

Capitolo 3

Leggi ed organismi nella lotta al doping

3.1 Lotta al doping nel panorama internazionale

La prima vera opportunità di discussione sul fenomeno doping e di coordinamento per una strategia comune a livello internazionale tra le diverse autorità governative e dirigenti sportivi, nasce con la prima Conferenza mondiale permanente sul doping nello sport, svoltasi ad Ottawa nel giugno 1988 per iniziativa del Governo Canadese e del Comitato Internazionale Olimpico – CIO.

Nello stesso anno, il Comitato Internazionale Olimpico adotta la Carta internazionale olimpica contro il doping. L'approccio attuato dal CIO è teso a condurre tutte le Federazioni Sportive internazionali verso una regolamentazione unitaria ed un'armonizzazione diffusa nella lotta al doping, tentativo questo reso sempre più difficile dall'applicazione pratica concreta di norme e discipline sanzionatorie differenti per settori e discipline sportive.

Nel 1994 con la Dichiarazione di Losanna si propone di combattere il doping nello sport cercando di indirizzare tutto il sistema sportivo internazionale su una comune linea di lotta. Anche se quasi tutte le Federazioni Sportive sottoscrivono tale dichiarazione, ci si rende conto che l'operato del CIO fuori dell'ambito prettamente olimpico, non riesce ad attecchire e penetrare in modo incisivo nella lotta al fenomeno doping.

Solo però nel 1999, in seguito alla scoperta di tre gravi episodi di doping che coinvolgono l'intero mondo sportivo, si comprende appieno la necessità di coinvolgere le istituzioni ed i Governi dei singoli paesi nella politica di lotta al doping. Viene così convocata nel febbraio del 1999 la Prima Conferenza Mondiale contro il Doping, che segna il momento di svolta per la reale internazionalizzazione della lotta al doping, convogliando in modo sinergico le forze e le competenze di Governi e organizzazioni intergovernative quali ad esempio: l'Unesco, l'Unione Europea, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, il Consiglio d'Europa.

Sempre più chiara e necessaria perciò si fa l'esigenza di istituire un organismo sopranazionale che sia in grado di gestire in modo indipendente ed autonomo, rispetto ai Governi e alle organizzazioni sportive, la lotta al doping, definendo in modo chiaro il "fenomeno doping", attuando politiche di prevenzione e garanzia dei diritti degli atleti nello sport e nella medicina, definendo un Codice Antidoping del Movimento Olimpico, prevedendo un sistema sanzionatorio adeguato e rigoroso.

Dopo non pochi dubbi e sforzi, nasce dunque nel novembre 1999, sotto forma di Fondazione di diritto elvetico e sottoposta alla vigilanza delle autorità federali svizzere, l'Agenzia Mondiale Antidoping (AMA – WADA World Anti-Doping Agency).

Essa è composta in maniera paritetica, negli organi di vertice, da esponenti del mondo dello sport e rappresentanti governativi, rappresenta la massima autorità di riferimento e la fonte normativa per la

lotta al doping, dovendosi adeguare ai propri indirizzi lo stesso CIO, le Federazioni internazionali, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea.

Le principali funzioni svolte dall'Agenzia riguardano la promozione ed il coordinamento, a livello internazionale, della lotta contro il doping. Tale azione viene svolta in riferimento all'insieme delle questioni relative al fenomeno, a partire dall'effettuazione dei controlli antidoping in gara e fuori gara e, se necessario, in accordo con le realtà pubbliche e private competenti, fuori gara, senza preavviso.

Altresì, l'attività si esplica nell'attivazione di rapporti di collaborazione con le organizzazioni intergovernative, i singoli Governi, le istituzioni pubbliche, altri organismi privati operanti nel settore, nonché le principali organizzazioni sportive internazionali (CIO, Federazioni internazionali, Comitati nazionali olimpici) e gli atleti.

Ed ancora, l'Agenzia cura la pubblicazione, ogni anno, di una lista delle sostanze e dei metodi proibiti nella pratica sportiva, in accordo con gli organismi pubblici e privati interessati, tra cui le organizzazioni sportive, appunto.

