

Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo

ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481

Assistenza alle vittime e ai loro familiari in caso di gravi situazioni di emergenza correlate ad incidenti nel settore dei trasporti

1. Premessa e oggetto dell'atto di segnalazione

Nello svolgimento delle attività istituzionali dell'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: l'Autorità o ART) è emersa la necessità di proporre al Parlamento e al Governo l'introduzione nell'ordinamento di una specifica normativa, che preveda un piano di assistenza nazionale alle vittime¹ e ai loro familiari² in caso di gravi situazioni di emergenza correlate ad incidenti, riguardo a tutti i settori di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, effettuato con autobus e autostradale³.

Un incidente che coinvolga mezzi e infrastrutture di trasporto è un evento imprevisto e dannoso che, in talune circostanze, può determinare effetti catastrofici⁴. Appare, dunque, di primaria importanza non solo assicurare il necessario soccorso tecnico e sanitario, ma prevedere ulteriori e specifiche metodologie di intervento, a tutela sia delle persone coinvolte sia dei relativi familiari, nelle fasi immediatamente successive all'evento. La crucialità di tale assistenza e supporto è emersa in tutta la

¹ Riguardo alla nozione di vittima, si prenda a riferimento la definizione prevista a livello internazionale: *"an occupant of the aircraft, or any person outside the aircraft, who is unintentionally directly involved in the aircraft accident. Victims may include the crew, revenue passengers, non-revenue passengers and third parties"* (la stessa definizione è contenuta nei documenti ICAO, Doc. 9998 – AN/499, *Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*, I ed., 2013, *Appendix 1* e Doc. 9973 – AN/486, *Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*, I ed., 2013, *Chapter 1 Terminology*). Riguardo, invece, alla nozione di superstite, si prenda a riferimento la definizione prevista nei medesimi documenti: *"a victim who is not fatally injured as a result of the aircraft accident"* (ICAO, Doc. 9998 – AN/499, *Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*, I ed., 2013, *Appendix 1* e Doc. 9973 – AN/486, *Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*, I ed., 2013, *Chapter 1 Terminology*).

² Riguardo la nozione di familiare si prenda a riferimento la seguente definizione: *"people of biological, legal, or emotional significance to the affected individual. Unlike next of kin, which is a specific legal term, family encompasses any number of relationships: a parent, a child, a sibling, a spouse, a partner or significant other, a stepchild, a fiancé, an ex-spouse, even a best friend. As it applies to airport family assistance programs, family is used broadly"* (ACRP Research Report 171, *Establishing a Coordinated Local Family Assistance Program for Airports*, 2017, p. 6).

³ Il tema, considerato dall'Autorità particolarmente rilevante, è stato oggetto di approfondimento nell'ambito dell'attività di collaborazione con il "Comitato 8 ottobre 2001 - Per non dimenticare" e la "Fondazione 8 ottobre 2001 - Per non dimenticare", con i quali l'ART ha stipulato un protocollo di intesa.

⁴ Basti pensare, solo per citarne alcuni: all'incidente aereo di "Milano Linate" (2001), all'incidente ferroviario di "Viareggio" (2009), all'incidente navale della "Costa Concordia" (2012), all'incidente stradale sul viadotto "Acqualonga - A16" (2013), all'incidente ferroviario di "Adria" (2016), all'incidente stradale "Verona est" (2017), al crollo del "Ponte Morandi" (2018), all'incidente ferroviario di "Piolto" (2018) e all'incidente stradale di "Marghera" (2023).

sua importanza e drammaticità a seguito dei tragici eventi occorsi in Spagna il 18 e il 21 gennaio 2026 e, anche se al di fuori dell'ambito dei trasporti, in territorio svizzero il 1° gennaio 2026.

La rilevanza del tema riguarda trasversalmente tutti i settori di trasporto, in quanto la storia recente ha tristemente dimostrato che ogni modalità di trasporto può essere coinvolta.

Nella presente segnalazione si fa riferimento alla nozione di “*family assistance*” che si è sviluppata, a livello internazionale⁵, prevalentemente nel settore aereo, e che l'Autorità suggerisce di estendere a tutti i settori di trasporto.

