

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro per i beni e le attività culturali

(MELANDRI)

e dal Ministro della sanità

(BINDI)

col Ministro di grazia e giustizia

(DILIBERTO)

e col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

(AMATO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GIUGNO 1999

—————

Disposizioni per la tutela sanitaria delle attività sportive
e per la lotta alla diffusione del *doping*

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Con il disegno di legge in esame, si vuole introdurre una normativa volta a contrastare il ricorso a pratiche di *doping*, in tal modo realizzando un intervento volto a tutelare la salute di chi pratica sport e, nel contempo, a garantire la regolarità delle manifestazioni agonistiche, attuando con ciò anche le indicazioni contenute nella Convenzione contro il *doping* del Consiglio di Europa del 16 novembre 1989, ratificata con legge 29 novembre 1995, n. 552.

La necessità di un intervento nel settore, al di là delle rilevate inefficienze dei sistemi di controllo esistenti nell'accertare e nel contenere il fenomeno, deriva essenzialmente dalla consapevolezza che si è di fronte a pratiche in grado di incidere significativamente sulla salute di quanti vi si sottopongono e che, quindi, si è di fronte ad un problema che ha travalicato i limiti del mondo dello sport per divenire anche e soprattutto una questione attinente alla salute dei cittadini.

Appare pertanto necessario operare per conseguire una serie di obiettivi fondamentali:

a) una migliore conoscenza del fenomeno sotto il profilo sanitario;

b) l'instaurazione di un sistema di controlli efficace ed affidato a soggetti istituzionalmente preposti alla cura della salute pubblica in posizione di «neutralità» rispetto al mondo dello sport;

c) la definizione di un sistema sanzionatorio equilibrato, capace di selezionare le condotte effettivamente offensive dei valori protetti e di non prevedere pene disomogenee rispetto a fattispecie di pari rilevanza e prive, anche per eccesso, di effettiva efficacia in termini di prevenzione.

Tra i punti di maggior rilievo del provvedimento vanno quindi segnalati:

a) l'introduzione di una nozione di *doping*, che tiene conto dei criteri definitivi adottati sul piano internazionale (in primo luogo dalla citata Convenzione di Strasburgo) ma che, al tempo stesso, ne evidenzia la pericolosità per la salute pubblica;

b) l'individuazione delle sostanze e delle pratiche dopanti in tabelle secondo un sistema analogo a quello già adottato dal testo unico sugli stupefacenti, anche al fine di adeguare le disposizioni sanzionatorie penali ai principi costituzionali di tassatività e determinatezza;

c) l'istituzione di un organo, inserito nell'ambito del Ministero della sanità in base al principio secondo cui il *doping* costituisce innanzi tutto un pericolo per la salute degli atleti, che avrà il compito di individuare e di aggiornare costantemente l'ambito delle sostanze e delle pratiche dopanti ma anche di effettuare direttamente i controlli sull'uso del *doping* nelle manifestazioni agonistiche;

d) la previsione di un sistema sanzionatorio che distingue nettamente il piano dell'intervento penale da quello disciplinare, rimesso agli organismi sportivi, sottolineando la particolare offensività delle condotte di somministrazione o determinazione all'uso di sostanze dopanti (in cui l'atleta viene in evidenza come soggetto passivo) rispetto alla condotta di assunzione d'iniziativa dello stesso atleta.

L'insieme delle disposizioni proposte intende inserirsi nell'ordinamento come legge-quadro del settore della tutela della salute nelle attività sportive, contemperando le funzioni e i compiti delle regioni.

La competenza dello Stato deve necessariamente riferirsi ai poteri di controllo e di indirizzo, mentre con gli enti regionali occorre stabilire forme di collaborazione nell'effettuazione degli esami anti-*doping*.