L'azione svolta dall'Agenzia tende a favorire a livello internazionale l'armonizzazione delle modalità e delle procedure scientifiche relative ai prelievi, alle metodologie di analisi e all'omologazione dei laboratori, nonché delle sanzioni previste in relazione ai singoli Paesi e alle diverse discipline sportive.

Inoltre, la promozione ed il coordinamento della ricerca in materia di lotta al doping e l'elaborazione di progetti e programmi educativi, fungono per l'Agenzia quali valori aggiunti finalizzati alla diffusione di una cultura per lo sport sano e pulito, conforme a valori etici dello sport.

Dal 1999 prende anche il via e si realizza un continuo processo di trasferimento delle competenze e della responsabilità della Commissione medica del CIO alla Agenzia Mondiale Antidoping. Il Codice Medico del CIO diventa il Codice Antidoping del Movimento Olimpico per essere definitivamente sostituito, nel marzo 2003, dal Codice Mondiale Antidoping di WADA – AMA.

Dal 1° gennaio 2004 è l'Agenzia Mondiale Antidoping, e non più il CIO, ad accreditare i laboratori di analisi. Con le Olimpiadi di Atene 2004, per la prima volta un'Autorità esterna determina le regole del controllo antidoping e ne sorveglia l'effettuazione.

La WADA – AMA assumerà sempre più il ruolo e la funzione di Autorità Mondiale nella lotta al doping, essa rappresenterà la fonte normativa per ogni iniziativa sportiva che dovrà essere avviata sia a livello governativo che sportivo.

Nell'ambito di questo consolidamento di tendenza, si inseriscono le iniziative e l'operato di Istituzioni Intergovernative come il Consiglio d'Europa che, con la Convenzione contro il doping, apporta un atto avente efficacia di norma all'interno degli ordinamenti che lo abbiano recepito. Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione accentua l'esigenza di armonizzare le regole antidoping tra i diversi paesi allo scopo di pervenire al reciproco riconoscimento dei controlli antidoping.

3.2 Organismi interstatuali: Consiglio d'Europa, Unione Europea ed Unesco

Le concrete problematiche conseguenti al fenomeno doping nel mondo dello sport sono state affrontate, seppur con tempi e modalità diverse, oltre che dai singoli governi anche dalle istituzioni intergovernative.

Nel corso della quarta Conferenza dei Ministri europei responsabili dello sport, nel 1984 viene adottata la Carta Europea contro il doping nello sport, quale dichiarazione di principio sulle posizioni di ciascun Stato membro nella comune campagna antidoping.

Nel giugno del 1988 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adotta una raccomandazione concernente l'Istituzione di controlli antidoping senza preavviso e al di fuori delle gare.

Nel 1989 viene adottata una risoluzione sul doping nello sport, con approvazione da parte della sesta Conferenza dei Ministri europei dello sport di un progetto di convenzione europea contro il doping.

Il Consiglio d'Europa attua un programma di invito nei confronti degli Stati membri di adozione di misure e comportamenti secondo le indicazioni contenute nelle risoluzioni o raccomandazioni del Comitato dei Ministri.

Ma è la Convenzione Europea contro il doping nello sport, firmata a Strasburgo nel novembre del 1989, che vincola gli Stati firmatari ad adottare le misure necessarie per dare effetto alle disposizioni in essa contenute.

L'Italia con la legge 29.11.1996 n. 522 ratifica la suddetta Convenzione, inclusa la definizione di doping nello sport.

Scopo primario perseguito dal Consiglio d'Europa era quello tendente all'armonizzazione dei regolamenti antidoping dei singoli Stati membri sulla base di quelli adottati dalle organizzazioni sportive internazionali. I risultati però non sono stati poi così apprezzabili, salvo l'apertura alla firma di un protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea contro il doping che rappresenta il primo atto emanato da una Istituzione intergovernativa che legittima e riconosce formalmente l'Agenzia Mondiale Antidoping.

Anche l'Unione Europea, attraverso un documento elaborato dalla Commissione Europea nel novembre 1998, richiama l'attenzione sul problema del doping e sulle possibili politiche di lotta, con la consapevolezza che la stessa Commissione non ha titolo per intervenire in questo settore di attività, se non per i singoli aspetti che rientrano nella materia di propria competenza.

