

Disciplina delle certificazioni di idoneità alla pratica sportiva agonistica e non agonistica: precisazioni in ordine alla definizione di attività ludico-motoria o amatoriale.

Come noto, la disciplina delle certificazioni di idoneità alla pratica sportiva, agonistica, non agonistica e amatoriale, ha subito recentemente una rapida evoluzione. È intervenuto dapprima il Decreto del Ministro della Salute del 24 aprile 2013, in applicazione dell'art. 7 comma 11 della Legge 8 novembre 2012, n. 189, entrato in vigore il 5 agosto u.s., che ha introdotto l'obbligo di certificazione per talune tipologie di attività amatoriali o ludico-motorie e ha definito le attività di particolare ed elevato impegno cardiovascolare, per le quali viene introdotta una specifica certificazione medica preventiva corredata da alcuni accertamenti diagnostici; pochi giorni dopo, il 20 agosto 2013, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la Legge 9 agosto 2013 n. 98 di conversione del D.L. n. 69/2013 che, all'art. 42 bis, sopprime l'obbligo appena introdotto di certificazione per l'attività ludico-motoria e amatoriale, al fine dichiarato di "salvaguardare la salute dei cittadini promuovendo la pratica sportiva, per non gravare cittadini e Servizio sanitario nazionale di ulteriori onerosi accertamenti e certificazioni", ed elimina altresì l'obbligo dell'elettrocardiogramma a riposo per la certificazione di idoneità alla pratica sportiva non agonistica, demandandone l'eventuale richiesta alla valutazione clinica del medico o pediatra di base che effettua la visita.

Occorre peraltro ricordare che nella Regione Emilia-Romagna la tematica era già stata organicamente affrontata con i seguenti atti:

- la Deliberazione di Giunta regionale n. 775 del 26 aprile 2004 di "Riordino delle attività di Medicina dello sport; individuazione di ulteriori prestazioni nei Livelli Essenziali di Assistenza garantiti dal Servizio sanitario regionale", la cui finalità principale era quella di favorire la diffusione dell'abitudine alla pratica motoria e sportiva nella popolazione, soprattutto giovanile, e di incrementare la sicurezza sanitaria nello svolgimento delle attività sportive; a tal fine venivano rese gratuite, per i soggetti minorenni e disabili di ogni età, anche le certificazioni di idoneità alla pratica sportiva non agonistica,
- la Deliberazione di Giunta regionale n. 9 del 10 gennaio 2005 "Approvazione del documento sulla definizione dei casi nei quali è richiesto il certificato di idoneità alla pratica sportiva non agonistica", con l'obiettivo di eliminare le certificazioni inutili e di promuovere l'appropriatezza degli interventi sanitari, riservandoli a quelle situazioni che effettivamente richiedono, per le particolari sollecitazioni cui l'organismo viene sottoposto nel corso dello svolgimento di attività che comportano carichi di lavoro tipici dell'attività sportiva, un controllo sanitario specifico e una preventiva certificazione di idoneità.

La disciplina regionale sopra richiamata è stata parte integrante dei programmi di promozione della salute contenuti nei Piani regionali della Prevenzione 2006-2009 e 2010-2013 e ha consentito di facilitare l'accesso all'attività fisica e sportiva da parte di tutta la popolazione, e in particolare dei giovani; anche per effetto di questi provvedimenti i sistemi di monitoraggio sui comportamenti riferiti, in particolare lo studio "PASSI", dimostrano che in Emilia-Romagna l'abitudine a svolgere attività fisica, moderata e intensa (indici rispettivamente di stile di vita attivo e di pratica di attività sportiva), è cresciuta negli ultimi anni ed è significativamente maggiore della media nazionale. Inoltre, alla luce della succitata normativa, è stata sviluppata una politica di stretta collaborazione con il mondo dello sport, che ha dato luogo a programmi integrati per la promozione dello "Sport per la salute", fra cui il recente "Noi sosteniamo l'attività motoria e sportiva" nato all'interno di un

protocollo di accordo siglato nel 2102 fra Regione Emilia-Romagna, CONI e CIP regionali ed Enti di promozione sportiva.

Proprio il ruolo strategico della disciplina regionale sull'argomento e l'esperienza positiva acquisita in nove anni di applicazione della stessa inducono a recepire le nuove disposizioni nazionali in un quadro integrato con l'impostazione regionale preesistente, in modo da non vanificare i positivi risultati raggiunti.

