi approvato lo studio di fattibilità del progetto.

Con DPCM del 30 giugno 2005 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 237 dell'11.10.2005 veniva inoltre istituita, presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, una specifica struttura di missione, denominata *“Unità tecnico-operativa per l'istituzione del Numero Unico Europeo di Emergenza”*.

La sperimentazione del numero unico delle emergenze sarebbe quindi dovuta partire già dalla prima metà del 2006 dalla provincia di Salerno, per poi essere allargata alle province di Palermo e Catanzaro.

A seguito della pubblicazione nel 2007 dell'undicesimo *Rapporto sull'implementazione dei servizi per il 112, in cui si avvertivano i Paesi membri che sarebbero state intraprese “azioni immediate” nel caso della mancata applicazione dei necessari rimedi, la Commissione Europea ha intrapreso le procedure d' infrazione di fronte alla Corte di Giustizia Europea contro gli stati membri nei confronti di 10 Stati membri oltre l'Italia che non avevano reso ancora contattabile il 112 da telefoni fissi e mobili, che non mettevano a disposizione centrali operative e di gestione delle emergenze del 112 europeo e di gestione delle emergenze e che non erano in grado di fornire i dati di localizzazione delle chiamate da telefoni fissi e mobili.*

Il procedimento contro l'Italia veniva aperto ufficialmente il 30 novembre 2007 e pubblicato l'8 febbraio 2008 nella gazzetta ufficiale della Comunità Europea (Causa C-539/07e con particolare riferimento al mancato adempimento delle direttive che prevedono la localizzazione del chiamante).

La necessità della localizzazione del chiamante è, infatti, fondamentale nel caso in cui questi non abbia la possibilità di fermarsi (attraverso la traiettoria seguita) o non sappia dove esattamente si trovi o non sia nelle condizioni di fornire informazioni (stato di semicoscienza, dispersi, ecc.).

L'Italia si è infine adeguata ai dettami europei con il richiamato decreto del Ministero delle telecomunicazioni del 22 gennaio 2008.

Il sistema convoglierà al 112 europeo le chiamate dirette ad una serie di numeri di emergenza e servizio già esistenti (112, 113, 115, 117, 118, 1515 e 1530) e un sistema di instradamento automatico garantito da Telecom Italia le ripartirà tra le sale operative della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri che provvederanno ad inviarle al presidio a competenza generale più prossimo (Commissariati di Pubblica Sicurezza distaccati, Compagnie o Stazioni dell'Arma dei Carabinieri).

Ciò presuppone la completa conversione al sistema digitale delle sale operative e della rete telefonica, mentre gli operatori telefonici saranno soggetti all'obbligo di fornire il servizio di localizzazione del chiamante anche da telefonia mobile.

La localizzazione del chiamante permette agli operatori del 112 europeo di ricevere immediatamente le informazioni relative al chiamante (localizzazione del comune, via e numero civico nel caso di telefoni fissi) o l'esatta ubicazione sul territorio e per i telefoni mobili con un'approssimazione che varia dai 10 metri dei centri urbani, ai 200 metri delle aree rurali o poco abitate.

La tecnologia digitale permetterà un supporto automatico della decisione, potendo interpretare se più chiamate al 112 europeo siano da connettersi ad uno o a più eventi, allargando quell'orizzonte di analisi automatica dei dati che il 113 aveva avviato con il suo **“Sistema di supporto delle decisioni”**.

IL MINISTRO DELLE COMUNICAZIONI

Visto il decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366 recante «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernenti le funzioni e la struttura organizzativa del Ministero delle comunicazioni, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 2004, n. 176 recante «Regolamento di organizzazione del Ministero delle comunicazioni»; Visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 concernente il codice in materia di protezione dei dati personali e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 1° agosto 2003 n. 259 concernente il Codice delle comunicazioni elettroniche e successive modificazioni (di seguito Codice);

Visto in particolare l'art. 1, comma 1, lettera hh) del suddetto Codice che definisce il servizio telefonico accessibile al pubblico;

Visto l'art. 25 del suddetto Codice che disciplina l'autorizzazione generale per le reti e i servizi di comunicazione elettronica;

Visto l'art. 32, del suddetto Codice che reca disposizioni in materia di osservanza delle condizioni della autorizzazione generale; Visto l'art. 36 del suddetto Codice recante norme in materia di «Modifica dei diritti e degli obblighi» ed in particolare il comma 1 ove è stabilito che «I diritti, le condizioni e le procedure relativi alle autorizzazioni generali, ai diritti di uso o ai diritti di installazione delle infrastrutture possono essere modificati solo in casi obiettivamente giustificati e in misura proporzionale.»

