

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. CXXXV
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE
CONCERNENTE DISCIPLINA DELLA TUTELA
SANITARIA DELLE ATTIVITÀ SPORTIVE E SULLA
LOTTA CONTRO IL *DOPING* E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DALLA COMMISSIONE PER LA VIGILANZA ED IL
CONTROLLO SUL *DOPING* E PER LA TUTELA DELLA
SALUTE NELLE ATTIVITÀ SPORTIVE

(1° gennaio 2001 - 31 gennaio 2002)

(Articolo 8, comma 1, della legge 14 dicembre 2000, n. 376)

Presentata dal Ministro della salute

(SIRCHIA)

—————
Comunicata alla Presidenza il 7 marzo 2002
—————



Ministero della Salute

DIPARTIMENTO PER L'ORDINAMENTO SANITARIO LA RICERCA E L'ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO

Direzione Generale della Ricerca Sanitaria e Vigilanza Enti

Ufficio 8°

OGGETTO: Relazione al Parlamento, relativa al periodo 1° gennaio 2001-31 gennaio 2002, sullo stato di attuazione della legge 14 dicembre 2000, n. 376 nonché sull'attività svolta dalla Commissione per la vigilanza ed il controllo sul *doping* e per la tutela della salute nelle attività sportive.

Presso il Ministero della Salute, già Ministero della Sanità, è stata istituita, ai sensi della legge 14 dicembre 2000, n.376 la *Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive*.

Con decreto 12 marzo 2001 del Ministero della sanità di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, è stata costituita la *Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive*, composta come segue:

Presidente:

Dott. Giovanni Zotta, Ministero della Salute

Componenti:

Dott. Nello Martini, Ministero della salute

Dott. Antonino De Simone, Ministero per i beni e le attività culturali;

Dott. Lorenzo Liverani, Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano;

Dott. Piergiorgio Zuccaro, Istituto superiore di sanità;

Prof. Giorgio Santilli, CONI;

Dott. Mariano Ravazzolo, CONI;
Dott. Giuseppe La Mura, rappresentante dei preparatori tecnici e degli allenatori;
D.ssa Emanuela Pierantozzi, rappresentante degli atleti;
Sig. Leonardo Coiana, rappresentante degli Enti di promozione sportiva;
Prof. Roberto Verna, patologo clinico
Prof. Ruggero Rossi, medico specialista in medicina dello sport;
Prof. Francesco Tancredi, pediatra;
Prof. Fabio Pigozzi, medico specialista in medicina dello sport;
Prof. Emilio Marozzi, tossicologo forense;
Dott. Dario D'Ottavio, biochimico clinico;
Prof. Luciano Caprino, farmacologo clinico;
Prof.ssa Paola Minghetti, esperto in legislazione farmaceutica.

In riferimento alle varie attività istituzionali della Commissione ed in particolare in merito ai controlli previsti, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, si è provveduto ad emanare il DM 13 aprile 2001 recante "Modalità per l'esercizio della vigilanza, da parte dell'Istituto superiore di sanità, sui laboratori preposti al controllo sanitario dell'attività sportiva", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 8 maggio 2001.

In merito all'emanazione del Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della *Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive*, previsto dall'articolo 3, comma 2, si è provveduto a richiedere il parere al Consiglio di Stato, che il 21 maggio 2001 ha espresso un parere interlocutorio sulla prima stesura del predetto regolamento. In seguito alle modifiche apportate al testo, in data 31 luglio 2001 il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole.

A seguito dei pareri favorevoli espressi dalla XII Commissione permanente del Senato della Repubblica (19 settembre 2001) e dalla competente Commissione della Camera dei Deputati (27 settembre 2001), il regolamento è stato emanato con DM 31 ottobre 2001, n. 440, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 dicembre 2001.

La questione di maggior rilevanza emersa nella fase di prima applicazione della norma è quella relativa all'articolo 10 (copertura finanziaria) della legge che stabilisce come segue: gli oneri derivanti dall'articolo 3 (funzionamento della Commissione) sono valutati in lire 2 miliardi annui e gli oneri derivanti dall'articolo 4 (convenzione con il/i laboratori accreditati CIO per l'effettuazione dei controlli anti-doping) sono valutati in lire un miliardo annui. Tali oneri sono a carico del CONI, che provvede a versarli entro il 31 marzo di ciascun anno all'entrata del bilancio.

