

L'assetto del S.A.R. (Search and Rescue) in Italia

Francesco Miraglia*

SOMMARIO: *Premessa – Inquadramento normativo.- 2.L'Organizzazione italiana competente per il S.A.R. marittimo.- 3.Funzionamento del sistema S.A.R., secondo la normativa internazionale di settore.- 4. Disposizioni e procedure S.A.R. per normativa nazionale e atti dispositivi di settore.-4.1. Ricezione della richiesta di soccorso.- 4.2.Prime azioni a seguito della richiesta di soccorso.- 4.3. Scambi di informazioni.- 4.4 Attività svolte in attesa della localizzazione.-4.5. Impiego delle risorse S.A.R. italiane al di fuori della SSR di competenza.- 5. Conclusione dell'evento S.A.R. relativo a migranti.*

1. Premessa. Inquadramento normativo.

Le attività di Ricerca e Soccorso in mare (S.A.R. – *Search and Rescue*) sono disciplinate da un'articolata disciplina normativa, a livello internazionale, comunitario e nazionale, che detta disposizioni inerenti l'organizzazione delle strutture deputate a gestire le emergenze in mare, nonché le modalità di svolgimento delle operazioni di ricerca e soccorso.¹

1.1 Principali fonti normative Internazionali

- Convenzione Internazionale per la sicurezza della vita umana in mare - SOLAS 1974 (Londra 01 novembre 1974); - Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo – S.A.R. 1979 (Amburgo 24 aprile 1979);- Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare – UNCLOS 1982 (Montego Bay 10 dicembre 1982); *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual* (Tre Volumi IAMSAR) – pubblicazione tecnica congiunta IMO/ICAO contenente **linee guida** per le organizzazioni S.A.R. nazionali, aventi lo scopo di “meglio chiarire gli obblighi assunti dagli Stati” che hanno ratificato le sopra menzionate Convenzione SOLAS e Convenzione di Amburgo.

1.2 Principali fonti normative nazionali

Codice della Navigazione - Approvato con R.D. 30 marzo 1942, n. 327:

* Articolo 69 (soccorso a navi in pericolo o a naufraghi);

* Articolo 489 (obbligo di assistenza);

* Articolo 490 (obbligo di salvataggio);

* Articolo 1113 (omissione di soccorso);

* Articolo 1158 (omissione di assistenza a navi o persone in pericolo);

- Legge 23.5. 1980, n. 313 (Adesione alla convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare e sua esecuzione e successive modifiche);

- Legge 03.4.1989, n. 147 (Adesione alla Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979, e sua esecuzione);

- D.P.R. 28.9.1994, n. 662 (Regolamento di attuazione della Legge 03.4.1989, n. 147, concernente l'adesione alla Convenzione sulla ricerca ed il salvataggio in mare (S.A.R. '79) adottata ad Amburgo il 27.4.1979 e relativo Annesso);
Normativa non direttamente connessa ai profili S.A.R.

2. L'Organizzazione italiana competente per il S.A.R. marittimo.

Il D.P.R. 662 del 28.9.1994 (*Regolamento*) in esecuzione della Convenzione di Amburgo, stabilisce l'organizzazione nazionale preposta al soccorso in mare e l'ambito dell'area di responsabilità italiana. In particolare, ex art.2, **l'Autorità Nazionale responsabile dell'esecuzione di detta Convenzione è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT)**, il quale ha demandato al Corpo delle Capitanerie di Porto - Corpo specialistico inquadrato nella Marina Militare ma dedicato eminentemente al supporto e controllo degli usi civili del mare, e pertanto dipendente dal MIT - l'attività di coordinamento delle operazioni per la ricerca ed il salvataggio marittimo.