Alla luce della lettura integrata delle normative che si sono stratificate sull'argomento, si può affermare che risultano individuate e sottoposte a specifiche regolamentazioni quattro tipologie di attività fisica e sportiva, come segue:

1. **attività sportiva agonistica**, per la quale è richiesta la certificazione di idoneità alla pratica agonistica della specifica disciplina sportiva da parte di un Medico dello sport, secondo protocolli e procedure definite;
2. **attività sportiva non agonistica**, per la quale è richiesta una generica certificazione preventiva di idoneità alla pratica sportiva non agonistica, rilasciata dal Medico di Medicina Generale o dal Pediatra di Libera Scelta, secondo quanto previsto dall'art. 3 del Decreto ministeriale del 24 aprile 2013 e dalle successive modifiche introdotte dall'art. 42 bis della L. n. 98/2013, che elimina l'obbligatorietà dell'ECG a riposo, e come specificamente disciplinato in Emilia-Romagna dalle Deliberazioni regionali n. 775/2004 e n. 9/2005;
3. **attività di particolare ed elevato impegno cardiovascolare**, di cui all'art. 4 del Decreto ministeriale 24 aprile 2013, che richiede certificazione preventiva come normato dallo stesso art. 4;
4. **attività ludico-motoria o amatoriale**, che non richiede alcuna certificazione preventiva di idoneità come chiaramente espresso, in forma di principio, dall'art 42 bis più volte citato.

Prima di entrare nel merito delle modalità e delle procedure per il rilascio delle certificazioni in argomento, quando necessarie ai sensi della normativa vigente, è opportuno premettere che l'obbligatorietà, prevista per legge, di una certificazione sanitaria per accedere a determinate attività è una misura impegnativa e onerosa, che limita la libertà individuale in relazione alla tutela di un bene sovraordinato, che deve essere utilizzata in modo rigoroso e non può essere estesa in modo indiscriminato a qualsiasi situazione in cui risulti teoricamente esposta a rischio la salute individuale. Tanto più se si considera che esiste una consolidata esperienza scientifica che dimostra la inefficacia dell'utilizzo di accertamenti sanitari preventivi a livello di popolazione, se non in presenza di programmi strutturati supportati da rigorosi studi propedeutici e da un continuo monitoraggio dei risultati.

Al contrario, è bene ricordare invece che esistono inequivocabili evidenze scientifiche che dimostrano l'efficacia dell'attività fisica e motoria nel promuovere la salute della popolazione e nel prevenire molte patologie croniche, per cui occorre evitare di frapporre inutili ostacoli a chi intende adottare stili di vita più attivi e dedicarsi a forme di attività fisica che non si configurino come attività sportiva in senso stretto, come verrà di seguito precisato.

Tutto ciò premesso, si rende necessario un esame su un piano sistematico delle normative richiamate, alla luce anche delle considerazioni di ordine generale sopra espresse, per fornire indicazioni precise e applicabili in modo generalizzato in ordine alla differenziazione fra attività sportiva non agonistica e attività ludico-motoria, anche al fine di rispondere ai numerosi quesiti pervenuti, riguardanti la necessità o meno di certificazione

medica preventiva per le diverse tipologie di attività promosse da Enti o Società di diversa natura.

Riprendendo i concetti già espressi dalla Deliberazione di Giunta regionale n. 9/2005, che rimangono attuali anche alla luce delle recenti normative intervenute, si deve anzitutto precisare che la certificazione di idoneità si rende necessaria solo in presenza di attività che si caratterizzano comunque come "sportive". Un'attività motoria può essere definita "sportiva" se viene praticata in modo sistematico e continuativo, secondo regole definite da specifiche discipline ricomprese all'interno di Federazioni sportive nazionali, con il fine ultimo di far crescere le capacità fisiche e le abilità tecniche del praticante per migliorare progressivamente le proprie prestazioni nel confronto con se stesso o con altri praticanti.

Non basta dunque a definire il concetto di attività sportiva il criterio relativo al soggetto che cura l'organizzazione dell'attività (organi scolastici, CONI, società affiliate alle Federazioni sportive, alle Discipline associate, agli Enti di promozione sportiva), né il criterio riguardante la persona che partecipa all'attività (l'essere o meno tesserato alle Federazioni sportive, alle discipline associate, agli Enti di promozione sportiva).

Ne consegue che tutte le attività che non rientrano nel concetto di "attività sportiva", come sopra definita, sono da considerare ludico-motorie o amatoriali e, come tali, non assoggettate all'obbligo di certificazione medica preventiva, indipendentemente da chi le organizza o le pratica; in termini operativi rimane valida la definizione utilizzata fino ad ora in Emilia-Romagna, contenuta nella già citata Delibera regionale n. 9/2005, e dimostratasi efficace in oltre otto anni di vigenza.

