SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1627)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della Sanità

(DEGAN)

di concerto col Ministro dei Trasporti

(SIGNORILE)

col Ministro del Tesoro

(GORIA)

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(ROMITA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 DICEMBRE 1985

Servizio di pronto soccorso sanitario negli aeroporti aperti al traffico civile

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

(Ordinamento sanitario - Trasporti aerei)

ONOREVOLI SENATORI. — 1. Nell'ambito aeroportuale, in relazione al volume e alla tipologia del traffico aereo, alla complessità della struttura e alla dislocazione territoriale dell'aeroporto, devono o possono essere assicurati molteplici interventi sanitari, previsti da disposizioni di leggi o regolamenti e da accordi o consuetudini internazionali.

In particolare:

A) *Assistenza al volo*

Il servizio di assistenza al volo è uno dei servizi sussidiari aeroportuali previsto per gli aeroporti dalle norme e raccomandazioni della International Civil Aviation Organization (I.C.A.O.); ai medici addetti al servizio fanno carico gli interventi sanitari in caso di incidenti aerei. All'istituzione e gestione del servizio, che è direttamente connesso all'attività aeroportuale, deve provvedere l'esercente l'attività aeroportuale (Stato o concessionario).

B) *Interventi di pronto soccorso*

Gli interventi di pronto soccorso sanitario in senso stretto sono previsti come obbligatori da varie disposizioni di legge di carattere generale in materia.

Per quanto concerne il personale dipendente — ossia il personale che dipende direttamente dall'esercente l'attività aeroportuale (Stato o concessionario) e quello che dipende dalle imprese che assicurano i vari servizi aeroportuali — l'obbligo discende dalle vigenti disposizioni che tutelano l'integrità fisica dei lavoratori.

Per quanto concerne, poi, gli utenti dei servizi aeroportuali, valgono i princìpi generali sui servizi di trasporto e quelli particolari sul trasporto aereo; il vettore è tenuto ad assicurare ai trasportati le prestazioni sanitarie urgenti: durante il volo vi provvede direttamente (obbligo di tenere in aereo la cassetta di medicazione e personale professionalmente addestrato), durante tutte le operazioni preparatorie ed accessorie al viaggio, che si svolgono nell'ambito dell'aeroporto, vi provvede tramite i servizi aeroportuali per l'utilizzo dei quali paga i diritti d'uso dell'aeroporto.

Tutti i predetti interventi sono, direttamente o indirettamente, di competenza dell'esercente l'attività aeroportuale.

C) *Interventi a favore del personale navigante*

Il Ministero della sanità, in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 620 del 1980, assicura l'assistenza sanitaria al personale aeronavigante per tutta la durata del rapporto di lavoro; conseguentemente il Ministero dovrebbe assicurare anche gli eventuali interventi sanitari urgenti in ambito aeroportuale, come, peraltro, prevede l'articolo 7 del richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 620.

D) *Interventi a favore dei cittadini*

Le unità sanitarie locali dovrebbero assicurare gli interventi di pronto soccorso sanitario a favore dei cittadini italiani — presenti nell'ambito aeroportuale — che non siano nè dipendenti nè utenti dei servizi aeroportuali. Le prestazioni agli stranieri ed apolidi dovrebbero essere assicurate dallo Stato « avvalendosi dei presidi sanitari esistenti » (articolo 6 della legge n. 833).

Ciò premesso, si osserva che non è, tuttavia, pacifico se le prestazioni di cui ai punti sub *c*) e *d*) debbano far carico rispettivamente al Ministero della sanità e alle unità sanitarie locali e non all'esercente l'attività aeroportuale. Infatti si potrebbe sostenere, fra l'altro, che l'obbligo per l'esercente di assicurare le prestazioni anche nei confron-

ti delle predette categorie si inserisce nel complesso degli obblighi derivanti dall'attività aeroportuale per la quale l'esercente stesso riscuote dai vettori i diritti d'uso dell'aeroporto.

Al contrario gli enti e le società concessionarie sostengono che non solo gli interventi in questione, ma tutti gli interventi di pronto soccorso sanitario debbono essere assicurati, con oneri a proprio carico, dallo Stato o dal servizio sanitario nazionale e, a tali fini, hanno impugnato davanti ai competenti tribunali amministrativi regionali i provvedimenti ministeriali in materia.