Tale azione di coordinamento si estrinseca nell'attuazione dei compiti assegnati dal Capitolo 5 della Convenzione di Amburgo del 1979 e specificati nel "*Piano nazionale per la ricerca ed il salvataggio in mare*" (25.11.1996), nonché nell'individuazione ed assegnazione dei compiti ai vari organismi cooperanti allo scopo di conseguire con tempestività ed efficacia il fine comune (soccorso in mare), evitando possibili e reciproche interferenze.

L'organizzazione del servizio S.A.R. marittimo è così strutturata, ex art.3 D.P.R. 662/1994:

a. l'organismo nazionale che assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo è **il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera**, quale Centro Nazionale di

- D.lgs. 25.7.1998, n.286, artt. 10 ter e 12, commi 9bis, 9ter, e 9quater – modificato con Legge 30.7.2002, n. 189: "*Accordo tecnico-operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare*";

- Decreto Interministeriale 14.7 2003 – "*Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina*",
Accordo tecnico-operativo 14.9.2005 "*Modalità e procedure di coordinamento per il contrasto dell'immigrazione clandestina*";

- Sop 009/2015, Disposizione Interministeriale MIT-Min. Interno sull'individuazione del porto sicuro di sbarco in Italia.

1.3 Disposizioni specifiche di settore sul S.A.R.

-IMRCC 001, del 25.11.1996 - "*Piano Nazionale per la ricerca ed il salvataggio in mare* - Entrata in vigore degli emendamenti alla Convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo".

- IMRCC 005 - "*Manuale IAMSAR*" – volume 3 – *traduzione non ufficiale*;

- "*Linee guida per l'impiego delle risorse S.A.R. nelle aree situate al di fuori della SRR Italiana nel corso di eventi riguardanti il controllo del flusso di migranti via mare*" - Comando Generale Corpo Capitanerie di Porto – 07 10.2009;

- "*Regolamento di Centrale Operativa*" – Edizione Ottobre 2013.

Coordinamento del soccorso in mare (I.M.R.C.C. – *Italian Maritime Rescue Coordination Center* - Centrale Operativa di Roma).

b. le 15 Direzioni Marittime (regioni costiere) sono centri secondari di soccorso marittimo (**M.R.S.C. – *Maritime Rescue Sub Center***);

c. i Comandi di Porto sono le Unità Costiere di Guardia (**U.C.G.**);

d. le Unità navali e aeromobili del servizio di Guardia Costiera del Corpo delle Capitanerie di Porto (CP), appositamente allestiti, sono le unità di soccorso marittimo (bianche con banda rossa).

L'area S.A.R. d'interesse (S.R.R.), qui accanto raffigurata, notificata all'I.M.O., ed **estesa circa**



500.000 chilometri quadrati, entro i cui limiti vengono forniti servizi di ricerca e salvataggio è quella indicata nel D.P.R. n. 662/94, che, tra l'altro, specifica le 15 sub-aree di giurisdizione in cui è divisa, corrispondenti ai 15 sottocentri di soccorso (M.R.S.C.) da cui dipendono le U.C.G. (Unità Costiere di Guardia, presso gli altri 300 Comandi del Corpo, in ordine decrescente: Compartimenti, Circondari e Uffici Locali marittimi, Delegazioni di spiaggia), con le relative unità aereo-navali CP.

Oltre alle suddette Unità costiere ed aereo-navali del Corpo CP, per le esigenze S.A.R., l'art.5 del D.P.R. 662/94 prevede (comma 1) che l'I.M.R.C.C. e gli M.R.S.C. richiedano "*agli alti comandi competenti della Marina militare e dell'Aeronautica militare, in caso di necessità, il concorso dei mezzi navali ed aerei appartenenti a tali amministrazioni dello Stato. Parimenti le U.C.G. richiedono alle altre amministrazioni dello Stato o a privati il concorso di mezzi navali ed aerei, ritenuti idonei per partecipare alle operazioni di soccorso marittimo secondo le procedure e le modalità*" di cui al DM Marina mercantile 01.6.1978, e precisa (comma 2) "*Il comando e il controllo operativo dei mezzi navali o aerei della Marina militare, dell'Aeronautica militare e delle altre amministrazioni, eventualmente chiamati a concorrere alle operazioni di soccorso marittimo, sono esercitati dai rispettivi comandi competenti per giurisdizione, che terranno informati i centri di soccorso marittimo (I.M.R.C.C. - M.R.S.C. - U.C.G.) responsabili del soccorso e del*

coordinamento, secondo le rispettive competenze”.