Al riguardo, infatti, occorre sottolineare che i compiti svolti dalla Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva sono espressione della funzione di livello statale, in quanto si rivolgono a tutto il territorio nazionale. Tra questi, la predisposizione delle tabelle dei farmaci e delle sostanze che costituiscono *doping* e la determinazione dei casi e dei criteri dei controlli anti-*doping* (articolo 115 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Così pure, concernono il livello statale i rapporti operativi tenuti dalla Commissione con l'unione europea e con gli organismi internazionali, in quanto riguardanti la materia della profilassi internazionale (articolo 126 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998); nonchè, con riferimento all'attività svolta dal Laboratorio di controllo sanitario, l'esecuzione di programmi di ricerca sui farmaci e sulle sostanze, attinenti alle funzioni statali in materia di ricerca scientifica (articolo 125 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998).

L'articolo 1 del disegno di legge definisce la nozione di *doping*, individuandolo come la somministrazione o l'assunzione di farmaci ovvero come l'adozione o la sottoposizione di terapie idonee a modificare la condizione biologica dell'organismo, finalizzate a migliorare le prestazioni agonistiche degli atleti in assenza di necessità terapeutiche derivanti da condizioni patologiche in atto.

Al *doping* sono equiparate le somministrazioni di farmaci o le terapie utilizzate per alterare i risultati dei controlli sull'uso delle sostanze dopanti.

L'articolo 2 prevede la predisposizione di tabelle che individuano le sostanze e le pratiche terapeutiche vietate, approvate dal Ministero della sanità, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e soggette a revisione periodica.

L'articolo 3 riguarda l'istituzione, presso il Ministero della sanità, della Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva.

L'introduzione nell'ordinamento della suddetta Commissione di controllo rappresenta una delle novità del disegno di legge. Questo nuovo organismo è preposto a svolgere un compito centrale nell'azione di contrasto all'uso delle sostanze soggette al divieto, in quanto predispone le tabelle di cui all'articolo 2, determina i criteri del controllo anti-*doping*, lo effettua, tramite il laboratorio disciplinato dall'articolo 5, ed individua le forme della collaborazione in materia con il servizio sanitario nazionale.

Viene anche stabilito un rapporto operativo con l'Unione europea, al fine di creare una sinergia nella programmazione e nell'intervento contro il *doping*.

L'articolo 4 stabilisce la composizione della Commissione i cui membri, espressione del settore e di quello tecnico-scientifico, sono nominati con decreto del Ministro della sanità d'intesa col Ministro per i beni e le attività culturali. Si vuole così assicurare la presenza omogenea delle professioni sanitarie competenti, delle amministrazioni pubbliche e degli enti del settore.

L'articolo 5 prevede l'istituzione, presso la Commissione prevista dall'articolo 3, del laboratorio di controllo sanitario dell'attività sportiva, che è tenuto ad effettuare i controlli anti-*doping*, in base alle determinazioni assunte dalla Commissione, e ad eseguire programmi di ricerca.

Si disciplina la cessazione dell'attività di controllo anti-*doping* sinora svolta dal laboratorio di analisi operante presso il Coni.

L'introduzione di un laboratorio presso il Ministero della sanità, rispondendo anche alle esigenze espresse dalla legge di ratifica della convenzione contro il *doping*, permette, come si è già rilevato, lo sviluppo di un'azione più incisiva nelle operazioni di controllo.

L'articolo 6 riguarda gli obblighi di prescrizione medica per l'assunzione dei medi-

cinali compresi nelle tabelle di cui all'articolo 2, e di avvertenza sulle confezioni dei medicinali ai fini del *doping*.

La norma, oltre a voler sottoporre a prescrizione medica l'uso dei medicinali indicati nelle tabelle, mira ad una diffusione dell'informazione sui farmaci ad effetto dopante, da realizzare principalmente introducendo le avvertenze relative alle conseguenze pericolose dei prodotti sulle confezioni e nei foglietti illustrativi, con effetto dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge. Il medesimo termine è previsto per consentire ai produttori dei medicinali la commercializzazione, fino ad esaurimento scorte, delle confezioni difformi.

L'articolo 7 introduce le sanzioni penali soltanto a carico di chi sottopone o determina all'uso di sostanze dopanti l'atleta, che, pertanto, viene considerato soggetto passivo del reato.