Visto l'art. 76 del suddetto Codice recante nome in materia di «Numeri di emergenza nazionali e numero di emergenza unico europeo» ed in particolare il comma 2 ove è stabilito che il Ministero delle Comunicazioni «provvede affinché», per ogni chiamata al numero di emergenza unico europeo «112», gli operatori esercenti reti telefoniche pubbliche mettano a disposizione delle autorità incaricate dei servizi di soccorso e di protezione civile, nella misura in cui sia tecnicamente fattibile, le informazioni relative all'ubicazione del chiamante»;

Vista la delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 11/06/CIR «disposizioni regolamentari per la fornitura di servizi VoIP (Voice over Internet Protocol) e integrazione del piano nazionale di numerazione»;

Vista la procedura di infrazione 2006/2114 avviata dalla Commissione europea in data 10 aprile 2006 ai sensi dell'art. 2126 del Trattato C.E.;

Visto il decreto del Ministro delle comunicazioni 27 aprile 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 2006;

Visti i lavori dei tavoli tecnici tenuti presso il Ministero delle comunicazioni con gli operatori esercenti reti telefoniche fisse e mobili, istituiti sulla base del citato art. 36, comma 1 del Codice;

Visti gli esiti delle riunioni tenute presso il Ministero delle comunicazioni con gli operatori esercenti reti telefoniche fisse e mobili; Ritenuto di dare attuazione al citato art. 76 del Codice;

Decreta:

Art. 1. Accesso al servizio 112 NUE 1. Dal centovesimo giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto tutte le chiamate originate dalle reti telefoniche fisse e mobili verso i numeri di emergenza 112 e 113, devono essere consegnate ai punti di interconnessione con il formato di «Routing Number» di cui all'allegato 1 del presente decreto secondo le tempistiche di attivazione per Provincia previste in allegato 5. L'operatore al quale è affidata la raccolta delle chiamate verso i numeri di emergenza 112 e 113 è tenuto a garantire per un periodo di 24 mesi che le chiamate siano consegnate anche nel caso in cui pervengano ai punti di interconnessione secondo le modalità tecniche in uso prima dell'entrata in vigore del presente decreto.

Art. 2. Localizzazione del chiamante su rete fissa 1. Per tutte le chiamate verso i numeri di emergenza 112 e 113 originate da reti telefoniche fisse e per le quali viene richiesta dall'Autorità competente la prestazione di localizzazione del chiamante devono essere fornite le informazioni di cui all'allegato 2 del presente decreto secondo le procedure ivi descritte.

Art. 3. Localizzazione del chiamante su rete mobile 1. Per tutte le chiamate verso i numeri di emergenza 112 e 113 originate da reti telefoniche mobili e per le quali viene richiesta dall'Autorità competente la prestazione di localizzazione del chiamante devono essere fornite le informazioni di cui all'allegato 3 del presente decreto secondo le procedure ivi descritte.

Art. 4. Modalità e tempi di attuazione 1. Entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del pre-

sente decreto sono attuate le disposizioni di cui all'art. 2, secondo la calendarizzazione riportata nell'allegato 5 al presente decreto e completata a cura dell'unita' per il monitoraggio di cui al successivo art. 5. 2. Entro duecentosettanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto sono attuate le disposizioni di cui all'art. 3.

3. La fornitura delle informazioni di localizzazione e' obbligatoria anche nel caso di chiamate originate da clienti che usufruiscono di servizi integrati fisso-mobile. Nel caso di chiamate originate da reti telefoniche fisse devono essere fornite le informazioni di cui all'allegato 2 del presente decreto secondo le procedure ivi descritte. Nel caso di chiamate originate da reti telefoniche mobili devono essere fornite le informazioni di cui all'allegato 3 del presente decreto secondo le procedure ivi descritte. 4 Per le procedure operative definite per la gestione dei dati di identificazione della linea e di localizzazione del chiamante nell'ambito delle attivita' di ricezione delle chiamate di emergenza da parte del Centro Operativo 112/113, e' garantito agli operatori di reti telefoniche fisse e mobili il rispetto delle previsioni del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - Codice in materia di protezione dei dati personali. 5. Le modalita' operative e tecniche per lo scambio delle informazioni di localizzazione tra gli Operatori di telefonia fissa e mobile ed il CED Interforze - PSAP sono definite nell'allegato 4 del presente decreto.