Inoltre, l'Italia, nell'anno 2000, ha sottoscritto accordi bilaterali di cooperazione in materia di ricerca e soccorso con Albania, Croazia, Grecia e Slovenia, **con i quali sono stati confermati i confini tra le aree S.A.R. di rispettiva competenza e concordate procedure operative tese ad incrementare l'efficienza e l'efficacia delle operazioni S.A.R.** Analogo Accordo è stato definito con l'Algeria il 14.11.2012 e altri sono in itinere.

3. Funzionamento del sistema S.A.R., secondo la normativa internazionale di settore.

L'articolo 98, para 2, della **Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare – UNCLOS 1982** prevede che *“ogni Stato costiero promuove la costituzione ed il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima ed aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con tutti gli Stati adiacenti tramite accordi regionali”*.

L'**Annesso alla Convenzione di Amburgo del 1979**² (ratificata, tra gli altri, da Italia e Malta) stabilisce nel dettaglio la disciplina in materia S.A.R. in mare, cogente per gli Stati aderenti, di cui si riportano di seguito gli elementi di rilevanza per la presente trattazione:

- il centro incaricato di provvedere all'organizzazione dei servizi e di coordinare le operazioni S.A.R. in una zona S.R.R. è denominato Centro di Coordinamento di Salvataggio Marittimo – M.R.C.C. (1.3.5 dell'Annesso). Per l'Italia è l'I.M.R.C.C. Roma;
- l'organizzazione S.A.R. di un Paese è tenuta a formare personale specializzato; attivare servizi h24; utilizzare mezzi aeronavali dedicati al S.A.R.; istituire centri secondari di soccorso; individuare le aree S.A.R. di competenza; adottare piani operativi; **determinare le fasi di emergenza (*incerfa: pericolo non certo; alerfa: pericolo certo ma non immediato; detresfa: pericolo immediato*)**; installare sistemi di comunicazione e di monitoraggio del traffico navale; prevedere la nomina di un *on scene coordinator* (O.S.C.); promuovere l'apertura di

² Gazzetta Ufficiale numero 120 del 25 maggio 2001 - Entrata in vigore degli emendamenti alla Convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo.

- inchieste marittime a seguito di eventi S.A.R. in ossequio alle convenzioni SOLAS e MARPOL ed alle norme nazionali;
- sono disciplinati altresì i rapporti tra Stati/MRCC, per favorire: lo scambio e la messa a disposizione di mezzi ed informazioni; la promozione della formazione e di esercitazioni; l'avvio di cooperazioni in materia S.A.R. per la determinazione delle aree S.A.R., per ammettere l'ingresso nel proprio mare territoriale dei mezzi aeronavali addetti al S.A.R. e per il coordinamento di operazioni congiunte;
 - altra importante previsione contenuta nell'Annesso riguarda la **gestione operativa del soccorso marittimo**, nella misura in cui si stabilisce che *ogni autorità di ricerca e salvataggio che ha motivo di ritenere che una persona, una nave o altro congegno si trova in una situazione di emergenza, deve al più presto comunicare tutte le informazioni disponibili al centro di coordinamento di salvataggio o al centro secondario di salvataggio competente* (4.2.3 dell'Annesso). Inoltre, *ogni unità di ricerca e di salvataggio che viene a conoscenza di un caso di pericolo prende immediatamente dei provvedimenti se è in grado di fornire assistenza ed in tutti i casi informa senza indugio il centro di coordinamento di salvataggio o il centro secondario di salvataggio della zona dove si è verificato il caso di pericolo* (4.3 dell'Annesso). Ed infine, *se non vi è un centro di coordinamento di salvataggio responsabile o se, per qualsiasi ragione, il centro di coordinamento di salvataggio responsabile non è in grado di coordinare la missione di ricerca e di salvataggio, i mezzi che partecipano dovrebbero designare di comune accordo un coordinatore sul posto* (4.7.3 dell'Annesso).