Fino al 1999, momento della nascita della Agenzia Mondiale Antidoping, l'Unione Europea in realtà non si è distinta per iniziative concrete in materia di lotta al doping, non avendo essa una diretta competenza. Infatti, nell'ambito di ripartizione dei seggi attribuiti ai Governi in seno agli organi di amministrazione dell'Agenzia, i quattro spettanti all'Europa sono suddivisi tra Unione Europea e Consiglio d'Europa.

E' necessaria però l'ulteriore collaborazione tra Consiglio d'Europa ed esperti dell'Unesco per giungere ad una Convenzione Internazionale, basata su quella già esistente del Consiglio d'Europa.

I presupposti per una lotta "globale" antidoping sembrano sussistere, ma la vera difficoltà si presenterà nel raggiungimento di un coordinamento operativo fluido e concreto volto a quella armonizzazione delle politiche e delle procedure antidoping.

3.3 Il sistema normativo italiano e la Commissione per la Vigilanza ed il Controllo sul Doping

Con la legge 14.12.2000 n. 376, entrata in vigore il 2 gennaio 2001, recante la "disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping", si introduce nell'ordinamento italiano una regolamentazione organica volta ad affrontare le diverse problematiche inerenti il fenomeno doping.

La suddetta legge si compone di numero dieci articoli riguardanti: la tutela sanitaria delle attività sportive e definizione di doping (art.1); una classificazione delle sostanze vietate per doping (art.2); l'istituzione della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive: CVD (art.3); competenze dei laboratori per il controllo sanitario sull'attività sportiva (art.4); competenze delle Regioni (art.5); integrazione degli enti sportivi (art.6); farmaci contenenti sostanze vietate per doping (art.7); relazione al Parlamento (art.8); disposizioni penali (art.9); copertura finanziaria (art.10).

Con questa legge l'intera materia viene quindi ridefinita, partendo, secondo il dettato dell'art. 32 della Costituzione, dall'individuazione della finalità dell'attività sportiva e dal richiamo ai principi etici e ai valori educativi cui deve informarsi la pratica sportiva.

Tra gli elementi di novità vi è l'introduzione della definizione di doping quale "somministrazione di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e l'adozione o la sottoposizione a pratiche mediche non giustificate da condizioni patologiche e idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti". Inoltre, al doping viene equiparata la cosiddetta manipolazione farmacologica, chimica e fisica, la quale consiste nell'uso di sostanze e metodi che alterano, o si propongono di alterare, l'integrità e la validità dei campioni di urina utilizzati nei controlli antidoping.

Relativamente all'art. 2 sulla disciplina delle classi delle sostanze vietate per doping, appare necessario un raccordo tra autonomia normativa statale e quella sportiva internazionale.

Il Ministro della salute che, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali e su proposta della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive di cui all'art. 3, emana l'apposito decreto di approvazione delle classi, deve tenere conto della disciplina classificatoria contenuta nella Convenzione di Strasburgo, nonché delle indicazioni del CIO e della Agenzia Mondiale Antidoping.

Risulta dal dettato normativo che l'iniziativa della Commissione può tendere alla proposizione di immissione nella propria lista di sostanze e metodi non presenti in quella predisposta dagli organismi sportivi o l'esclusione dalla propria lista di sostanze e metodi vietati dalla WADA. Verificandosi così, casi di sostanze e metodi che assumono una rilevanza ai fini sportivi, ma non penali e viceversa (art. 6 comma2).

In attuazione dell'art. 2, comma 3, la Commissione nell'anno 2004 ha provveduto ad aggiornare la lista dei farmaci e delle sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche il cui impiego è considerato doping, adeguandolo alla lista internazionale di riferimento, entrata in vigore il 1° gennaio 2004 con il DM del 16.01.2004, pubblicato in G.U. 20.02.2004 n. 42.

La Commissione, inoltre, considerata la data del 1° gennaio 2005, quale termine di entrata in vigore della nuova lista di riferimento internazionale emanata dalla WADA e recepita in data 10.11.2004 dal Consiglio d'Europa nell'ambito della Convenzione di Strasburgo, ha provveduto a recepire tale complesso di indicazioni con decorrenza 1° gennaio 2005.