In riferimento al concreto versamento degli oneri previsti dal già citato art. 10, malgrado i ripetuti solleciti, il CONI ha provveduto a versare quanto dovuto per il solo anno 2001. Il versamento ~~è stato~~ effettuato soltanto nel dicembre del medesimo anno. Il CONI risulta inadempiente per quanto dovuto per l'anno 2000. L'articolo 10 in commento, infatti, prevede espressamente che in sede di prima applicazione (anno 2000), il CONI avrebbe dovuto versare la complessiva somma di lire 3 miliardi entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge stessa. In tal senso la Commissione ha più volte sollecitato l'adempimento.

In via generale, con riferimento alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla legge, si evidenzia una scarsità di risorse messe a disposizione dal legislatore per far fronte ad un fenomeno di così vaste dimensioni, che meriterebbe un maggior impegno finanziario per essere adeguatamente fronteggiato.

In particolare si evidenzia che con i due miliardi destinati agli oneri derivanti dall'articolo 3 la Commissione deve far fronte: al funzionamento della stessa; al mantenimento dei rapporti operativi con l'Unione europea e con gli organismi internazionali, partecipando a programmi di intervento; nonché alla promozione di campagne informative e di progetti di ricerca.

Con il miliardo destinato agli oneri derivanti dall'articolo 4 la Commissione deve far fronte: alla convenzione con il/i laboratori accreditati CIO per il controllo sanitario sulle competizioni e sulle attività sportive. A tal proposito la legge vieta di porre a carico del Servizio sanitario nazionale e del bilancio dello Stato le prestazioni rese dai laboratori. Si evince, indirettamente, che le prestazioni di laboratorio sono, quindi, a carico delle Federazioni sportive. Sono note le difficoltà finanziarie in cui il mondo dello sport si dibatte, come confermato in sede di audizione svolta dalla Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive con le Federazioni sportive nazionali, le Discipline Associate e gli Enti di promozione sportiva, tenutasi il 31 gennaio 2002. In quella sede, pur emergendo l'impegno di tali enti nella lotta al *doping*, si è potuto constatare che le risorse disponibili per tali scopi sono del tutto insufficienti.

Tale interpretazione non è condivisa dal CONI che con atti ufficiali sostiene una tesi diversa. Il CONI ritiene, infatti, che il pagamento dei controlli anti-*doping* ex articolo 4 della legge 376/2000

non possa essere posto a carico delle Federazioni sportive, in quanto tali oneri sarebbero già coperti dal versamento erogato dal CONI.

Qualora la tesi del CONI dovesse trovare seguito nelle sedi competenti, si rischierebbe una notevole diminuzione nel numero dei controlli, che nell'anno 2001 sono stati circa 10.000 per una spesa complessiva di circa 4,5 miliardi, come comunicato dalla Federazione medico sportiva italiana.

Ad ogni buon conto dall'analisi complessiva della problematica relativa al finanziamento dei controlli, si evidenzia la necessità di un'interpretazione univoca della norma che dia certezza al sistema dei controlli, nonché di un aumento delle risorse finanziarie destinate a fronteggiare il fenomeno *doping*.

Malgrado l'assoluta carenza di fondi la Commissione ha avuto, nel corso dell'anno 2001, contatti preliminari ed informali con il CONI, la FMSI e le Federazioni sportive nazionali.

Riguardo le iniziative intraprese ufficialmente, si è provveduto all'organizzazione dell'audizione, per i primi di ottobre, della *Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive* con una delegazione del Consiglio d'Europa volta alla verifica del rispetto da parte dell'Italia della Convenzione di Strasburgo sul *doping*.

Sono stati avviati contatti con la Federazione medico sportiva italiana, titolare dell'unico laboratorio accreditato CIO sul territorio nazionale, per la stipula della convenzione per l'effettuazione delle analisi relative ai controlli anti-*doping* nonché per la realizzazione di programmi di ricerca sui farmaci, sulle sostanze e sulle pratiche mediche utilizzabili a fini di *doping* nelle attività sportive (ex art. 4 della l. 376/2000).

E' stato inoltre avviato, con il supporto della Direzione generale del Sistema informativo e statistico e degli investimenti strutturali e tecnologici, un progetto di informatizzazione delle procedure di controllo anti-*doping*, che prevede una prima fase di acquisizione delle informazioni sui calendari sportivi delle Federazioni nazionali ed una seconda fase di automazione delle procedure di sorteggio degli eventi da sottoporre a controllo da parte della Commissione e delle procedure di verbalizzazione dei prelievi e degli esiti del controllo. Tale banca dati permetterà anche elaborazioni

statistiche rilevanti sia a fini epidemiologici sia per indirizzare meglio l'attività di controllo, i progetti di ricerca e le campagne informative.

