

AS1378 - REGIONE SICILIA - DECRETO ASSESSORIALE SALUTE N. 2345 DEL 29 NOVEMBRE 2016 E ACCORDO STATO-REGIONI N. 127/CSR DEL 30 LUGLIO 2015

Roma, 26 maggio 2017

Regione Sicilia
Assessorato alla Sanità della Regione Sicilia
Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero della Salute

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in data 6 marzo 2017, ha ricevuto una segnalazione in merito alle determinazioni contenute nel Decreto Assessoriale Salute n. 2345 del 29 novembre 2016, della Regione Sicilia, recante *“Istituzione dell’Elenco degli enti accreditati all’erogazione di corsi di formazione finalizzati al rilascio dell’autorizzazione all’impiego del DAE ai sensi del D.M. 18 marzo 2011”* (di seguito, D.A.) e nel relativo l’Allegato 1 che individua le *“Linee guida per l’utilizzo e la gestione dei defibrillatori automatici esterni in ambito extraospedaliero – Procedure di accreditamento delle strutture abilitate alla formazione all’utilizzo dei DAE”*¹ (di seguito, Linee Guida).

2. Nella sua adunanza del 17 maggio 2017, l’Autorità ha ritenuto di svolgere le seguenti considerazioni, ai sensi dell’articolo 21 della Legge n. 287/1990, in relazione ad alcune criticità concorrenziali riscontrate nelle disposizioni di cui D.A. e alle Linee Guida, nonché con riguardo ad talune analoghe previsioni contenute nell’Accordo Stato – Regioni n. 127/CSR del 30 luglio 2015 (di seguito, Accordo Stato-Regioni), sul documento *“indirizzi per il riconoscimento dei soggetti abilitati all’erogazione di corsi di formazione finalizzati al rilascio dell’autorizzazione all’impiego del defibrillatore semiautomatico esterno (DAE) – ai sensi del DM 18 marzo 2011”*, di cui alla nota prot. N. 13917 DGPROGS del 20 maggio 2014 del Ministero della Salute, (di seguito, circolare).

¹ Il D.A. è stato pubblicato nella GURS n. 56, s.o. n. 2, del 23 dicembre 2016.

Il contesto normativo nazionale in materia di erogazione di corsi di formazione per l'utilizzo dei DAE

3. Con la Legge 3 aprile 2001, n. 120² il legislatore statale ha introdotto l'utilizzo extra ospedaliero dei DAE ad opera del personale *sanitario non medico* ed al personale *non sanitario* che abbia ricevuto una formazione specifica (art. 1). La legge, all'art. 2, demanda alle Regioni e alle Province autonome la disciplina relativa al rilascio da parte delle aziende sanitarie, nell'ambito del sistema di emergenza 118 competente per territorio, delle autorizzazioni all'utilizzo extra ospedaliero dei DAE al personale *sanitario non medico* e al personale *non sanitario*. All'art. 2-bis è poi indicato che l'attività di formazione del personale *sanitario non medico* e del personale *non sanitario* può essere svolta dagli enti operanti nel settore dell'emergenza sanitaria e da organizzazioni medico scientifiche senza scopo di lucro¹³.

4. Il Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha quindi determinato, con il Decreto del 18 marzo 2011⁴ (di seguito, decreto), i criteri e modalità quadro per la diffusione dei DAE e per la formazione all'utilizzo dei DAE da parte del personale *sanitario non medico* e del personale *non sanitario*.

5. Il decreto demanda, quindi, alle Regioni ed alle Province autonome l'individuazione puntuale i) delle politiche per la diffusione dei DAE sul territorio ii) dei programmi dei corsi di formazione per l'utilizzo dei DAE e iii) delle modalità per il riconoscimento al personale formato dell'autorizzazione all'utilizzo dei DAE e iv) dei criteri per l'accreditamento dei soggetti abilitati ad erogare i corsi di formazione per l'utilizzo dei DAE.

6. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, in un'ottica di liberalizzazione e apertura al mercato dell'attività di formazione all'utilizzo di DAE, il decreto dispone che possono essere accreditati a svolgere l'attività di formazione sia enti qualificati nell'ambito sanitario - quali in particolare le organizzazioni di emergenza territoriali 118 (di seguito C.O. 118) e la Croce Rossa Italiana - sia altri soggetti pubblici e privati dotati di adeguate strutture di formazione, a prescindere dalla presenza o meno di uno scopo di lucro⁵.

7. Il decreto prevede, inoltre, la possibilità per le Regioni e le Province Autonome di avvalersi delle C.O. 118 con riguardo, tra l'altro, alla definizione dei programmi dei corsi di formazione⁶.

² Pubblicata in G.U. n. 88 del 14-4-2001.

³ Con la successiva Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria per l'anno 2010), il legislatore ha stanziato risorse per la diffusione dei DAE sul territorio nazionale¹, rinviando ad un successivo decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la determinazione dei criteri e delle modalità da seguire per dotare di tali strumenti luoghi, strutture e mezzi di trasporto.

⁴ Pubblicato in G.U. n. 129 del 6-6-2011.

⁵ Cfr. l'Allegato A, parte B), punto 3 (Attività formativa) del decreto: *'Le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, al fine di rendere uniformi le modalità di erogazione ed il livello di formazione dei corsi, affidano la loro realizzazione alle centrali operative del sistema di emergenza 118 ed ai centri di formazione accreditati di altre strutture del Servizio Sanitario Regionale, delle Università, degli Ordini professionali sanitari, delle organizzazioni medico-scientifiche di rilevanza nazionale, della Croce Rossa Italiana e delle associazioni di volontariato nazionali e regionali operanti in ambito sanitario, degli Enti Pubblici che hanno come fine istituzionale la sicurezza del cittadino, nonché di altri soggetti pubblici e privati operanti in ambito sanitario che dispongono di un'adeguata struttura di formazione'*.

⁶ Cfr. l'Allegato A, parte A), punto 2, lett. b2) del decreto: *"i programmi di formazione ed aggiornamento e verifica, nonché l'accreditamento dei formatori e la relativa certificazione, sono definiti dalle Regioni e dalle Province Autonome, sentiti i comitati tecnici regionali per l'emergenza"*.

delle modalità di rilascio dell'autorizzazione all'utilizzo dei DEA, nonché dei criteri per l'accreditamento dei soggetti abilitati a svolgere l'attività di formazione⁷.

8. Con successiva circolare del 16 maggio 2014, il Ministero della salute ha approvato gli *“indirizzi per il riconoscimento dei soggetti abilitati all'erogazione dei corsi di formazione finalizzati al rilascio dell'autorizzazione all'impiego del defibrillatore semiautomatico esterno – ai sensi del DM 18 marzo 2001”*, al fine espresso di favorire una maggiore omogeneità delle discipline regionali e, quindi, di semplificare il processo amministrativo di accreditamento dei soggetti formatori attivi a livello pluriregionale, anche alla luce dell'atteso incremento di richieste di formazione derivante dall'introduzione dell'obbligo per le società sportive di dotarsi di strumenti salvavita e DAE⁸.

9. Tale circolare, che fa riferimento esclusivamente ai corsi di formazione rivolti a personale *non sanitario*⁹ (con esclusione quindi dei corsi di formazione al personale *sanitario non medico*), si preoccupa di individuare i requisiti minimi ai fini dell'accreditamento dei soggetti formatori¹⁰. La circolare invita, inoltre, all'attribuzione di una serie di competenze in capo alla C.O. 118, tra cui, in particolare, l'effettuazione delle eventuali verifiche ispettive presso gli altri soggetti accreditati¹¹. La C.O. 118 può, inoltre, essere incaricata dalla Regione e dalle Province Autonome dello stesso processo di accreditamento degli altri soggetti che intendano svolgere l'attività di formazione all'utilizzo dei DAE. Sempre con riguardo all'attività di formazione, la circolare prevede che gli istruttori certificati, per mantenere l'abilitazione, debbano svolgere almeno tre corsi nell'arco degli ultimi dodici mesi, in una o più delle Regioni in cui il soggetto/ente è accreditato.