Più specificamente, si tratta di metodologie e procedure che prevedono l'accesso alle informazioni e la gestione delle stesse, nonché la disponibilità dei servizi e delle risorse necessarie, a supporto delle vittime e dei loro familiari. Tale supporto, per essere efficace, deve considerare alcuni aspetti fondamentali, tra i quali, in primo luogo, la comunicazione iniziale ai familiari del coinvolgimento nell'incidente del proprio congiunto, nonché l'accesso alle informazioni durante tutte le fasi dell'emergenza. Inoltre, deve essere assicurato il soddisfacimento dei bisogni fisici di base (cure mediche, sicurezza, cibo e acqua, ecc.), dei bisogni psicologici e sociali (comunicazione o ricongiungimento con i propri cari e accesso all'assistenza psicosociale e spirituale) e dei bisogni pratici (recupero degli effetti personali, pernottamento, proseguimento del viaggio, ecc.).

Il presente atto di segnalazione persegue, pertanto, in coerenza con i compiti assegnati all'Autorità dalla norma istitutiva, l'obiettivo di tutelare il passeggero e i familiari in presenza di gravi situazioni di emergenza correlate ad incidenti occorsi con qualsiasi modalità di trasporto, nel rispetto della dignità umana e del valore della vita del singolo individuo.

2. Il contesto normativo di riferimento

Al fine di inquadrare nel contesto giuridico la proposta oggetto del presente atto di segnalazione, si fornisce di seguito una sintetica descrizione della normativa vigente nei diversi ordinamenti (eurounitario, internazionale e interno), con un breve cenno all'esperienza statunitense e spagnola,

⁵ Riguardo alla nozione di “*family assistance*”, si prenda a riferimento quanto elaborato a livello internazionale e, in particolare, le seguenti definizioni: i) “*the provision of information, resources, and services to support aviation disaster survivors and the families and friends of those on board the aircraft. Effective support for families includes monitoring and addressing their four fundamental concerns: initial notification of involvement, victim accounting, access to resources and information, and recovery of personal effects. Effective support for survivors addresses their basic physical needs (medical care, safety, food and water, dry clothing, etc.), emotional/social needs (communication or reunification with loved ones and access to disaster mental health care and spiritual care), and practical needs (recovery of personal effects, overnight accommodations, continuing travel, etc.)*” (ACRP Research Report 171, *Establishing a Coordinated Local Family Assistance Program for Airports*, 2017, p. 5); ii) “*family assistance is the provision of services and information to address the concerns and the needs of the aircraft accident victims and their families. The various types of family assistance that may be relevant in the aftermath of an aircraft accident are discussed in Chapter 3. The family assistance envisaged in this document applies to all aircraft accident victims and their families regardless of the size and circumstances of the accident*” (Doc. 9973 – AN/486, *Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*, I ed., 2013, Chapter 1 Terminology).

in riferimento ai provvedimenti adottati dai rispettivi ordinamenti sulle forme di assistenza oggetto della presente proposta.

In ultimo, sono sinteticamente illustrate alcune previsioni contenute nei regolamenti europei che recano, tra l'altro, la normativa per la tutela dei diritti dei passeggeri nei servizi di trasporto ferroviario, aereo, via mare e con autobus.

2.1 L'evoluzione della normativa in tema di assistenza alle vittime e familiari in caso di incidente nei vari ordinamenti

Il diritto unionale dell'ordinamento europeo ha introdotto una normativa specifica, nell'ambito della disciplina generalmente adottata per le inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti aeronautici, di cui al regolamento (UE) n. 996/2010 del 20 ottobre 2010⁶. Più in dettaglio, l'articolo 21 di tale regolamento reca specifici obblighi in caso di incidente, tra i quali occorre innanzitutto menzionare l'obbligo, per ciascun Stato membro, di predisporre a livello nazionale un piano di emergenza per gli incidenti aerei, che preveda anche l'assistenza alle vittime e ai loro familiari (comma 1)⁷. A sua volta, il comma 2 dello stesso articolo prevede l'obbligo, per ciascuno Stato membro, di garantire che le compagnie aeree registrate nel proprio territorio siano dotate di un piano di assistenza che contempli anche forme di sostegno psicologico alle vittime e ai loro familiari. Il comma 3, infine, introduce l'obbligo, per lo Stato membro nel cui territorio è registrata la compagnia aerea il cui aeromobile è stato interessato dall'incidente, o per lo Stato membro incaricato dell'inchiesta, nonché per lo Stato membro che ha un rilevante numero di propri cittadini a bordo dell'aeromobile interessato dall'incidente, di nominare un referente incaricato di fornire le informazioni nei rapporti con le vittime e i loro familiari.