Art. 5. Unita' per il monitoraggio 1. Al fine di definire i tempi di diffusione del servizio 112NUE sulle ulteriori province rispetto a quelle gia' indicate in allegato 5, coordinare e monitorare le attivita' per il completamento del progetto Numero unico per le emergenze (112NUE) e' istituita presso il Ministero delle comunicazioni un'unita' di monitoraggio con il compito di coordinare le attivita' nei confronti degli Operatori fissi e mobili. Tale unita', coordinata dal Ministero delle comunicazioni, e' costituita da rappresentanti del Ministero della difesa, del Ministero degli interni, del Coordinamento delle Forze di polizia e del CED Interforze.

Art. 6. Sanzioni 1. In caso di inosservanza alle disposizioni di cui al presente decreto si applicano le sanzioni di cui all'art. 98 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 - Codice delle comunicazioni elettroniche. Art. 7. Entrata in vigore 1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Il presente decreto sara' trasmesso agli Organi di controllo per gli adempimenti di competenza e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 22 gennaio 2008 Il Ministro: Gentiloni Silveri

Registrato alla Corte dei conti il 29 gennaio 2008 Ufficio controllo Atti Ministeri delle attivita' produttive, registro n. 1, foglio n. 69.

LA GESTIONE DEL SERVIZIO 113 A FIRENZE

Il progetto di lavoro della Questura sul 113 parte dalla consapevolezza del ruolo fondamentale che esso svolge come sensore intelligente delle esigenze della collettività: collettore delle segnalazioni provenienti dai cittadini, è dunque fonte di alimentazione di tutte le articolazioni della Questura e volano delle attività investigative.

L'innalzamento degli standard di sicurezza del progetto coordinato della Questura di Firenze, ha richiesto quindi nuovi criteri organizzativi anche e soprattutto per il Servizio 113, aumentando nel 2007 il numero delle pattuglie gestite direttamente dalla Centrale operativa a beneficio del controllo del territorio.

La rimodulazione dei servizi operativi esterni ha così influito positivamente sulla percezione di sicurezza dei cittadini: in una realtà dove si avverte la presenza della Polizia su strada, dove è attivo il contrasto alle illegalità gravi come a quelle diffuse e dove si percepisce una maggiore sicurezza, anche la comunicazione con il cittadino in difficoltà non può che risentirne positivamente.

Il progetto è nato, infatti, proprio per unire le due figure del cittadino e dell'operatore di Polizia, intervenendo sulle strutture per i servizi ai cittadini, sui servizi di contrasto delle illegalità e sui rapporti con il cittadino a partire proprio dal primo contatto che questi ha con l'operatore del 113 a livello di segnalazione come di richiesta di aiuto.

Durante il 2007 è stato avviato il monitoraggio costante per l'individuazione delle esigenze del cittadino e dell'operatore di polizia, oltre che delle criticità degli strumenti lavorativi e di comunicazione per la loro soluzione.

L'attenzione rivolta ai bisogni e necessità delle persone per stabilire e perfezionare i servizi di sicurezza sul territorio trova nel 113 il punto di osservazione ideale.

Come la qualità dell'attività investigativa rappresenta la fonte primaria delle informazioni sulla realtà criminale di un territorio per adeguare le azioni di contrasto dei servizi di polizia giudiziaria, così il 113, numero di riferimento per eccellenza dell'organo di polizia per i cittadini, rappresenta la porta di accesso principale delle notizie per monitorare, modellare e verificare l'efficienza dei servizi di pubblica sicurezza di una città.

Non soltanto, quindi, un servizio di coordinamento del pattugliamento del territorio con equipaggi appiedati o su mezzi di ogni tipo (auto, moto, cavalli o elicotteri) per qualificati interventi di emergenza, di iniziativa o in flagranza di reato, ma un accesso costantemente aperto tra cittadini e operatori per dare e ricevere informazioni su cosa avviene e su quali siano le aspettative di sicurezza degli abitanti della città.

Ciò che rende dinamico il flusso delle comunicazioni tra la gente e i suoi organi della sicurezza e unisce le due figure del cittadino e dell'operatore di Polizia è, infatti, la professionalità, cortesia, capacità ed esperienza di chi risponde al 113. Il fattore umano è la chiave per aprire la porta della pubblica sicurezza e mantenere costante, vivo e utile per il mantenimento della qualità della vita di una città il flusso di informazioni da e per il cittadino.

Nel momento del bisogno, del disagio o dell'incertezza, il cittadino deve poter trovare un interlocutore qualificato che trasforma un numero per le emergenze in qualcosa di molto più importante: il 113 oggi (e il 112 europeo domani) può e deve diventare il punto di riferimento della partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alla sicurezza della loro città.

In considerazione di ciò, l'obiettivo primario del piano coordinato e condiviso della Questura di Firenze è stato da subito quello di rendere più accessibili i servizi offerti dagli uffici della Polizia di Stato, a partire proprio da quelli di ricezione delle denunce e del servizio "113".