Il Legislatore, con l'istituzione della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, ha voluto adeguarsi alla tendenza internazionale europea di individuare un organismo terzo, sopra le parti, cui affidare anche la predisposizione delle classi di sostanze e metodi vietati per doping, l'effettuazione dei controlli, gli interventi nel campo della ricerca e della prevenzione.

Tale Commissione, istituita presso il Ministero della Salute, i cui atti si sostanziano in decreti ministeriali, è composta al suo interno da due rappresentanti del Ministero della salute, da due del Ministero per i beni e le attività culturali, da due della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, da due rappresentanti del CONI, uno degli atleti, uno dei preparatori tecnici e degli allenatori, uno degli Enti di promozione sportiva, oltre a specialisti di diverse materie attinenti la materia del doping.

La Commissione predisporre programmi di ricerca sui farmaci, sostanze e pratiche che possono essere utilizzate al fine di doping; individua, inoltre, forme di collaborazione in tale settore con il Servizio sanitario nazionale; altresì mantiene i rapporti operativi con l'Unione Europea e gli altri organismi internazionali come la WADA; può infine prevedere la predisposizione di campagne informative e di prevenzione.

Sulla Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping ricade la competenza di individuare le occasioni nelle quali svolgere i controlli e le modalità di scelta dei soggetti da sottoporre al controllo, stipulando apposite convenzioni con gli organismi sportivi. Tali controlli a sorpresa eseguibili per iniziativa della CVD, vengono però svolti in parallelo ed in aggiunta a quelli eseguiti e programmati dalle Federazioni Sportive. Le stesse, sono tenute a comunicare alla Commissione suddetta, con cadenza trimestrale, l'elenco delle manifestazioni sportive di loro competenza. Tutto ciò in attuazione della ratio

della norma, individuato nella tutela sanitaria delle attività sportive, perseguibile anche attraverso la lotta al doping.

E' necessario ricordare che i controlli di laboratorio vengono svolti attraverso l'operato del Laboratorio Centrale Antidoping, attualmente l'unico in Italia accreditato dal CIO, sul quale il CONI non esplica più il proprio potere di supervisione in quanto esso viene esercitato dall'Istituto Superiore di Sanità, così come previsto dal Decreto Ministero della Salute 13.04.2001, anche se il CONI, dal canto suo, annualmente delibera il proprio programma di controlli (secondo il proprio regolamento), cercando di armonizzare la sua attività con quella della CVD.

Sorgono però così, iniziative autonome e parallele che in realtà dovrebbero volgere verso una collaborazione piuttosto che verso duplicazioni e sovrapposizioni di controlli.

Ciò è stato evidenziato anche dal presidente della Commissione già dalla prima relazione annuale, ponendo l'attenzione sulla necessità di un maggior coordinamento con tutti gli enti che svolgono la medesima attività e che comportano anche un inutile spreco di risorse. A tal fine, si è affermato, che si stanno intraprendendo utili e fattive collaborazioni con il Comitato Olimpico Nazionale e con le Federazioni sportive per migliorare e rendere sempre più efficiente ed economico il sistema.

A tale riguardo, la Commissione ha ritenuto opportuno continuare ad indirizzare la propria attività di controllo, nell'ottica di una prevenzione efficace, soprattutto verso quelle categorie meno controllate quali quelle giovanili, ad esempio.

Con la sottoscrizione della Dichiarazione sulla lotta al doping nello sport, a Copenaghen nel marzo 2003, l'Italia si è impegnata ad accettare il Codice mondiale antidoping, definito dall'Agenzia Mondiale Antidoping.

Lo stesso Codice prevede e richiede agli Stati sottoscrittori anche l'individuazione di un'Organizzazione Nazionale Antidoping, che funga da garante dell'applicazione delle norme internazionali e svolga un ruolo di coordinamento tra le varie organizzazioni nazionali impegnate nella lotta al doping, costituendo così quel referente utile e necessario a livello internazionale.

Nell'ambito delle iniziative promosse a livello internazionale, la Commissione ha cominciato a partecipare a riunioni del Consiglio d'Europa, più precisamente a quelle del gruppo di monitoraggio sull'attuazione della Convenzione di Strasburgo (Rel. Parlamento anno 2004).