L'Italia ha dato attuazione al regolamento (UE) n. 996/2010 attraverso la direttiva del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 27 gennaio 2012, rep. n. 197, che ha così modificato la precedente direttiva del 2 maggio 2006, rep. n. 1636, limitatamente alla sola parte relativa al trasporto aereo. Infatti, la direttiva del 2006 reca *"Indicazioni per il coordinamento operativo emergenze"* in presenza di incidenti occorsi in tutti gli ambiti di trasporto pubblico, ovverosia ferroviario, stradale, marittimo, aereo e in presenza di sostanze pericolose (sia durante il loro trasporto sia presso gli stabilimenti industriali).

⁶ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile e che abroga la direttiva 94/56/CE. Al momento in cui, nell'ambito dell'ordinamento unionale, è stato introdotto tale regolamento non era presente, né a livello internazionale, né a livello interno, una disposizione specifica relativa all'assistenza alle vittime e ai loro familiari in caso di incidente nel settore dei trasporti.

⁷ Più precisamente l'articolo 21, comma 1, del Regolamento, prevede che *"al fine di garantire una risposta più completa e armonizzata agli incidenti a livello di Unione europea, ciascuno Stato membro predispone a livello nazionale un piano di emergenza per gli incidenti aerei. Detto piano di emergenza prevede altresì l'assistenza alle vittime di incidenti aerei e ai loro familiari"*.

La citata direttiva del 2012, dunque, in caso di incidente aereo disciplina il flusso informativo dell'evento tra i soggetti istituzionali preposti al soccorso, l'intervento sul luogo dell'incidente, l'istituzione del centro operativo di emergenza e, infine, l'assistenza alle vittime e ai loro familiari. In particolare, riguardo a quest'ultimo aspetto, la direttiva prevede una serie di attività indirizzate alle vittime e ai loro familiari, nonché alla popolazione anche indirettamente interessata dall'evento⁸; tra queste attività, ai fini che qui interessano, sono incluse forme di assistenza psicologica agli illesi, l'assistenza ai familiari per l'eventuale riconoscimento delle salme e l'individuazione dell'area destinata all'accoglienza dei familiari delle vittime.

Anche sul piano del diritto internazionale, è il trasporto aereo l'ambito oggetto di maggiori interventi normativi in materia di assistenza alle vittime di incidenti. Infatti, l'Emendamento 29 all'Annesso 9 – *Facilitation* alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, vincola gli Stati membri a stabilire leggi, regolamenti e politiche a sostegno dell'assistenza alle vittime di incidenti aerei e alle loro famiglie⁹ e fornisce, altresì, raccomandazioni affinché gli Stati aderenti assicurino la predisposizione dei piani di emergenza e assistenza da parte dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali.

A livello nazionale, completano il quadro normativo il regolamento del 5 maggio 2023, adottato dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), recante *"Redazione e gestione del Piano di Assistenza alle Vittime di Incidente Aereo e loro Familiari"*, e le *"Linee guida e buone pratiche per l'elaborazione e gestione del piano di assistenza alle vittime di incidente aereo e loro familiari in ambito aeroportuale"*, pubblicate il 6 ottobre 2023, anche queste adottate dall'ENAC. Tali provvedimenti definiscono i requisiti e le modalità per la redazione dei piani di assistenza previsti dalla normativa internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dalla normativa interna di attuazione.

Inoltre, con specifico riguardo all'assistenza di natura psicologica e sociale, merita menzione la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 giugno 2006¹⁰ recante i *"Criteri di massima sugli interventi psico-sociali da attuare nelle catastrofi"*. La direttiva si inserisce nel contesto delle azioni di sostegno psicologico da porre in essere a favore delle vittime di eventi catastrofici, declinandone modalità e tipologia in base all'entità dell'incidente, individuandone i destinatari - tra i quali sono inclusi i familiari delle vittime - e definendo la rete organizzativa preposta ai compiti di supporto psicologico.