10. Gli indirizzi di cui alla sopra richiamata circolare ministeriale sono stati poi, pressoché integralmente, recepiti nell'Accordo Stato-Regioni del 30 luglio 2015 rep. atti n. 127/CRS, *“Indirizzi per il riconoscimento dei soggetti abilitati all'erogazione di corsi di formazione finalizzati al rilascio dell'autorizzazione all'impiego del defibrillatore semiautomatico esterno (DAE) ai sensi del D.M. 18 marzo 2011”* (di seguito, Accordo).

⁷ Cfr. l'Allegato A al decreto, parte A), punto 2, lett. b2), cit., e il punto 3 (*“Le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, anche avvalendosi delle proprie organizzazioni dell'emergenza territoriale 118, provvedono a disciplinare l'erogazione dei corsi di formazione e di addestramento in Supporto Vitale di Base - Defibrillazione (Basic Life Support - Defibrillation) per i soccorritori non medici e a definire i programmi di formazione, aggiornamento e verifica, le modalità di certificazione ed i criteri di accreditamento dei centri di formazione”*).

⁸ Così l'art. 1 del D.M. (Sanità) 24 aprile 2013: *“Il presente decreto [...] al fine di salvaguardare la salute dei cittadini che praticano un'attività sportiva non agonistica o amatoriale, dispone garanzie sanitarie mediante l'obbligo di idonea certificazione medica, nonché linee guida per l'effettuazione di controlli sanitari sui praticanti e per la dotazione e l'impiego, da parte delle società sportive sia professionistiche sia dilettantistiche, di defibrillatori semiautomatici e di eventuali altri dispositivi salvavita”* (cfr. G.U. Serie Generale n.169 del 20-7-2013).

⁹ Sono inoltre esclusi i corsi destinati al personale non sanitario che opera sui mezzi di soccorso o in generale in attività di assistenza sanitaria, per il quale le Regioni e le Province Autonome dispongono appositi programmi di formazione e *retraining* nell'ambito del percorso abilitante all'attività.

¹⁰ Il punto 1 della Circolare prevede la *“disponibilità di un direttore scientifico, medico, della struttura formativa, responsabile della rispondenza dei corsi ai criteri previsti; disponibilità di almeno 5 istruttori certificati; disponibilità di una struttura organizzativa per le funzioni di segreteria e di registrazione dell'attività; disponibilità di materiale didattico; disponibilità di un manuale didattico che segua le ultime raccomandazioni International Liaison Committee On Resuscitation”*.

¹¹ Altre competenze attribuibili, sulla base della circolare, alle C.O. 118 riguardano: la raccolta dei dati sui corsi organizzati nel territorio, la raccolta dei dati e tenuta del registro delle persone autorizzate e il rilascio dell'autorizzazione nominativa all'utilizzo dei DAE al personale formato.

11. Con il D.A. e le relative Linee Guida la Regione Sicilia ha inteso recepire il sopra richiamato Accordo Stato Regioni. Il D.A. e le Linee Guida si applicano, tuttavia, alle attività di formazione e autorizzazione sia del personale *non sanitario* e sia del personale *sanitario non medico*. Le specifiche previsioni del D.A. e dell'Accordo Stato – Regioni che formano oggetto di segnalazione sono espressamente richiamati nel prosieguo.

Sulle competenze attribuite ai C.O. 118

12. Il punto 7 delle Linee Guida attribuisce alle C.O. 118 della Regione una serie di competenze in materia di censimento e raccolta di dati, nonché in materia di *“Eventuale verifica ispettiva nella sede di svolgimento del corso da parte del Direttore della Centrale Operativa 118 o suo delegato”*, con ciò recependo le analoghe disposizioni di cui all'Accordo Stato-Regioni¹². Al punto 8.3 delle Linee Guida è altresì indicato che *“Nel caso in cui le CC.OO. 118 incaricate delle visite ispettive rilevino delle difformità rispetto alle indicazioni individuate nel presente documento, ne danno immediata comunicazione all'Assessorato Regionale per la Salute che assume i conseguenti provvedimenti nei confronti del soggetto/ente interessato [...] fino alla eventuale revoca dell'accreditamento [...]”*¹³; previsioni analoghe sono contenute al punto 13¹⁴ e al punto 9¹⁵ delle Linee Guida.