Naturalmente, e a maggior ragione, devono essere ricomprese fra le attività non soggette a certificazione preventiva quelle elencate al comma 5 dell'art. 2 del Decreto del Ministero della Salute del 24 aprile 2013.

Occorre infine precisare che, al di là di quanto specificamente previsto per obbligo legislativo a tutela della salute pubblica, rimane fermo che sul piano individuale esiste la possibilità di rivolgersi al proprio medico di fiducia prima di iniziare attività impegnative sul piano fisico, soprattutto se si tratta di persone di età avanzata, portatrici di malattie o fattori di rischio o di persone che passano dalla sedentarietà a un'attività fisica intensa.

Questo concetto, opportunamente richiamato anche dall'art. 2, comma 6, del Decreto ministeriale già citato, è supportato in Emilia-Romagna dallo sviluppo di programmi di promozione dell'attività fisica o di prescrizione dell'esercizio fisico che coinvolgono i MMG e i PLS all'interno di reti professionali, in cui i Centri pubblici di Medicina dello sport svolgono il ruolo di consulenza specialistica e riferimento culturale e formativo.

Per quanto riguarda gli aspetti amministrativi, si precisa che rimane confermata l'impostazione a suo tempo fornita con la Deliberazione n. 775/2004, secondo la quale il rilascio sia dei certificati di idoneità alla pratica sportiva agonistica, sia dei certificati di idoneità alla pratica sportiva non agonistica è compreso nei Livelli Essenziali di Assistenza per i minorenni e i disabili di ogni età, e avviene senza alcun onere a carico degli interessati anche relativamente a eventuali esami diagnostici aggiuntivi.

Per quanto riguarda in particolare l'attività non agonistica, si precisa che l'importante modifica introdotta dall'art. 42 bis della L. n. 98/2013, relativa alla non obbligatorietà dell'esecuzione dell'ECG a riposo, permette di rivedere la posizione presa nella lettera dell'Assessore alle Politiche per la salute del 5 agosto u.s., che dettava prime disposizioni per l'applicazione del Decreto ministeriale del 24 aprile 2013, nella quale si precisava che l'ECG a riposo veniva eseguito con oneri a carico del cittadino anche nel caso di minorenni o disabili; infatti il monitoraggio dell'attività certificativa svolta dai PLS e dai MMG dal 2004 ad oggi mostra che il ricorso ad approfondimenti diagnostici, e in particolare all'ECG a riposo, è risultato fino ad ora estremamente raro, e non si ha motivo di ritenere che in futuro questo atteggiamento debba modificarsi.

Sul piano pratico si continuerà a operare, come fino ad ora avvenuto, secondo le modalità operative descritte nelle più volte citate Delibere regionali. Per i minorenni o i disabili di ogni età occorre la richiesta del legale rappresentante della Società sportiva o del Dirigente scolastico, formulata su apposita modulistica e consegnata all'interessato, il quale si recherà con essa dal proprio MMG o PLS per ottenere la certificazione, che verrà rilasciata sul "Libretto sanitario dello sportivo".

Anche i Servizi pubblici di Medicina dello sport possono rilasciare il certificato di idoneità alla pratica sportiva non agonistica, attraverso la compilazione del libretto sanitario dello sportivo, come precisato al punto 7 dell'Allegato A alla delibera regionale 775/2004.

La consulenza specialistica richiesta al Medico dello sport dei Servizi pubblici di Medicina dello sport da parte del MMG, del PLS o di altro medico specialista operante in ambito di Ssn per la valutazione funzionale semplice per minorenni o disabili di ogni età di cui al citato punto 7 dell'Allegato A alla delibera regionale n. 775/2004, verrà gestita secondo le procedure e con la modulistica in uso per l'attività specialistica del Ssn e l'accesso avverrà tramite prenotazione CUP. Inoltre le relative prestazioni saranno senza oneri a carico degli interessati, anche relativamente a eventuali esami diagnostici aggiuntivi.

Infine si precisa che il rilascio dei certificati di idoneità sanitaria alla pratica di attività di particolare ed elevato impegno cardiovascolare di cui all'art. 4 del Decreto ministeriale 24 aprile 2013 non rientra nei Livelli Essenziali di Assistenza, in quanto si tratta di una attività di élite non incentivata perché non collegata a benefici per la salute della popolazione, e che, pertanto, i relativi oneri sono completamente a carico degli interessati.