Infine, per un confronto di diritto comparato, meritano di essere segnalati gli atti normativi adottati dagli Stati Uniti d'America¹¹ e dalla Spagna¹² che rappresentano alcuni tra gli esempi più virtuosi nel

⁸ Il par. 3.3. della Direttiva del 27 gennaio 2012, rep. n. 197, si occupa dell'assistenza e dell'informazione alle vittime e ai loro familiari, nonché alla popolazione.

⁹ Normativa che, come si è già detto, è tuttavia già presente nell'ambito dell'ordinamento interno ed è contenuta nella direttiva del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 27 gennaio 2012, rep. n. 197, attuativa dell'articolo 21 del regolamento (UE) n. 996/2010 del 20 ottobre 2010.

¹⁰ Pubblicata nella Gazz. Uff. 29 agosto 2006, n. 200.

¹¹ Si tratta dell'*Aviation Disaster Family Assistance Act* (ADFAA) del 1996.

¹² Si tratta del Decreto reale n. 632 del 2 agosto 2013, del Decreto reale n. 837 del 15 de settembre 2020, nonché della Risoluzione del 14 maggio 2014.

panorama internazionale; in tale contesto i familiari delle vittime hanno contribuito a elaborare un piano di assistenza particolarmente avanzato ed efficiente, nel quale spicca la creazione di uno specifico ente, al quale sono stati assegnate funzioni di coordinamento e di supporto. Si tratta, in particolare, dell'*NTSB's Transportation Disaster Assistance Division* (TDA), nell'ambito dell'ordinamento statunitense, che collabora con agenzie governative locali, statali e federali, organizzazioni non governative, private e operatori economici nel settore dei trasporti, per contribuire alla predisposizione di un piano che costituisca un'efficace risposta alla gestione dell'assistenza alle famiglie a seguito di un incidente. Nell'ambito dell'ordinamento spagnolo, è stata costituita l'*Oficina de asistencia a víctimas de accidentes aéreos*, all'interno della struttura del Ministero dei trasporti e della mobilità sostenibile spagnolo, che svolge anche funzioni di assistenza nel corso dell'incidente.

È l'impianto di tali atti normativi che si ritiene possa essere riproposto anche nell'ordinamento italiano, estendendolo a tutti i settori di trasporto.

2.2 L'assistenza alle vittime di incidenti nei regolamenti europei a tutela dei diritti dei passeggeri.

Occorre, per completezza, fare riferimento alle previsioni normative relative alla tutela delle vittime di incidenti contenute nei regolamenti europei che disciplinano la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario (regolamento (UE) 2021/782 del 29 aprile 2021¹³), nel trasporto con autobus (regolamento (UE) n. 181/2011, del 16 febbraio 2011¹⁴), e nel trasporto aereo (regolamento (CE) n. 2027/97 del 9 ottobre 1997¹⁵), e nel regolamento (CE) n. 392/2009, relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare, in caso di incidente¹⁶.

In particolare, per quanto attiene al settore ferroviario, il legislatore europeo, nel rilevare che è auspicabile provvedere ai bisogni finanziari più urgenti delle vittime di incidenti e dei loro congiunti nel periodo immediatamente successivo all'incidente,¹⁷ ha previsto specifici adempimenti a carico dell'impresa ferroviaria, tra i quali l'obbligo di provvedere, in caso di morte o lesione di un passeggero e senza che ciò concorra a determinare la responsabilità della stessa, al pagamento anticipato delle spese che devono essere immediatamente sostenute¹⁸.

¹³ Regolamento (Ue) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

¹⁴ Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004.

¹⁵ Regolamento della Comunità Europea 9 ottobre 1997, n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo con riferimento al trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli.

¹⁶ Regolamento (CE) n. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente.

¹⁷ Considerando n. 41 del regolamento (UE) 2021/782.