Quindi la sottoposizione a *doping* di un atleta, anche consenziente, in forma tale da costituire pericolo per la salute di quest'ultimo, è punita con la reclusione da tre mesi a tre anni; allo stesso modo è punito chi determina un atleta a sottoporsi a *doping* con pericolo per la salute.

Sono previste due circostanze aggravanti speciali, nei casi di commissione del fatto nei confronti di un minorenne o da parte di un componente o dipendente del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), di una federazione o ente sportivo.

Vengono anche individuate le pene accessorie speciali dell'interdizione temporanea dalla professione sanitaria e dagli uffici direttivi del CONI, delle federazioni sportive nazionali e degli altri enti del settore.

L'articolo 8 stabilisce che il *doping*, anche nei casi in cui ne sia esclusivamente responsabile l'atleta, è sempre considerato «atto fraudolento» ai fini dell'applicabilità delle disposizioni penali in materia di frode nelle competizioni agonistiche previste dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401, e successive modificazioni. In tal modo, si tutela il regolare svolgimento delle manifestazioni sportive e, conseguentemente, si prevede la sanzionabilità dell'atleta, venendo in evidenza un'oggettività giuridica del tutto distinta da quella dei casi previsti dall'articolo 7 volto invece a tutelare la salute dell'atleta.

L'articolo 9 riguarda le sanzioni che vengono previste a carico di tesserati delle Federazioni sportive. In tal modo, avendo escluso l'assoggettamento della sanzione penale, il disegno di legge intende comunque punire la condotta dell'atleta sul versante disciplinare, imponendo quindi alle federazioni sportive l'obbligo di prevedere sanzioni disciplinari nei propri statuti nei confronti dei tesserati, nei casi di assunzione delle sostanze vietate, di adozione di pratiche terapeutiche o di rifiuto di sottoposizione al controllo.

L'articolo 10 prevede la copertura finanziaria.

RELAZIONE TECNICA

Articoli 3, 4, e 5

Il provvedimento, all'articolo 3, prevede l'istituzione, presso il Ministero della sanità, della Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva.

Tra gli altri compiti la Commissione effettua, tramite il laboratorio di cui all'articolo 5, i controlli anti-*doping* sulle manifestazioni sportive e quelli occasionali.

Quantificazione degli oneri

La commissione dovrà svolgere atti di tipo organizzativo e provvedere al funzionamento proprio e del laboratorio.

Si ipotizzano le seguenti tipologie di spese:

a) riunioni, incontri, conferenze: ogni anno in sede n. 30 incontri x 2 giornate x 12 componenti x lire 1 milione = lire 720 milioni annui arrotondati a lire 700 milioni;

b) investimenti: acquisto di attrezzature, di strumentazioni e di apparecchiature per il laboratorio e per la sede della Commissione per lire 4.500 milioni nel triennio e quindi con una spesa media annua di lire 1.500 milioni;

c) spese di funzionamento: acquisto di materiale e spese per attività di consulenza e di ricerca per lire 400 milioni; assunzione di n. 4 unità di personale da adibire alla struttura di supporto per un totale di lire 400 milioni.

Riepilogo

a).....	L.	700.000.000
b).....	L.	1.500.000.000
c).....	L.	800.000.000
TOTALE ...		L. 3.000.000.000

Copertura dell'onere

Alla copertura dell'onere derivante dall'applicazione della presente legge, si provvede mediante utilizzo dei fondi già destinati al laboratorio di analisi, operante presso il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), le cui attività cessano – ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della presente legge – entro sessanta giorni dall'accreditamento, da parte del Comitato internazionale olimpico, del previsto laboratorio di controllo sanitario dell'attività sportiva.

Si stima, difatti, che gli oneri annualmente sostenuti dal CONI per l'attuale laboratorio di analisi risultano mediamente pari al valore dell'onere annuo stimato per l'applicazione della presente legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione del doping)

1. Costituiscono *doping* la somministrazione o l'assunzione di farmaci o di sostanze farmacologicamente attive e l'adozione o la sottoposizione a pratiche terapeutiche, non giustificate da condizioni patologiche ed idonee a modificare le condizioni biologiche dell'organismo al fine di migliorare le prestazioni agonistiche degli atleti.