Ancora l'Annesso distingue i casi in cui la posizione del mezzo/naufrago è nota da quella non nota. Nel primo caso, se la posizione ricade all'interno della propria area S.A.R., si agisce in base alla propria pianificazione (*vds. IMRCC 001*), **viceversa si agisce sotto il coordinamento dell'MRCC competente.**

Se la posizione non è nota:

- quando la fase di emergenza sussiste, il MRCC che riceve notizia deve, a meno che sappia che altri centri prendono i provvedimenti del caso,

incaricarsi di far scattare le misure necessarie a conferire con altri centri al fine di designare un centro che si assuma la responsabilità delle operazioni;

- salvo diversa decisione adottata di comune accordo dai centri interessati, il centro così designato diventa il centro responsabile della zona in cui si trovava l'oggetto ricercato secondo l'ultima posizione segnalata;
- dopo l'inizio della fase di pericolo, il centro incaricato di coordinare le operazioni S.A.R. informa, se del caso, gli altri centri di tutte le circostanze del caso di emergenza e dell'andamento della situazione (4.5.4 dell'Annesso).

Il paragrafo 3.6.1 del **Manuale IAMSAR, Vol 1**, stabilisce che, di norma, un RCC (*Rescue Coordination Center*) quando riceve una chiamata di soccorso, assume la responsabilità nella gestione delle operazioni S.A.R. connesse a quell'evento. Qualora accada che il primo R.C.C. a ricevere la chiamata di soccorso non sia quello responsabile dell'area (S.R.R. – *Search and Rescue Region*) in cui l'evento è in corso, esso dovrebbe immediatamente riferire in merito alla situazione di emergenza al R.C.C. di competenza ed intraprendere tutte le azioni necessarie per coordinare la risposta alla situazione in atto, fintanto che l'R.C.C. di competenza non assuma la responsabilità del coordinamento.

4. Disposizioni e procedure S.A.R. per normativa nazionale e atti dispositivi di settore.

4.1 Ricezione della richiesta di soccorso.

Le segnalazioni possono arrivare alla Guardia Costiera da fonti e con modi diversi:

- dalle persone presenti a bordo dell'unità navale in difficoltà, che chiamano direttamente con telefoni satellitari o GSM il n. 1530, o tramite altri numeri di emergenza (112, 113, 118) che poi provvedono ad informare i comandi CP-Guardia Costiera;
- da parte di M.R.C.C. stranieri;
- da parte di associazioni/parenti/conoscenti/religiosi/giornalisti che in Italia od all'estero sono in contatto con i naufraghi, o da altre persone

informate sul fatto;

- da parte di mezzi aereonaviganti nazionali in pattugliamento o da unità mercantili, da pesca o da diporto o da persone a terra nei pressi del punto di sbarco.

4.2. Prime azioni a seguito della richiesta di soccorso³

I.M.R.C.C. Roma e gli altri Comandi della Guardia Costiera (l'Autorità S.A.R. che riceve la notizia), ricevuta una richiesta di soccorso relativa a unità navali in difficoltà con a bordo persone, al fine di determinarne la fase di emergenza, procedono a:

- **individuare la posizione in mare dell'unità in difficoltà.**

L'approfondimento può essere svolto in tempi brevi se il segnalante ha comunicato la posizione (quest'ultima deve essere comunque verificata da I.M.R.C.C. tramite il gestore telefonico), ovvero in tempi medi/lunghi se la richiesta di soccorso è formulata in termini generici ovvero mediante comunicazioni confuse che indicano solo alcuni degli elementi necessari ad organizzare tempestive attività di soccorso (comunicazione ad es. limitata alla descrizione della tipologia di mezzo di difficoltà e/o numero di persone a bordo, etc.).