¹⁸ Articolo 15 (Pagamenti anticipati) del regolamento (UE) 2021/782: "*In caso di morte o lesioni di un passeggero, l'impresa ferroviaria (...) effettua, senza indugio e in ogni caso entro 15 giorni dall'identificazione della persona fisica avente diritto al risarcimento, i pagamenti anticipati eventualmente necessari per soddisfare le immediate necessità economiche*".

Per quanto riguarda il trasporto con autobus, analoga previsione è presente nell'articolo 8 del regolamento (UE) n. 181/2011, che pone in capo al vettore, indipendentemente dalla sua responsabilità, l'obbligo di assistenza *"ragionevole e proporzionata"* al passeggero a seguito di un incidente, comprensiva, se necessario, di alloggio, cibo e trasporto alternativo¹⁹. Simile previsione è contenuta, inoltre, anche nell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 392/2009.

Infine, relativamente al settore aereo, il regolamento (CE) n. 2027/97²⁰, prevede, all'articolo 5, un obbligo, in capo al vettore, di provvedere, anche in questo caso senza che ciò costituisca un riconoscimento di responsabilità, *"agli anticipi di pagamento che si rendano necessari per far fronte alle immediate necessità economiche in proporzione al danno subito"* dal passeggero.

3. Piano nazionale di assistenza alle vittime e ai loro familiari in caso di incidente nel settore dei trasporti

L'Autorità sottopone all'attenzione del Parlamento e del Governo la necessità di innovare l'ordinamento giuridico introducendo una normativa specifica che preveda l'adozione di un piano nazionale di assistenza alle vittime e ai loro familiari in caso di gravi situazioni di emergenza correlate ad un incidente che coinvolga gli utenti di un servizio di trasporto, indipendentemente dal contesto di mercato nel quale lo stesso si esplica, e, segnatamente, di trasporto ferroviario, aereo, marittimo, con autobus a media lunga percorrenza, trasporto pubblico locale sia su gomma che su rotaia, nonché di una infrastruttura di trasporto (stazioni, autostazioni autobus, aeroporti, porti, autostrade).

In particolare, l'Autorità propone di aggiornare ed estendere la portata delle norme attuali in tema di assistenza alle vittime e ai loro familiari, descritte nella prima parte del paragrafo che precede (par. 2.1), e approvare una nuova normativa che preveda forme di adeguata ed efficace assistenza alle persone coinvolte in gravi situazioni di emergenza correlate ad incidenti, non solo nel settore aereo, ma per tutti i servizi e infrastrutture di trasporto.

Infatti, nei sistemi di gestione delle gravi emergenze, nel corso degli ultimi anni, sono state introdotte e valorizzate nuove forme di assistenza, di conseguenza è necessario aggiornare le norme al momento in vigore, al fine di continuare lungo il percorso tracciato con l'approvazione dell'articolo 21 del regolamento (UE) n. 996/2010 ed estendere le tutele agli utenti di tutti i servizi di trasporto, promuovendo l'adozione di un modello nazionale che tenga conto di un quadro regolamentare eterogeneo e di scenari altamente complessi e variegati.

¹⁹ Articolo 8 del regolamento (UE) n.181/2011 (*Esigenze pratiche immediate del passeggero*): *"In caso d'incidente derivante dall'utilizzo di autobus, il vettore presta un'assistenza ragionevole e proporzionata per le esigenze pratiche immediate del passeggero a seguito dell'incidente stesso. Tale assistenza comprende, ove necessario, sistemazione, cibo, indumenti, trasporto e l'agevolazione della prima assistenza. L'assistenza prestata non costituisce riconoscimento di responsabilità"*.

²⁰ Regolamento della Comunità Europea 9 ottobre 1997, n. 2027/971 sulla responsabilità del vettore aereo con riferimento al trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli.

Conseguentemente, la nuova normativa dovrebbe prevedere: l'adozione di un piano nazionale volto alla tutela delle persone coinvolte nell'incidente e dei loro familiari (di seguito il "Piano nazionale"), attraverso la previsione di metodologie di intervento che rispondano tempestivamente alle loro esigenze; l'obbligo di adozione dei piani di assistenza in capo a gestori dei servizi e delle infrastrutture in tutti i settori di trasporto; l'individuazione o la creazione di un ente *ad hoc* con funzioni di coordinamento e implementazione delle attività necessarie alla fornitura di assistenza in caso di gravi incidenti; forme di vigilanza e controllo, ed eventuale sanzione, a fronte di eventuali violazioni delle disposizioni del Piano nazionale.