Al fine di consentire le attività di verifica il punto 10.1 delle Linee Guida dispone poi che *“L'ente di formazione, almeno 20 giorni prima dell'effettuazione di un corso o di un ciclo di corsi, deve trasmettere i dati dell'evento alla Centrale Operativa 118 competente per il territorio presso cui avrà sede il corso, utilizzando l'apposito modulo”*¹⁶.

13. Il punto 10.1 delle Linee Guida prevede, inoltre, che *“I corsi richiesti da Enti che erogano servizi di pubblica utilità (es. Guardia Costiera, numeri unici, Polizia Municipale, etc.) possano essere erogati a cura dei soggetti accreditati solo “previa stipula di appositi protocolli d'intesa con le Aziende Sanitarie sedi di CC.OO. 118”*.

14. *Le previsioni normative sopra richiamate attribuiscono quindi alle C.O. 118 competenze il cui esercizio è idoneo a incidere sul mantenimento dell'accreditamento da parte dei soggetti attivi nell'offerta di servizi di formazione per l'utilizzo dei DAE e sulla stessa possibilità di svolgimento dell'attività di formazione nei confronti di alcune categorie di enti.*

¹² Cfr. l'Allegato A all'Accordo Stato-Regioni, punto 1, secondo paragrafo: *“Il riconoscimento e/o accreditamento da parte delle Regioni deve prevedere che i soggetti/enti che lo richiedono si impegnino a rispettare il programma del corso, ad utilizzare adeguati spazi e materiali per la didattica ed a consentire eventuali visite ispettive effettuate dalla struttura del sistema 118, identificata dalla Regione e competente per il territorio presso cui si svolge ciascun corso.*

¹³ Il punto 8.2 delle Linee Guida attribuisce *“Il ruolo di verifica periodica del rispetto dei requisiti”* da parte dei soggetti accreditati al Dipartimento Regionale Assistenza Sanitaria e all'Osservatorio Epidemiologico.

¹⁴ Cfr. il punto 13 delle Linee Guida ove è indicato che *“E' facoltà dell'Assessore Regionale della Salute, anche attraverso le Centrali Operative 118, di verificare in qualsiasi momento il rispetto dei requisiti richiesti attraverso sopralluoghi e verifiche”* e che *“il mancato rispetto degli stessi comporterà, previa diffida, la sospensione o l'eventuale revoca dell'attività formativa”*.

¹⁵ Laddove è richiesto che i soggetti che presentano domanda di accreditamento debbano prestare il *“consenso alle visite ispettive effettuate da un Direttore C.O. 118 o suo delegato”*.

¹⁶ Al punto 9.1 delle Linee Guida è, nella stessa ottica, previsto che *“Gli enti accreditati da altre Regioni possono organizzare sul territorio della Regione Siciliana, con le stesse modalità previste dal presente documento, corsi per il rilascio dell'autorizzazione all'impiego dei DAE, dandone comunicazione alla Centrale Operativa 118 competente per territorio almeno 20 giorni prima dell'inizio”*.

15. Poiché le C.O. 118 sono essi stessi soggetti accreditati attivi, in concorrenza con gli altri operatori, anche privati, nell'offerta dei servizi di formazione per l'utilizzo dei DAE, le richiamate disposizioni determinano una situazione di conflitto d'interesse in capo alle C.O. 118, i quali finiscono con il ricoprire il doppio ruolo di soggetto regolatore e soggetto regolato.