2. Con l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1978, n. 833, si è posto il problema di quale amministrazione dello Stato (Ministero della sanità o Ministero dei trasporti) fosse la competenza a svolgere il servizio di pronto soccorso negli aeroporti aperti al traffico civile e gestiti direttamente dallo Stato.

In assenza di una specifica previsione legislativa si è ritenuto che la competenza in materia dovesse essere riconosciuta al Ministero della sanità, nella considerazione che la legge di riforma sanitaria attribuisce alla predetta Amministrazione una competenza generale per quanto attiene alle funzioni amministrative statali in materia sanitaria.

Conseguentemente, a partire dal 1° gennaio 1983, il Ministero della sanità è stato riconosciuto titolare delle competenze in questione e si è provveduto ad istituire, nello stato di previsione della spesa del Ministero stesso, un apposito capitolo di bilancio.

In attesa dell'assunzione diretta della gestione dei servizi da parte del Ministero della sanità, i servizi stessi sono rimasti, per una parte, affidati al servizio sanitario delle ferrovie dello Stato (il Ministero della sanità si è impegnato a rimborsare i relativi oneri) e, dall'altra, al Ministero dei trasporti (limitatamente al servizio di autoambulanze).

Un più approfondito esame della complessa problematica ha fatto emergere successivamente fondate perplessità sulla legittimità del suesposto orientamento in merito alla titolarità delle competenze in materia; in sostanza si è rilevato che alcuni interventi sanitari rientrano nella competenza del Ministero della sanità, mentre gli altri dovrebbero essere tuttora a carico dell'esercente l'attività aeroportuale e cioè del Ministero dei trasporti; peraltro gli interventi di competenza del Ministero della sanità (ossia quelli relativi al personale aeronavigante) sono, fra tutti quelli che devono essere assicurati in ambito aeroportuale, di limitata rilevanza e, comunque, tali da non giustificare l'eventuale assunzione diretta da parte del Ministero stesso della gestione del complesso dei servizi sanitari aeroportuali.

3. La suesposta confusa situazione, in fatto e in diritto, si è ulteriormente aggravata a seguito della mancata registrazione, da parte della Corte dei conti, dei decreti con i quali sono stati impegnati dal Ministero della sanità i fondi necessari al rimborso delle spese sostenute, negli anni 1983 e 1984, dall'Azienda delle ferrovie dello Stato per la gestione, per conto del Ministero della sanità, dei posti di pronto soccorso sanitario esistenti.

Ciò ha reso più urgente l'esigenza, peraltro già condivisa dalle amministrazioni interessate, di disciplinare, per legge, organicamente la materia.

Ferma restando la competenza dello Stato in materia, la ristrutturazione del settore dovrebbe essere attuata con i seguenti criteri:

a) istituzione negli aeroporti di un unico servizio che assicuri le prestazioni sanitarie di primo intervento, ivi compreso il trasporto al più vicino presidio sanitario pubblico, a tutti i cittadini italiani e stranieri a qualunque titolo presenti in aeroporto.

La costituzione di un unico servizio per tutte le prestazioni di pronto soccorso eventualmente necessarie nell'ambito aeroportuale è dovuta ad evidenti motivi d'ordine pratico e funzionale.

Il previsto coordinamento da parte del Ministero della sanità del servizio di pronto soccorso con i servizi di polizia sanitaria e di profilassi internazionale dello stesso Ministero assicurerà più organicità ed efficien-

za a tutte le attività sanitarie svolte nell'aeroporto.

b) conferma dell'obbligo dei concessionari di continuare a gestire il servizio con oneri a proprio carico.

La conferma dell'obbligo per i concessionari è giustificata dal fatto che l'affidamento in gestione di interi complessi aeroportuali, previsto da leggi speciali, comporta per il concessionario l'espletamento diretto o indiretto di tutti i servizi aeroportuali e, quindi, anche del servizio di pronto soccorso sanitario. La concessione ha, infatti, per oggetto l'esercizio dell'« aeroporto », ossia di tutte le attività proprie del servizio aeroportuale e di quelle, ad esso direttamente connesse, di pronto soccorso sanitario.