In questo modo il supporto alle vittime e ai loro familiari in caso di incidente sarebbe garantito dal combinato disposto di quanto contenuto nel predetto Piano nazionale e nei piani di assistenza adottati da ciascun gestore di un servizio o di una infrastruttura di trasporto (stazione, aeroporto, autostazione, autostrada, ecc.).

Più precisamente, al Piano nazionale potrebbero essere affidate previsioni di carattere generale, tali da individuare un contenuto minimo di tutele e assistenza trasversali ad ogni ambito e modalità di trasporto pubblico. I piani dei gestori dei servizi e delle infrastrutture, invece, potrebbero essere finalizzati a implementare le previsioni di carattere generale, adattandole allo specifico contesto, proprio di ciascun settore di trasporto.

Preme poi porre l'attenzione sull'opportunità di individuare o creare uno specifico soggetto *ad hoc* con funzioni di coordinamento, cui si è fatto poc'anzi cenno, al quale affidare le attività propedeutiche alla realizzazione delle forme di assistenza e il coordinamento – a più livelli – di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dell'evento emergenziale.

Nello specifico, il soggetto individuato sarebbe chiamato a svolgere, in stretto coordinamento con il Dipartimento della Protezione civile, le seguenti attività:

- il mantenimento e l'aggiornamento del Piano nazionale nonché di un Piano di comunicazione dello stato di emergenza;
- il supporto nella stesura dei piani di assistenza dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto, assicurando così adesione e coerenza a quanto previsto nel Piano nazionale;
- la creazione di un gruppo di lavoro specializzato per l'attivazione e l'intervento in caso di incidente, con finalità di coordinamento e supporto delle risorse locali impegnate nella gestione dell'evento;
- il supporto e la definizione di accordi con entità terze per la fornitura di assistenza psicosociale in caso di incidente (es. ordini e associazioni medici e professionali);
- la creazione e l'implementazione di un piano di esercitazioni sia a livello locale sia nazionale;
- la creazione e l'implementazione di un piano di formazione specifica dei diversi soggetti coinvolti nelle attività di assistenza;
- la creazione e l'implementazione di un programma di controllo di qualità dei diversi piani di emergenza ed assistenza dei soggetti pubblici e privati coinvolti;

- la partecipazione a tavoli e gruppi di lavoro, sia internazionali sia nazionali, per lo sviluppo delle migliori pratiche in materia di gestione dell'emergenza in caso di incidente e assistenza alle persone coinvolte;
- la partecipazione ad attività formative, informative e divulgative per lo sviluppo della cultura della sicurezza e dell'assistenza in caso di incidente.

Occorre ricordare, infatti, che il nuovo modello normativo deve individuare metodologie e procedure efficaci in condizioni di urgenza e immediatezza e atte a garantire in tempi rapidi la disponibilità di risorse qualificate.

Per quanto concerne l'assistenza, tradizionalmente sono declinate quattro principali attività²¹: i) fornire l'informazione iniziale del coinvolgimento del familiare nell'evento; ii) determinare il numero dei passeggeri coinvolti e le loro condizioni; iii) fornire informazioni aggiornate ai familiari sull'evoluzione dell'incidente e soddisfare i loro bisogni; iv) consentire il recupero degli effetti personali dei familiari coinvolti.

Più precisamente, le attività previste nel Piano nazionale devono comprendere:

- l'informazione al familiare dell'avvenuto incidente e delle attività di soccorso che sono state intraprese delle autorità di pubblica sicurezza;
- le informazioni riguardo al numero dei passeggeri coinvolti, all'identificazione degli stessi, alle loro condizioni (illesi, feriti, deceduti), alla loro posizione, nonché alle procedure di recupero;
- le informazioni riguardo al recupero, alla gestione e alla restituzione degli effetti personali delle persone coinvolte nell'incidente;
- le informazioni relative allo stato di avanzamento delle indagini sulle cause dell'incidente e sui risultati raggiunti;
- il coordinamento, ove possibile, tenendo conto anche degli aspetti di sicurezza, delle visite dei familiari sul luogo dell'incidente;
- le azioni necessarie a soddisfare i bisogni primari dei familiari, sia di carattere pratico (come, ad esempio: prenotare alberghi, fornire dei generi di prima necessità e conforto) sia di carattere emotivo (assistenza psicologica e spirituale e, ove possibile, consentire il ricongiungimento con i propri congiunti).