Il monitoraggio delle esigenze della città per delineare le linee del progetto e, successivamente, per aggiornarlo continuamente, non è stato infatti soltanto istituzionale ma anche di analisi di tutte quelle informazioni che derivano direttamente o indirettamente dall'uso del 113 da parte dei suoi cittadini e dalla loro risposta e valutazione dei servizi di pronto intervento, informazione, guida e soccorso coordinato che la Polizia di Stato è stata in grado di fornirgli dopo la richiesta.

La prima necessità rilevata dall'analisi dei dati è stata, naturalmente, quella di aggiornare la pianificazione dei servizi e degli interventi dal punto di vista strutturale e professionale dell'intero settore, per elevare ulteriormente il livello organizzativo interno della Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico e spalancare la porta di accesso alle comunicazioni con un servizio che già godeva di ampio consenso da parte di cittadini e istituzioni locali.

Partendo, infatti, dal presupposto del ruolo focale del 113 nell'attività della Polizia di Stato, la Questura di Firenze ha individuato questo specifico settore come ambito di azione essenziale per l'innalzamento degli standard di sicurezza attraverso l'elaborazione di linee di intervento a breve e lungo termine, anche sulla scorta delle specifiche esperienze organizzative dell'attuale Questore il quale, avendo maturato una conoscenza decennale nella direzione e informatizzazione della Sala Operativa della Questura di Roma, ha potuto offrire agli incaricati del settore un punto di partenza e di riferimento privilegiato per l'attuazione di questo percorso progettuale di modernizzazione.

Funzionari della Questura hanno quindi condiviso e confrontato metodi, esperienze e strumenti operativi e formativi con altre Questure, in modo da analizzare i risultati del monitoraggio delle criticità e delle loro possibili soluzioni con una più vasta gamma di proposte e alternative di linee di intervento e riqualificazione.

L'obiettivo prioritario è stato individuato nel garantire **una maggiore accessibilità al servizio "113"**, attraverso la possibilità di gestione di un maggior numero di chiamate in contemporanea e la riduzione dei tempi di risposta, soprattutto in riferimento a chiamate di emergenza provenienti da altre Amministrazioni o Enti che, allungando i tempi di risposta, possono incidere sulla riduzione dei danni di un crimine in corso, sull'effetto deterrente e sulla possibilità di cogliere il soggetto in flagranza di reato.

In questa direzione vanno le diverse tipologie di intervento adottate.

A livello tecnico-logistico è stata pianificata ed è in corso d'opera la procedura per incrementare **le linee telefoniche** in uso al servizio 113 e per ottimizzare **l'informatizzazione della sala operativa** coordinandone le potenzialità con gli altri settori della Questura (ad esempio pianificando il controllo del territorio anche sulla base delle segnalazioni ed esposti raccolti da altri Uffici di Polizia del territorio).

Proprio nella prima fase di contatto del cittadino per il pronto intervento e in prospettiva dell'applicazione del 112 europeo, un punto focale è stato individuato nella necessità di valutare l'introduzione di un correttivo delle **modalità applicative del piano di controllo del territorio** nell'ottica di una costante verifica dell'efficienza a garanzia della sicurezza dei cittadini e recependo anche le istanze degli utenti.

Nel 2001, infatti, il piano di controllo integrato e coordinato del territorio è stato ristrutturato introducendo il criterio della *“vigilanza ripartita alternativamente per aree”* che prevede una suddivisione delle città capoluogo di provincia in due zone omogenee sulle quali si alternano con cadenza giornaliera le due forze di polizia a competenza generale, Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri.

Tuttavia, il costante scambio di informazioni ed interventi tra Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri, pur costituendo una efficace integrazione delle attività fino anche a coinvolgere quelle di specifica competenza della Guardia di Finanza e della Polizia Municipale, non può che incidere negativamente nelle situazioni di effettiva urgenza, come nel caso di chiamate per reati o emergenze in atto.

Pertanto, a distanza di sette anni dall'avvio della sperimentazione del piano di controllo integrato e coordinato del territorio, la Questura di Firenze ha proposto che in questi casi di necessità ed urgenza ci si discosti dalla procedura vigente, consentendo alla sala operativa chiamata dal cittadino di gestire direttamente la richiesta e di disporre con immediatezza l'intervento, informando poi in tempi rapidi l'altra sala operativa, competente per settore, per l'intervento della propria pattuglia nel rispetto del criterio di alternanza.