2. Ai fini della presente legge sono equiparate al *doping* la somministrazione di farmaci o di sostanze farmacologicamente attive e l'adozione di pratiche terapeutiche, non giustificate da condizioni patologiche, finalizzate ed idonee a modificare i risultati dei controlli sull'uso dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche indicati nel comma 1.

Art. 2.

(Tabelle delle sostanze dopanti)

1. I farmaci, le sostanze farmacologicamente attive e le pratiche terapeutiche, il cui impiego è considerato *doping* a norma dell'articolo 1, sono individuati, in conformità alle disposizioni della legge 29 novembre 1995, n. 522, di ratifica ed esecuzione della convenzione contro il *doping*, con appendice, fatta a Strasburgo il 16 novembre 1989, ed alle indicazioni del Comitato olimpico internazionale e degli organismi internazionali preposti al settore sportivo, in tabelle approvate con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali, su proposta della Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva.

2. La ripartizione dei farmaci, delle sostanze farmacologicamente attive e delle pratiche terapeutiche nelle tabelle è determinata in base al loro livello di efficacia.

3. Le tabelle sono sottoposte a revisione periodica, con cadenza non inferiore ad un anno e le relative variazioni sono apportate con le stesse modalità di cui al comma 1.

4. Il decreto di cui al comma 1 è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 3.

(Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva)

1. È istituita, presso il Ministero della sanità, la Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva.

2. La Commissione svolge i seguenti compiti:

a) predispone le tabelle indicate nell'articolo 2, comma 1;

b) determina, anche in conformità alle indicazioni del Comitato olimpico internazionale, i casi, i criteri e le metodologie dei controlli anti-*doping*;

c) effettua, tramite il laboratorio di cui all'articolo 5, i controlli anti-*doping* sulle manifestazioni sportive e quelli occasionali;

d) individua le forme di collaborazione in materia di controlli anti-*doping* con le strutture del servizio sanitario nazionale;

e) mantiene rapporti operativi con l'Unione europea e con gli organismi internazionali, garantendo la partecipazione a programmi ed interventi contro il *doping*.

Art. 4.

(Composizione della Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva)

1. La Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva è composta di:

a) due rappresentanti del Ministero della sanità, uno dei quali con funzioni di presidente;

- b) due rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali;
- c) un rappresentante dell'Istituto superiore di sanità;
- d) un rappresentante del Comitato olimpico nazionale italiano;
- e) due medici specialisti della medicina dello sport;
- f) un clinico medico;
- g) un pediatra;
- h) un farmacologo;
- i) un chimico specializzato in analisi chimico-clinica.

2. I membri della Commissione sono nominati con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali, e restano in carica per un periodo di quattro anni, rinnovabile una sola volta.

3. I componenti della Commissione indicati nelle lettere da e) ad i) sono scelti tra i professori universitari titolari di cattedra nelle rispettive discipline.

Art. 5.

(Laboratorio di controllo sanitario dell'attività sportiva)

1. Il laboratorio di controllo sanitario dell'attività sportiva opera presso la Commissione di cui all'articolo 3 e svolge i seguenti compiti:

a) effettuazione dei controlli anti-doping secondo le disposizioni adottate dalla Commissione di controllo sanitario dell'attività sportiva a norma dell'articolo 3, comma 2, lettera b);

b) esecuzione di programmi di ricerca sui farmaci e sulle sostanze e sulle pratiche terapeutiche utilizzabili a fini di doping nello sport.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento ministeriale, adottato dal Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, sono stabili-

te le modalità di funzionamento della Commissione di cui all'articolo 3 e l'individuazione e l'organizzazione del laboratorio di cui al comma 1 del presente articolo, ivi compresa la definizione dei servizi prestati a titolo oneroso.

3. Entro sessanta giorni dall'accREDITAMENTO del laboratorio di controllo sanitario dell'attività sportiva da parte del Comitato internazionale olimpico, cessano le attività in materia di controlli anti-*doping* svolte dal laboratorio di analisi operante presso il Comitato olimpico nazionale italiano.