L'attuazione efficace di tali attività richiede che nel Piano nazionale sia indicato puntualmente il soggetto competente a compiere ciascuna delle attività indicate; può trattarsi di soggetti pubblici preposti alle attività di soccorso e pubblica sicurezza, soggetti privati, come i gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto, nonché i fornitori di servizi di salute mentale e associazioni di volontariato.

²¹ V. in particolare, *National Transportation Safety Board - Transportation Disaster Assistance Division, Federal Family Assistance Framework for Aviation Disasters*, 2023, p. 19.

Inoltre, la normativa che si propone di adottare deve assicurare adeguata copertura finanziaria per le attività di assistenza previste. A tal fine, occorre che la nuova norma indichi, non solo quale sia il soggetto competente a compiere una determinata attività, ma, trattandosi di attività che richiedono la massima urgenza, è altresì essenziale che la legge individui il soggetto tenuto a mettere a disposizione, nell'immediato, le risorse finanziarie necessarie, fatta salva la possibilità di recupero delle stesse, a fronte dell'individuazione dei soggetti responsabili dell'incidente.

Infine, il Piano nazionale dovrebbe:

- provvedere ad una definizione ampia di "famiglia", così da estendere il più possibile la platea dei soggetti destinatari delle forme di assistenza e supporto²²;
- prevedere che i piani adottati dai gestori delle infrastrutture di trasporto e, ove possibile, dai singoli gestori dei servizi di trasporto, siano predisposti attraverso forme di consultazione con i soggetti interessati (tra i quali sono inclusi anche le associazioni di utenti, le associazioni di operatori economici, le associazioni a tutela di vittime di incidenti, etc.). I piani di assistenza, prima di diventare definitivi, dovrebbero essere messi a disposizione dei soggetti interessati perché possano proporre modifiche al fine di migliorarne il contenuto²³;
- assicurare procedure di coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti nelle varie attività di assistenza²⁴;
- prevedere che le procedure siano sempre attivate contestualmente dall'infrastruttura di partenza e dall'infrastruttura di arrivo rispetto al luogo dell'incidente (ad es. le stazioni ferroviarie e gli aeroporti). È necessario, pertanto, che il Piano nazionale preveda forme di connessione tra il luogo dell'incidente e l'infrastruttura di arrivo e partenza per assicurare lo scambio di informazioni e l'erogazione delle attività di assistenza e supporto in modalità coordinata;
- prevedere che alcune specifiche attività di assistenza, come ad. esempio l'assistenza psicosociale, siano affidate unicamente a persone iscritte in ordini professionali o inquadrati all'interno dell'organizzazione sanitaria;
- assicurare forme di revisione e aggiornamento del Piano nazionale, nonché di controllo sulle possibili violazioni delle disposizioni del Piano nazionale, unitamente ad un adeguato apparato sanzionatorio.

L'Autorità auspica, in conclusione, che, stante la rilevanza delle tematiche e delle esigenze di tutela rappresentate, le considerazioni qui svolte possano offrire uno stimolo all'approvazione di nuove

²² Si veda, a tal proposito, la definizione citata alla nota n. 2.

²³ In modo analogo rispetto a quanto avviene con le misure di regolazione approvate delle autorità amministrative indipendenti.

²⁴ L'implementazione e l'esecuzione di questa attività sarebbe assicurata dall'ente individuato o creato *ad hoc* di cui si è detto nella parte che precede.

disposizioni normative volte ad assicurare forme di adeguata ed efficace assistenza alle vittime e ai loro familiari in caso di gravi situazioni di emergenza correlate ad incidenti nel settore dei trasporti.

Torino, 26 febbraio 2026

Il Presidente

Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente ai sensi del d.lgs.
82/2005)