16. L'attribuzione di compiti di controllo e vigilanza in capo a soggetti accreditati, quali le C.O. 118, potrebbe pertanto distorcere gli incentivi allo svolgimento imparziale delle attività di verifica degli altri soggetti accreditati e determinare, in termini più generali, una situazione di discriminazione e maggiore incertezza per questi ultimi.

17. Analogamente, la circostanza che i protocolli di intesa, di cui punto 10.1. delle Linee Guida, debbano essere stipulati dai soggetti accreditati con le ASL sedi di C.O. 118 risulta idonea a determinare delle possibili discriminazioni e distorsioni nell'accesso all'attività. La possibilità per i soggetti accreditati di svolgere l'attività formativa nei confronti di alcune categorie di enti risulta, infatti, in tal modo subordinata alla previa stipula di un accordo con un operatore loro concorrente (le C.O. 118).

La genericità della regola in questione, tanto con riguardo all'individuazione degli enti di pubblica utilità cui si intende fare riferimento, quanto con riguardo a contenuti, procedure e tempi per la stipula dei protocolli di intesa, è, peraltro, suscettibile di accrescere significativamente la complessità della procedura autorizzatoria, senza che via sia alcuna evidenza in merito agli eventuali motivi di interesse generale alla base di tale ulteriore vincolo. Si tratta, pertanto, di un adempimento che introduce un elemento di rilevante incertezza giuridica e che risulta idoneo a determinare un ingiustificato ostacolo all'accesso al mercato.

18. Le previsioni sopra richiamate, di cui alle Linee Guida e all'Accordo Stato-Regione, appaiono, quindi, porsi in contrasto con i principi di cui al TFUE in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi (articoli 49¹⁷ e 56¹⁸), nonché con le disposizioni di cui all'articolo 10, par. 1 e 2¹⁹, e all'articolo 14, par. 6²⁰ della direttiva n. 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"), traspunta nell'ordinamento nazionale dal Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

¹⁷ L'articolo 49 del TFUE prevede che "Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali".

¹⁸ L'art. 56 del TFUE prevede che "Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione".

¹⁹ L'art. art. 10, par. 1, della Direttiva Servizi, dispone che "I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario". Ai sensi del par. 2 del medesimo articolo "I criteri di cui al paragrafo 1 devono essere: a) non discriminatori; b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; c) commisurati all'obiettivo di interesse generale; d) chiari e inequivocabili; e) oggettivi; f) resi pubblici preventivamente; g) trasparenti e accessibili".

²⁰ Ai sensi dell'art. 14, par. 6, della Direttiva Servizi "Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: [...] 6) il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali

19. L'Autorità auspica, pertanto, che la Regione Sicilia e la Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano procedano, per quanto di competenza, ad una revisione delle disposizioni in esame, al fine di introdurre una più netta distinzione di ruoli tra il soggetto pubblico responsabile dell'accreditamento e dei controlli sull'attività di formazione, da un lato, e i soggetti, quali le C.O.118, che svolgono attività di formazione in concorrenza con operatori privati accreditati, nonché di semplificare e eliminare qualsivoglia incertezza in ordine alle procedure amministrative per l'accesso all'attività di formazione all'utilizzo dei DAE.

Sull'imposizione di prezzi fissi per l'erogazione dei servizi di formazione

20. Rispetto all'Accordo Stato Regioni, le Linee Guida prevedono, altresì, al punto 8 che “*le Centrali Operative e gli altri Enti sopra menzionati dovranno uniformarsi alla tariffa omnicomprendente di €60 per il personale laico , di €40 per i sanitari (medici, infermieri e soccorritori)*” e al punto 12 che “*l'Ente accreditato dovrà uniformarsi alle tariffe applicate dalle CC.OO 118*”.

21. L'imposizione in capo ai soggetti accreditati dell'obbligo di applicare un prezzo fisso per l'offerta dei corsi di formazione, eliminando la possibilità di usare la leva del prezzo nell'offerta del servizio di formazione per l'utilizzo dei DAE, determina una palese violazione della disciplina nazionale e comunitaria in materia di tutela della concorrenza.