In entrambi i suddetti casi viene comunque richiesta la localizzazione della posizione al gestore della rete di telefonia mobile (satellitare o GSM);

-**attivare le procedure per fare altre immediate valutazioni** riguardanti: stima della posizione in mare, persone da soccorrere (numero, sesso, particolari casi sanitari, presenza di bambini etc.), condizioni meteo in zona, stato di navigabilità e di galleggiabilità del mezzo in difficoltà, luogo di partenza, distanze, etc.

4.3. Scambi di informazioni.

Ricevuta la richiesta di soccorso, l'I.M.R.C.C. diffonde l'informazione, caso per caso:

- a tutti gli M.R.C.C. stranieri interessati (Malta, Libia, Tunisia, Grecia, Egitto);

- alle Autorità Nazionali competenti in materia di immigrazione

³ Regolamento di Centrale Operativa (Ed. 04 ottobre 2013).

(Ministero dell'Interno, Marina Militare, Guardia di Finanza, Carabinieri, Protezione Civile) al Ministero degli Affari Esteri ed agli Uffici DIFEITALIA presso le Ambasciate;

- alle Autorità Marittime locali dipendenti (M.R.S.C. e/o U.C.G.).

4.4. Attività svolte in attesa della localizzazione.

In attesa di ricevere la localizzazione, l'I.M.R.C.C. e i Comandi del Corpo CP, sempre in qualità di prime autorità S.A.R. che hanno ricevuto la notizia, provvedono a:

- **mantenere contatti con i** chiamanti o telefonare ai naufraghi in mare onde ottenere tutte le possibili informazioni per programmare e condurre il S.A.R. ;

- **approntare gli assetti operativi** (navi ed aerei) e disporre, in relazione al tempo trascorso ed alle valutazioni effettuate - tra cui presenza di naviglio nella zona interessata -, l'uscita delle unità navali S.A.R. richiedendo, in relazione al caso, il contributo di M.M. e A.M. o della G.d.F. (per il tramite dei rispettivi Comandi) e/o del naviglio mercantile;

- **emanare avvisi urgenti** ai naviganti (Inmarsat-C e Navtex);

- **acquisire tutti gli elementi da parte dei sistemi di monitoraggio** del traffico navale gestiti dalla Centrale Operativa della Guardia Costiera;

- **continuare raccolta info** contattando altri M.R.C.C. ed unità in navigazione.

4.5. Impiego di risorse SAR italiane al di fuori della SSR di competenza.

Dall'anno 2009 - a fronte dell'incremento esponenziale del fenomeno migratorio verificatosi già dall'inizio dell'anno precedente (2008) che costringeva i mezzi navali della M.M., della Guardia Costiera e della G.d.F. a eseguire missioni di soccorso diurne e notturne, quasi senza soluzione di continuità e con sforzi continui e prolungati per gli equipaggi, spesso senza adeguato recupero psico-fisico, mentre le risorse S.A.R. disponibili erano ai limiti delle loro capacità operative - sono state emanate, con atto di approvazione del Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, in data 07.10.2009, le "*Linee Guida per l'impiego delle risorse S.A.R. nelle aree situate al di fuori della S.R.R. Italiana nel corso di eventi riguardanti il controllo del flusso dei migranti*

via mare", nelle quali si prevede che:

a. a seguito di segnalazione all'I.M.R.C.C. dell'avvistamento di un'unità navale non identificata in navigazione oltre i limiti della S.R.R. Italiana, che verosimilmente trasporta migranti in direzione delle coste nazionali, lo stesso I.M.R.C.C. **provvede alla diffusione delle informazioni relative all'evento** stesso secondo le previsioni dell'accordo tecnico operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare, di cui al Decreto Interministeriale 14.7.2003;