Come si può rilevare da quanto evidenziato circa le specifiche qualità di comunicazione dell'operatore del 113, il passaggio tra sale operative di enti diversi ma con eguale potenzialità di intervento non può che incidere negativamente sulle comprensibili

aspettative del cittadino ad un contatto immediato e diretto, sui tempi dell'intervento e sulla costruzione di un richiesto rapporto di fiducia e interesse che viene interrotto, spesso irreparabilmente, nel passaggio dell'evento all'altro ente. Tutto ciò senza voler considerare la possibilità concreta di problemi tecnici nel trasferimento di chiamata tra centrali operative.

Il non poter garantire la continuità del passaggio di informazioni tra l'operatore e il cittadino a partire dai momenti di ricezione dell'allarme fino alla gestione della comunicazione e coordinamento dell'intervento, può infatti condizionare la capacità di captare immediatamente la fiducia dell'utente e di gestire una dialettica efficace.

Nello stesso contesto è stato rappresentato al Ministero dell'Interno la necessità di intervenire tempestivamente sull'attuale impossibilità di **identificazione automatica dell'utente chiamante**, fondamentale per prestare aiuto al cittadino nel caso di inconvenienti contestuali o tecnici che determinino la caduta della linea, oltre che in funzione dissuasiva per eventuali abusi nell'uso del numero di emergenza.

Le criticità rilevate a Firenze in ordine alla gestione delle chiamate di soccorso e alle esigenze di localizzazione del chiamante, appaiono di assoluta attualità proprio in considerazione della prospettiva dell'applicazione anche in questa provincia del 112 europeo come unico numero di emergenza.

Su un piano organizzativo ci si è mossi verso **l'incremento degli operatori** attivando corsi per operatori di sala operativa informatizzata.

A tutela di **utenti portatori di particolari disagi** sono state invece programmate azioni mirate.

In considerazione del fenomeno della tossicodipendenza in Firenze, per i cittadini che vivono o assistono a situazioni problematiche relative allo spaccio e al consumo di sostanze stupefacenti, è stato predisposto un iter specifico di trattazione delle

specifiche segnalazioni improntato alla massima riservatezza e professionalità, sia che riguardino situazioni di spaccio che stati di overdose.

La facilitazione nell'accesso al 113 per le fasce deboli e il dispositivo DTS per gli utenti sordomuti, si uniscono al servizio delle denunce a domicilio in una organica rimodulazione dell'assistenza ai cittadini con particolare riguardo alle cosiddette *fasce deboli*.

In particolare, il servizio delle denunce a domicilio è predisposto per gli anziani e i disabili impossibilitati a raggiungere un ufficio di polizia, i quali, per denunciare un qualsiasi fatto delittuoso, possono contattare nell'arco delle 24 ore il 113 ed essere raggiunti presso il domicilio da personale della Polizia di Stato per la redazione sul posto degli atti.

Un'altra importante area di intervento, individuata nel corso del 2007, legata alla considerazione dell'operatore del 113 come elemento determinante per la professionalità del servizio, è quella inerente la **specializzazione del personale addetto al 113**.

Nella consapevolezza della delicatezza e complessità del ruolo, la Questura di Firenze ha sottoscritto un **protocollo d'intesa con la Facoltà di Psicologia dell'Università degli Studi di Firenze** per l'organizzazione, a cadenza periodica, di uno *stage di formazione in psicologia della comunicazione* per i poliziotti in servizio al 113, nonché per gli operatori delle "volanti" e per i poliziotti di quartiere, con la docenza di quattro psicologi: il Direttore Tecnico Principale Psicologo della Polizia di Stato Dott.ssa Carla Cignarella, la Dott.ssa Silvia Calzolari Psicologa Criminologa esperta nella Comunicazione di massa e consulente del Ministero di Giustizia, la Prof.ssa Enrichetta Giannetti e il Prof. Stefano Taddei della facoltà di Psicologia dell'Università di Firenze.

Questo progetto di formazione, poggia sul presupposto di dover offrire agli operatori di polizia addetti a questo settore, dotati già di una professionalità molto elevata, di strumenti e spunti

di riflessione per gestire gli aspetti relazionali ed emotivi nel rapporto con l'utente-cittadino ed è anche espressione di una volontà di apertura e di collaborazione rispetto istituzioni prestigiose come l'Università .

Sempre sul versante della formazione sono stati organizzati una serie di incontri con le interpreti in servizio presso la Questura, per fornire un ulteriore e fondamentale supporto professionale agli operatori di polizia in una città come Firenze, ad alta frequentazione di turisti e studenti stranieri, utenti che necessitano di particolare attenzione in quanto si muovono in un contesto urbano a loro estraneo o comunque non familiare e dunque maggiormente vulnerabili.