Sulla restrittività dei prezzi fissi, l'Autorità si è espressa in numerose occasioni evidenziando come le normative che impediscono agli operatori economici di utilizzare la leva del prezzo quale strumento per differenziare la propria presenza sul mercato abbiano effetti negativi sulla concorrenza²¹.

22. In particolare, al pari dei prezzi minimi di rivendita, il prezzo fisso impedisce agli operatori qualsiasi sforzo personale che consenta loro di ampliare la propria quota di mercato, fornendo i propri servizi al di sotto del prezzo fissato e di far beneficiare i consumatori dei vantaggi derivanti da misure di razionalizzazione ed efficienza implementate dell'impresa²².

Il prezzo fisso, inoltre, impedendo la richiesta di compensi superiori al valore individuato disincentiva gli operatori dall'investire al fine di migliorare ed innovare i servizi offerti, in ragione dell'impossibilità di recuperare i costi associati a detti investimenti.

In ultima analisi, si osserva che l'imposizione di un prezzo fisso per la prestazione dei corsi in oggetto potrebbe disincentivare lo sviluppo dell'offerta di tali servizi e quindi contrastare con le finalità ultime della normativa, ossia la più ampia e maggiore diffusione dell'utilizzo dei defibrillatori semiautomatici esterni.

23. La disciplina sopra richiamata, introducendo un'ingiustificata restrizione della concorrenza nel mercato dei servizi in questione, si ritiene inoltre possa violare i principi di cui al TFUE in materia

le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico”.

²¹ Cfr. AS1254 - Regione Piemonte-tariffa imposta per attività formativa, in Boll. n. 4/16, AS210 e AS211 – Disciplina del prezzo fisso dei libri, in Boll. n. 4/01, nonché Corte di Giustizia, cause riunite 43 e 63/82, VBVB e VVVB c. Commissione, ECL:EU:C:1984:9.

²² Ibidem, nonché AGCM, AS977 - Provincia di Cremona–Determinazione delle tariffe minime di facchinaggio, in Boll. n. 32/12 del 27 agosto 2012.

di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi, nonché le disposizioni di cui all'articolo 10, par. 1 e 2, e all'articolo 15²³ della Direttiva Servizi.

24. L'Autorità invita pertanto la Regione Sicilia a espungere le disposizioni in esame dal testo delle Linee Guida.

Sulla previsione di un numero minimo e massimo di partecipanti ai corsi di formazione

25. Il punto 10.2 delle Linee Guida dispone che "Il numero dei partecipanti al corso non può essere inferiore a 6 e superiore a 18".

26. Si ritiene al riguardo che l'imposizione di un simile requisito quantitativo potrebbe influenzare in misura, anche significativa, la possibilità per i soggetti accreditati di svolgere l'attività con efficienza e economicità, senza che siano, per converso, chiaramente individuabili le necessarie e proporzionate ragioni di interesse generale, a giustificazione del vincolo. Ciò in particolare in considerazione del fatto che le Linee Guida già richiedono il rispetto, nello svolgimento dei corsi, delle raccomandazioni di cui all' "International Liaison Committee On Resuscitation", che prevedono, tra l'altro, il rispetto di un rapporto minimo docenti/discenti di uno a sei.

27. La disposizione in esame appare inoltre confliggere con i principi di cui al TFUE in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi (articoli 49 e 56) e con le disposizioni di cui all'articolo 10, par. 1 e 2 della direttiva n. 123/2006/CE (c.d. "Direttiva Servizi"), trasposta nell'ordinamento nazionale dal Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n.59.

28. L'Autorità invita pertanto la Regione Sicilia a espungere dalle Linee Guida il vincolo quantitativo di cui al richiamato punto 10.2.