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 1, lett. e) della L. n. 376/2000, così come accennato precedentemente, tale ruolo potrebbe allora essere assunto dalla stessa Commissione di vigilanza e controllo sul doping, la quale ha proprio il compito di mantenere rapporti operativi con gli organismi internazionali, garantendo la partecipazione a programmi di intervento contro il doping.

Il Codice mondiale antidoping afferma che in caso di una mancata esplicita indicazione in tal senso è considerato ente referente il Comitato Olimpico nazionale dei Singoli Stati.

Attualmente, infatti, l'Organizzazione nazionale antidoping, riconosciuta dalla WADA, è però il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, in quanto lo stesso ha accettato di applicare il Codice Mondiale Antidoping e di dare attuazione agli indirizzi dell'Agenzia.

La Commissione, al momento risulta in attesa di una espressa e necessaria autorizzazione da parte del Governo.

3.4 II CONI

L'attività del CONI, nell'ambito delle politiche di prevenzione e di repressione del fenomeno doping è stata, fino all'avvento della L. n. 376/2000, propulsiva e di valido supporto anche attraverso l'emanazione di propri regolamenti e delibere.

In particolare, con delibera n. 944 del 30.04.1997, il CONI ha provveduto a rielaborare il quadro normativo – regolamentare per il settore della lotta al doping, precisando i compiti dell'Ufficio di Coordinamento centrale dell'attività antidoping, sia per ciò che riguarda l'accertamento delle positività e della repressione del doping, sia a livello di prevenzione e promozione di programmi educativi e campagne informative, rifondando la Commissione per i controlli antidoping a sorpresa devoluti alla Federazione Medico Sportiva e precisando i compiti della Commissione scientifica antidoping.

Successivamente poi alla I° Conferenza Mondiale sul doping, nel 1999 è stato approvato il nuovo regolamento dell'attività antidoping del CONI.

Esso è stato applicato in tutte le Federazioni Sportive Nazionali e Discipline sportive associate entro il termine perentorio di giorni 90 dalla notifica dell'avvenuta approvazione.

Il CONI si è assunto così compiti propulsivi e di coordinamento della lotta al doping, tramite l'attività di accertamento della positività fino alla formulazione dell'atto di deferimento, mentre alle Federazioni sportive nazionali spetta l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione dall'attività agonistica dell'atleta trovato positivo, nonché l'effettuazione del giudizio disciplinare, con l'eventuale irrogazione della sanzione.

Con delibera, la n. 1122 del 22.06.2000 è stato approvato il nuovo testo del regolamento dell'attività antidoping, in seguito modificato con delibera n. 1165 del 22.12.2000, allo scopo di armonizzarlo con le disposizioni contenute nella L. n. 376/2000.

Ulteriore modifica al regolamento dell'attività antidoping avviene con la delibera n. 1187 del 5.06.2001, fino a giungere, da parte del Consiglio nazionale del CONI, nell'ottobre 2003 all'approvazione del nuovo regolamento, in attuazione delle disposizioni contenute nel Codice mondiale antidoping della WADA.

Nella delibera n. 1250 del 22.10.2003 del Consiglio Nazionale del CONI, con la quale sono stati approvati i "principi di giustizia sportiva", la Commissione di studio incaricata per la predisposizione degli stessi, in attuazione di quanto previsto dagli artt. 5, comma 2 del D.Lvo n. 242/1999 e 6, comma 4

dello statuto del CONI, ha espresso la raccomandazione che le decisioni in materia di doping siano impugnabili davanti ad un giudice interfederale, che il CONI dovrebbe aver cura di organizzare.

In tal senso, con il nuovo statuto del CONI si è introdotta la figura del giudice di ultima istanza in materia di doping.

E' infine opportuno evidenziare come il CONI abbia con proprio regolamento recepito ed adottato il Regolamento dell'attività antidoping, attuativo del Codice Mondiale Antidoping WADA - 1 gennaio 2004, manifestandosi così a tutti gli effetti quale referente a livello internazionale in materia di prevenzione e controllo antidoping.