Si osserva, peraltro, che il criterio è conforme alla legge di riforma sanitaria; detta legge esclude che lo Stato, o per esso le unità sanitarie locali, si assuma l'onere della istituzione e gestione dei presidi e servizi sanitari che le varie leggi speciali pongono a carico degli esercenti determinate attività industriali o commerciali.

c) delega alle unità sanitarie locali dell'esercizio, limitatamente agli aeroporti a diretta gestione dello Stato, delle funzioni in materia di pronto soccorso sanitario.

La soluzione di delegare alle unità sanitarie locali la gestione del servizio di pronto soccorso, oltre ad essere la più conforme ai principi della legge di riforma, eviterà duplicazioni di interventi e spreco di risorse.

È appena il caso di rilevare, per esempio, che le autoambulanze in dotazione negli aeroporti subiscono, a causa della loro limitata utilizzazione, un veloce deterioramento che può essere evitato adibendo le stesse, a rotazione e durante il periodo di chiusura dell'aeroporto, ai servizi istituzionali delle unità sanitarie locali.

4. In base ai suesposti criteri è stata formulata l'unita proposta che si compone di sei articoli.

L'articolo 1 indica gli aeroporti nei quali deve essere istituito il servizio di pronto soccorso sanitario; definisce l'ambito di attività del servizio; conferma l'obbligo per i concessionari e per lo Stato di assicurare il servizio rispettivamente negli aeroporti dati in concessione totale e negli aeroporti a diretta gestione statale.

L'articolo 2 delega alle unità sanitarie locali l'esercizio delle funzioni concernenti il pronto soccorso sanitario negli aeroporti, gestiti direttamente dallo Stato, attribuendo, contestualmente, al Ministro della sanità il potere di emanare direttive in materia anche per il necessario collegamento funzionale e il coordinamneto del servizio di pronto soccorso con i servizi e i presidi delle unità sanitarie locali e con gli uffici aeroportuali dei Ministeri della sanità e dei trasporti; riafferma i poteri del direttore della circoscrizione aeroportuale in caso di emergenza aeroportuale già previsti dal codice della navigazione; disciplina, secondo gli usi internazionali, l'interruzione temporanea del servizio; prevede, infine, sino all'avvenuta organizzazione dei relativi servizi e comunque non oltre il 31 dicembre 1987, la possibilità da parte delle unità sanitarie locali di continuare ad avvalersi, mediante surrogazione nelle convenzioni poste in essere prima del 30 novembre 1985, del personale sanitario che presta la propria opera presso i centri di pronto soccorso degli aeroporti a gestione statale.

L'articolo 3 dispone in ordine ai locali e ai beni mobili da destinare al servizio di pronto soccorso negli aeroporti a diretta gestione statale.

L'articolo 4 dispone che per il 1986 il servizio di pronto soccorso sia assicurato nelle forme e con le modalità finora praticate, allo scopo di consentire al Ministero di emanare le direttive di cui all'articolo 2 e alle unità sanitarie locali di organizzare il servizio.

L'articolo 5 disciplina il rimborso all'Ente ferrovie dello Stato degli oneri già sostenuti e da sostenere negli anni 1983, 1984, 1985 e 1986.

L'articolo 6 dispone in ordine alla copertura degli oneri derivanti dalla legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. A decorrere dal 1° gennaio 1987 negli aeroporti, aperti al traffico civile per il trasporto passeggeri di linea o di passeggeri a domanda (*charter*), è istituito il servizio di pronto soccorso sanitario.

2. Il servizio eroga le prestazioni sanitarie di primo intervento, ivi compreso il trasporto al più vicino presidio sanitario pubblico, a tutti i cittadini italiani e stranieri, a qualunque titolo presenti in aeroporto.

3. Detto servizio assicura, altresì, gli interventi di pronto soccorso nei confronti del personale aeronavigante previsti dall'ultimo comma dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 620.

4. Negli aeroporti gestiti da enti o società in regime di concessione totale il servizio continua ad essere assicurato dai concessionari con oneri a proprio carico.

5. Negli aeroporti a diretta gestione statale il servizio è assicurato dallo Stato.

6. Con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri della sanità e del tesoro, possono essere individuati altri aeroporti, non compresi fra quelli indicati al comma 1, nei quali deve essere istituito il servizio di pronto soccorso sanitario, tenuto conto del livello del traffico e delle strutture e servizi sanitari esistenti sul territorio.

Art. 2.