Sulla previsione di un numero minimo di corsi di formazione nei confronti del personale sanitario non medico

29. Il punto 10.3 delle Linee Guida richiede che "I Direttori [dei corsi di formazione] e gli istruttori al fine di mantenere lo status di istruttore devono svolgere almeno due corsi nell'arco di un anno (6 corsi in 24 mesi di cui almeno 4 rivolti a sanitari) e devono mantenere il periodico aggiornamento secondo le più recenti raccomandazioni internazionali su CPR ILCOR"²⁴, laddove le medesime Linee Guida differenziano l'attività formativa nei confronti del personale sanitario non medico e personale non sanitario esclusivamente con riguardo alla durata del corso (in termini di numero di ore di formazione²⁵) e al rapporto istruttori/manichini/allievi²⁶.

²³ L'articolo 15, paragrafo 2, lettera g), e paragrafo 3, della richiamata direttiva, così dispone: «2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti: [...]

g) tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare; [...].

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato. [...]».

²⁴ Si osserva che al punto 8.1 delle medesime Linee Guida è, invece disposto che "Gli istruttori certificati [...] possono mantenere lo status di istruttore svolgendo almeno 3 corsi negli ultimi 12 mesi in una delle Regioni dove il soggetto/ente è accreditato".

²⁵ Sono richieste "5 ore per personale laico [non sanitario] con valutazione finale" e "8 ore per personale sanitario e soccorritori con valutazione finale" (punto 10.5 delle Linee Guida).

30. L'imposizione in capo ai direttori/istruttori dello svolgimento di almeno quattro corsi rivolti a personale sanitario, nell'arco di 24 mesi, si ritiene possa determinare una ingiustificata restrizione all'accesso e al mantenimento della qualifica di istruttore e quindi, anche allo svolgimento dell'attività di formazione in special modo da parte di soggetti privati accreditati.

31. La previsione di un simile vincolo quantitativo potrebbe, infatti, ostacolare l'attività dei soggetti privati accreditati che ritengano o si trovino nella condizione di prestare la propria attività formativa prevalentemente o esclusivamente in favore di personale non sanitario. Al riguardo si deve osservare che il presumibile bacino prevalente di domanda degli enti accreditati privati potrebbe essere costituito proprio da personale non sanitario piuttosto che da personale sanitario non medico. Si consideri, inoltre, che la domanda di formazione del personale sanitario non medico potrebbe essere soddisfatta, almeno in parte, in autoproduzione ricorrendo ai soggetti accreditati interni all'ente sanitario.

32. Per converso, la richiesta di svolgere un numero minimo di corsi distinti per tipologia di personale formato, al fine del mantenimento della qualifica, non appare trovare giustificazione in termini di concreta differenziazione dei contenuti formativi dei corsi svolti nei confronti delle due tipologie di personale. Come sopra rilevato, infatti, le stesse Linee Guida definiscono, al punto 10, un programma formativo indifferenziato tra personale sanitario non medico e personale non sanitaria, sia in termini di contenuti che di materiali utilizzati; l'unico elemento di differenziazione tra i corsi essendo ricondotto, come sopra osservato, alla loro durata e al rapporto istruttori/manichini/allievi.

33. Anche tale disciplina si ritiene, pertanto, possa introdurre ingiustificate limitazioni all'esercizio concorrenziale dell'attività di formazione e porsi in contrasto con i principi di cui al TFUE in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi e delle disposizioni di cui all'articolo 10, par. 1 e 2, della Direttiva Servizi.

34. L'Autorità invita pertanto la Regione Sicilia a espungere dalle Linee Guida anche il vincolo quantitativo di cui al punto 10.3.

35. L'Autorità auspica che la Regione Sicilia e la Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano si adeguino ai principi sopra esposti e si adoperino per la revisione in un'ottica pro-concorrenziale della disciplina di propria competenza, sopra richiamata, al fine di rimuovere gli ostacoli di natura amministrativa all'accesso attività di formazione all'utilizzo dei DAE e allo svolgimento della medesima in regime di piena concorrenza.

36. L'Autorità invita a comunicare, entro un termine di quarantacinque giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

²⁶ Il rapporto istruttori/manichini/allievi è di "1:1:6 per i corsi laici" e di "1:1:5 per i corsi personale sanitario e soccorritori".

37. La presente segnalazione sarà pubblicata sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