Successivamente all'emanazione del suddetto regolamento di organizzazione e funzionamento (DM n.440/2001), si è dato effettivo avvio ai lavori della Commissione. L'ufficio di segreteria ha provveduto all'organizzazione della prima riunione ufficiale della Commissione, che si è svolta il 20 dicembre 2001. In quella sede si è definita una programmazione dei lavori tale da predisporre in tempi rapidi i provvedimenti previsti per legge ed affidati alla Commissione.

In primo luogo si è avviata l'attività istruttoria ex articolo 2 della legge relativa alle "Classi delle sostanze dopanti". La lista è stata ampiamente discussa nelle riunioni del 17 e 31 gennaio 2002 e definita nelle sue linee essenziali. E' prevedibile che la Commissione possa licenziare entro il mese di marzo p.v. la proposta da sottoporre alla firma del Ministro della salute di concerto con il Ministro dei beni e le attività culturali.

Si è altresì iniziata l'analisi delle procedure dei controlli anti-*doping* al fine di determinare i casi, i criteri e le metodologie dei suddetti controlli nonché individuare le competizioni e le attività sportive per le quali il controllo sanitario è effettuato dal/dai laboratori accreditati CIO.

Ulteriore questione, emersa nelle prime riunioni, è legata all'articolo 3, comma 1, lettera *d*) che prevede tra le varie attività assegnate alla Commissione di individuare le forme di collaborazione in materia di controlli anti-*doping* con le strutture del Servizio sanitario nazionale. Tali controlli sulle manifestazioni a carattere regionale e locale dovrebbero essere effettuati dai laboratori, i cui requisiti organizzativi e di funzionamento sono stabiliti con decreto del Ministero della salute su parere della Commissione stessa.

Le regioni, come previsto dall'articolo 5 della legge, nell'ambito dei piani regionali, programmano le attività di prevenzione e di tutela della salute nelle attività sportive, individuano i servizi competenti, avvalendosi dei dipartimenti di prevenzione e coordinando le attività dei laboratori accreditati a livello regionale.

La norma ha l'indubitabile pregio di coinvolgere le strutture locali nella lotta al *doping*, ma non indica le forme di finanziamento con cui si deve far fronte alle prestazioni rese dai laboratori

individuati a livello regionale. Si ripropongono a livello locale quelle perplessità che si sono espresse per il finanziamento dei controlli anti-*doping* a livello nazionale. Appare chiaro che la questione dei controlli regionali non può trovare adeguata soluzione senza il coinvolgimento diretto delle regioni, che dovrebbero partecipare con proprie risorse al finanziamento dei controlli anti-*doping*.

Ulteriore questione aperta e di non facile soluzione, sia per gli aspetti di carattere economico che per gli aspetti di carattere giuridico, è quella legata ai controlli anti-*doping* sulle "attività sportive" che la legge distingue dalle "competizioni". Per "attività sportive" si intendono tutte quelle attività che esulano dal mondo dello sport organizzato e che non fanno capo alle Federazioni, Enti di promozione e Discipline associate. I praticanti tali attività, che sono generalmente svolte in palestre o spontaneamente, al di fuori di qualsivoglia controllo, si prestano più facilmente all'uso ed alla somministrazione di farmaci e sostanze biologicamente o farmacologicamente attive, che possono mettere in pericolo l'integrità psicofisica.

In merito, dal punto di vista economico, si ripropone la questione di chi dovrebbe far fronte agli oneri derivanti dalle analisi anti-*doping* disposte dalla Commissione. Dal punto di vista giuridico, sorgono perplessità circa l'obbligo dei praticanti le attività sportive di sottoporsi ai controlli anti-*doping*, pur non facendo capo ad Enti sportivi organizzati.

Mentre le Federazioni sportive, gli Enti di promozione e le Discipline associate devono adeguare i loro regolamenti alla normativa della legge 376/2000, inserendo negli stessi l'obbligo per i propri associati di sottoporsi ai controlli anti-*doping*, tale obbligo non è previsto per coloro che praticano attività sportiva non strutturata ma spontanea. Sembra difficile l'applicabilità della norma in commento, anche in presenza del preciso dettato del comma 2 dell'articolo 32 della Costituzione, che pone l'esplicito divieto di sottoporre chicchessia a trattamento sanitario, se non per disposizione di legge. In mancanza, quindi, di un'espressa norma in tal senso, appare legittimo il rifiuto da parte del praticante l'attività sportiva di sottoporsi ai controlli sanitari disposti dalla Commissione.