b. la Centrale Operativa, ai sensi del punto 4.2.4 S.A.R. '79, nella sua veste di I.M.R.C.C., **procede immediatamente all'acquisizione delle informazioni necessarie e valuta l'evento sotto il profilo della salvaguardia della vita umana in mare**, onde determinare se vi siano condizioni di pericolo grave e imminente e necessità di immediata assistenza per gli occupanti dell'unità;

c. a tal fine le unità aeronavali eventualmente presenti nella scena d'azione provvederanno ad acquisire e trasmettere, con il mezzo di comunicazione più idoneo, secondo quanto previsto dal punto 4.4 S.A.R. '79, all'I.M.R.C.C. i seguenti elementi per la classificazione dell'evento (S.A.R. – non S.A.R.): posizione geografica, ora dell'avvistamento, condizioni meteomarine, dimensioni e tipologia dell'unità, suo bordo libero (galleggiamento), numero delle persone a bordo e loro condizioni fisiche, eventuale presenza tra essi di donne in stato di gravidanza, bambini, malati, traumatizzati, presenza di cadaveri nei pressi dell'unità; dotazioni di sicurezza presenti a bordo, elementi del moto, altri elementi utili a discrezione del rapportante;

d. solo ove l'I.M.R.C.C. ritenesse sussistere pericolo immediato per la sicurezza delle persone a bordo (*detresfa*) classificherà l'evento come "S.A.R." e darà corso a tutte le azioni previste dal DPR 662/1994 e dal Piano Nazionale S.A.R., edizione 1996.

5. Conclusione dell'evento S.A.R. relativo a migranti.

Una volta effettuato il recupero in mare dei naufraghi, il SAR si conclude con il loro sbarco in un luogo sicuro (cd., nelle Convenzioni, *Place of Saefety - POS*) individuato dal M.R.C.C. che ha coordinato l'operazione SAR. In ambito nazionale, l'IMRCC si coordina con il Ministero

dell'Interno (ed in particolare col Dip.to per le Libertà civili e l'Immigrazione) competente per l'identificazione e l'accoglienza dei migranti sul territorio italiano, ex art.10^{ter} d.lgs 286/98. La procedura operativa emanata dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto (Sop 009/2015, a valenza interministeriale) prevede che tale individuazione del POS avvenga *"tenendo conto delle convenzioni internazionali e avendo cura di limitare la permanenza a bordo delle persone soccorse"*, di ogni status, indirizzandovi le unità che li hanno presi a bordo durante il S.A.R.

Nel tragitto verso il porto di sbarco, vengono fornite le primissime cure evidenziate come necessarie nel corso di apposito screening sanitario, svolto a bordo delle unità CP dal personale medico ed infermieristico del C.I.S.O.M. (Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta) a tal scopo imbarcato, ed i casi più gravi vengono prelevati in navigazione da elicotteri della Guardia Costiera e trasferiti a terra nell'ospedale più vicino.

A bordo delle unità CP, compatibilmente con le loro dimensioni ed il numero delle persone dell'equipaggio non strettamente impegnate nella condotta della navigazione, si svolgono pure prime attività di identificazione e di p.g. per individuare tra i naufraghi eventuali "scafisti".

Nel frattempo, sulle banchine del porto assegnato viene allestita - sotto il coordinamento della prefettura - la struttura sociosanitaria per la prima accoglienza e di polizia per l'identificazione, a cui l'organizzazione SAR - con lo sbarco nel POS, senza il quale il SAR non è concluso - consegna ed affida definitivamente tutte le persone che ha soccorso e salvato in mare.

**Francesco Miraglia, Avvocato in Roma e Presidente Aguarcost.Ucpi - Ass.ne Italiana Ufficiali di Complemento delle Capitanerie di Porto – Guardia costiera*