Art. 6.

(Medicinali contenenti sostanze dopanti)

1. I medicinali che contengono principi attivi ricompresi nelle tabelle di cui all'articolo 2 sono soggetti a prescrizione medica con ricetta non ripetibile, fatta eccezione per i medicinali da banco.

2. Sulla confezione e sul foglietto illustrativo dei medicinali contenenti i farmaci e le sostanze farmacologicamente attive indicate nelle tabelle di cui all'articolo 2 sono rispettivamente riportate le seguenti avvertenze:

a) «farmaco ad effetto dopante»;

b) «Per chi svolge attività sportiva: l'uso del farmaco senza necessità terapeutica costituisce *doping*; può determinare effetti dopanti e causare, anche per dosi terapeutiche, positività ai controlli anti-*doping*».

3. Le disposizioni di cui al comma 2 hanno effetto a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine è consentita ai produttori di medicinali contenenti le sostanze farmacologicamente attive indicate nelle tabelle di cui all'articolo 2, la commercializzazione fino ad esaurimento delle scorte delle confezioni non conformi a quanto indicato al comma 2 del presente articolo.

Art. 7.

(Disposizioni penali)

1. Chiunque sottopone a *doping* un atleta o chi partecipa abitualmente ad attività sportive organizzate, anche consenziente, è punito, se dal fatto deriva pericolo per la salute, con la reclusione da tre mesi a tre anni.

2. La stessa pena di cui al comma 1 si applica a chiunque determina uno dei soggetti di cui al comma 1 a sottoporsi a *doping*, se dal fatto deriva pericolo per la salute.

3. La pena di cui al comma 1 è aumentata:

a) se il fatto è commesso nei confronti di un minorenni;

b) se il fatto è commesso da un componente o da un dipendente del Comitato olimpico nazionale italiano ovvero di una federazione sportiva nazionale, di una società, di un'associazione o di un ente di promozione riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano.

4. Se il fatto è commesso da chi esercita una professione sanitaria, alla condanna consegue l'interdizione temporanea dall'esercizio della professione.

5. Nel caso previsto dal comma 3, lettera b), alla condanna consegue l'interdizione per un periodo non inferiore a sei mesi nè superiore a tre anni dagli uffici direttivi del Comitato olimpico nazionale italiano, delle federazioni sportive nazionali, società, associazioni ed enti di promozione riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano.

6. Con la sentenza di condanna è sempre ordinata la confisca dei farmaci e delle sostanze farmaceutiche e delle altre cose servite o destinate a commettere il reato.

Art. 8.

*(Doping a fine di frode
in competizioni agonistiche)*

1. Il *doping*, anche se praticato senza concorso di altri soggetti da chi partecipa

ad una competizione sportiva, è considerato atto fraudolento ai fini della configurabilità del delitto di frode in competizioni sportive previste dall'articolo 1 della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

Art. 9.

(Sanzioni disciplinari)

1. Gli statuti delle federazioni sportive nazionali riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano prevedono le sanzioni e le procedure disciplinari nei confronti dei tesserati in caso di:

a) somministrazione o assunzione dei farmaci e delle sostanze farmacologicamente attive individuate ai sensi dell'articolo 2;

b) adozione o sottoposizione alle pratiche terapeutiche individuate ai sensi dell'articolo 2;

c) rifiuto di sottoporsi a controlli anti-*doping* effettuati dal laboratorio di cui all'articolo 5 o dalle strutture del servizio sanitario nazionale.

Art. 10.

(Copertura finanziaria)

1. L'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire tre miliardi a decorrere dall'anno 2000, è a carico del Comitato olimpico nazionale italiano che vi provvede mediante utilizzo dei fondi già destinati al laboratorio di analisi operante presso il Comitato medesimo le cui attività cessano ai sensi dell'articolo 5, comma 3. L'importo corrispondente al predetto onere è versato dal Comitato olimpico nazionale italiano all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero della sanità.