1. L'esercizio delle funzioni amministrative concernenti il pronto soccorso sanitario negli aeroporti, di cui ai commi 1 e 6 dell'articolo 1, direttamente gestiti dallo Stato, è delegato alle Regioni e da queste subdelegato ai Comuni, che le esercitano mediante le unità sanitarie locali.

2. Il Ministro della sanità, sentito il Ministro dei trasporti, emana le direttive in ordine alla struttura, all'organizzazione, alla dotazione strumentale e organica, nonchè al collegamento funzionale e al coordinamento del servizio di pronto soccorso sanitario degli aeroporti con gli altri servizi e presidi delle unità sanitarie locali, con gli uffici di sanità aerea del Ministero della sanità e con le direzioni di circoscrizione aeroportuale del Ministero dei trasporti.

3. Il direttore della circoscrizione aeroportuale, d'intesa con il dirigente dell'ufficio di sanità aerea, determina, con propria ordinanza, le procedure e le modalità per l'utilizzazione, in caso di emergenza aeroportuale, dei servizi e presidi sanitari pubblici e privati con il relativo personale.

4. L'interruzione temporanea del servizio del pronto soccorso sanitario, qualunque ne sia la causa, non comporta la sospensione dell'attività aeroportuale. In tal caso il direttore della circoscrizione aeroportuale provvede a comunicare l'interruzione a tutti gli operatori, secondo le procedure vigenti per la diffusione delle informazioni aeronautiche, nonchè ai presidi sanitari pubblici limitrofi per assicurare gli eventuali interventi urgenti.

5. Le unità sanitarie locali, sino alla avvenuta organizzazione dei relativi servizi e comunque non oltre il 31 dicembre 1987, potranno continuare ad avvalersi del personale sanitario, che presta la propria opera presso i centri di pronto soccorso negli aeroporti a gestione statale, mediante surrogazione nelle convenzioni poste in essere col predetto personale dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato anteriormente alla data del 30 novembre 1985.

Art. 3.

1. Il Ministero dei trasporti concede in uso gratuito alle unità sanitarie locali, che assicurano il servizio di pronto soccorso sanitario, i locali necessari per le esigenze del servizio stesso nonchè individua e trasferisce, in proprietà e a titolo gratuito, ai Comu-

ni competenti per territorio, con vincolo di destinazione alle predette unità sanitarie locali, i beni mobili, ivi comprese le autoambulanze e le attrezzature, attualmente utilizzati presso i posti di pronto soccorso negli aeroporti a diretta gestione dello Stato.

2. Il Ministero dei trasporti provvede alla manutenzione straordinaria dei locali di cui al comma precedente ed agli allacciamenti delle utenze.

Art. 4.

1. Fino al 31 dicembre 1986 i servizi di pronto soccorso sanitario, attualmente esistenti negli aeroporti, continuano ad essere svolti dai concessionari, permanendo a loro carico il relativo onere, ovvero dal servizio sanitario dell'Ente ferrovie dello Stato nelle forme e con le modalità finora praticate.

Art. 5.

1. Per gli oneri, sostenuti e da sostenere dall'Ente ferrovie dello Stato negli anni 1983, 1984, 1985 e 1986 per le finalità di cui ai precedenti articoli, è riconosciuto al predetto Ente un rimborso forfettario complessivo di lire 4.716 milioni da porre a carico dello stato di previsione del Ministero della sanità.

2. A tal fine le disponibilità, esistenti in conto competenza e in conto residui sul capitolo 4305 dello stato di previsione del Ministero della sanità per l'anno 1985, sono conservate in bilancio per essere utilizzate per il finanziamento della spesa di cui al comma precedente.

Art. 6.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge nell'anno finanziario 1986 si provvede, quanto a lire 3.766 milioni, con le disponibilità di cui al comma 2 del precedente articolo e, quanto a lire 950 milioni, a carico dello stanziamento iscritto al capitolo 4305 dello stato di previsione del

Ministero della sanità per l'anno finanziario 1986.

2. Agli oneri derivanti, a partire dal 1° gennaio 1987, dalla gestione del servizio di pronto soccorso sanitario, si provvede a carico degli stanziamenti relativi al Fondo sanitario nazionale, all'uopo opportunamente integrati per gli anni 1987 e 1988 di lire 900 milioni, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto sul capitolo 4305 dello stato di previsione del Ministero della sanità per gli anni medesimi.