

# DOPING: GLI ASPETTI LEGALI

Leone Luca

*Facoltà di Scienze Motorie - Università di Verona*

Il termine doping <sup>1</sup> viene comunemente impiegato per indicare l'utilizzo di sostanze esogene o di pratiche terapeutiche dirette a migliorare artificialmente le prestazioni agonistiche degli atleti. Una simile azione è ormai da tempo giudicata scorretta dalla maggior parte delle persone, anche (e forse di più) da chi è estraneo al mondo dello sport. Cionostante, i fatti di cronaca degli ultimi decenni – limitati peraltro agli sportivi di vertice – e gli studi scientifici mostrano il doping come un fenomeno ormai di ampie dimensioni, diffuso a livello mondiale e, purtroppo, in crescita.

In Italia il doping è oggi vietato esplicitamente, sia dall'ordinamento sportivo che dalla legislazione statale. Le due normative partono però da punti di vista differenti, preoccupandosi l'ordinamento giuridico sportivo di garantire principalmente la lealtà e la correttezza nelle competizioni sportive; quello statale di tutelare la salute dei cittadini, mettendo al bando un comportamento che costituisce per essa un indubbio pericolo. Differenti sono ovviamente anche le conseguenze in caso di trasgressione, distinguendosi in particolare la sanzione dello Stato da quella prevista per l'illiceità sportiva per essere la prima di carattere addirittura penale.

Per comprendere le giustificazioni di una riprovazione così forte, espressa dal legislatore italiano nei confronti del doping (peraltro piuttosto tardivamente), bisogna ricordare alcune fondamentali norme, che rappresentano i presupposti giuridici per la condanna dell'assunzione di sostanze dopanti. Rileva infatti in materia innanzitutto il divieto posto dall'art. 5 del codice civile, in base al quale "gli atti del proprio corpo sono vietati quando cagionino una diminuzione permanente dell'integrità

---

<sup>1</sup> Dal verbo inglese *to dope*: drogare.

fisica o quando siano altrimenti contrari alla legge, all'ordinamento pubblico o al buon costume". È palese, senza che ci sia bisogno di esemplificazioni, come la regola generale dettata da questo articolo abbia trovato molteplici applicazioni anche in altre norme più specifiche di carattere interdittivo.

Successiva in ordine di tempo, e tuttavia superiore per importanza, è invece la disposizione della Carta costituzionale che afferma il diritto alla salute, non solo quale diritto soggettivo inerente alla persona, ma altresì quale interesse pubblico di rilievo primario. Secondo l'art. 32 della Costituzione, vero e proprio pilastro del sistema sociosanitario italiano, "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". Vengono così messi in evidenza due aspetti del tutto diversi della salute; che a ben guardare possono portare anche ad una reciprocità di obblighi tra il singolo cittadino e la collettività organizzata, di cui egli stesso fa parte, ma nei cui confronti, individualmente, può da un lato richiedere l'erogazione dei servizi sanitari e nondimeno subire legittimamente dall'altro una pretesa comportamentale atta a prevenire rischi per la salute.

Sulla scorta di questi principi il fenomeno doping può e deve essere visto come un problema sociale, che va contrastato non solo dalla regolamentazione sportiva, ove da tempo sono previste sanzioni a carico dei diversi soggetti coinvolti che possono arrivare fino alla squalifica a vita, ma altresì dall'ordinamento giuridico generale, preoccupandosi lo Stato dei rischi per gli atleti connessi all'assunzione di sostanze o alla sottoposizione a pratiche mediche finalizzate all'alterazione delle loro prestazioni fisiche.

Tenendo presente che resta un discorso a parte, per diversità di ambito e di scopi punitivi, quello della frode sportiva <sup>2</sup>, si evidenzia peraltro un'assai limitata produzione normativa in materia di doping. Dopo un lungo periodo di quasi indifferenza legislativa nei riguardi di questo problema, che aveva portato solo alla determinazione, nella legge 26 ottobre 1971 n. 1099 (*Tutela sanitaria delle attività sportive*), di un generico divieto di usare e di somministrare sostanze che possono risultare nocive per la salute <sup>3</sup>, a pena di semplice ammenda (l'illecito è stato poi addirittura depenaliz-

---

<sup>2</sup> La frode sportiva è punita in Italia dalla legge 13 dicembre 1989 n. 401 (*Tutela della correttezza nello svolgimento delle competizioni agonistiche*) come ipotesi fraudolenta specifica, per la prevalente giurisprudenza invero non applicabile al doping c.d. autogeno (praticato cioè volontariamente dall'atleta). Così Cass. Sez. VI 25 novembre 1996 n. 3011; *contra* però la celebre condanna ad un noto ciclista emessa da Trib. Forlì 11 dicembre 2000, smentita poi da Corte d'App. Bologna 23 ottobre 2001.

<sup>3</sup> Tale legge affidava peraltro alle Regioni i compiti di tutela sanitaria nelle attività sportive.

zato), si è potuto infatti riscontrare solo in tempi recenti un preciso tentativo di contrastare la diffusione del doping nel mondo sportivo attraverso l'emanazione della legge 14 dicembre 2000 n. 376 (*Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping*).

Questa legge, integrata dal decreto ministeriale di approvazione della lista dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche mediche vietate<sup>4</sup>, costituisce in effetti la risposta legislativa italiana alla crescente diffusione del fenomeno doping; tenendo inoltre con essa fede all'impegno di adottare provvedimenti di contrasto al doping, che l'Italia si è assunta aderendo alla *Convenzione europea contro il doping nello sport*, deliberata a Strasburgo il 16 novembre 1989 dal Consiglio d'Europa e ratificata nel nostro Paese con la legge 29 novembre 1995 n. 522. Per evidenti fini di deterrenza, che come obbiettivo ultimo hanno l'auspicata diminuzione dell'incidenza del doping sul mondo sportivo, oltre che per motivi di riprovazione etica, la legge 376/00 è una legge di tipo penale, che introduce delle specifiche figure delittuose. Si può nondimeno dubitare che la scelta di utilizzare unicamente uno strumento repressivo così elevato sia ottimale sotto il profilo dell'efficacia sanzionatoria, essendo irrimediabilmente più difficile l'applicazione della norma penale, soggetta a problemi complessi di prova, rispetto ad esempio a previsioni sanzionatorie di carattere amministrativo<sup>5</sup>.

Venendo ad enucleare le caratteristiche e le disposizioni principali della legge 376/00, è opportuno premettere che tale legge non si limita comunque a dettare previsioni punitive, assegnando tra l'altro alle Regioni, in relazione alle importanti funzioni pubbliche da esse svolte in tema di salute, compiti di programmazione delle attività di prevenzione e di tutela della salute in relazione al fenomeno del doping,

<sup>4</sup> Decreto del Ministero della Salute del 15 ottobre 2002, emanato di intesa col Ministero per i Beni e le Attività Culturali, su proposta della *Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive* istituita presso il Ministero della Salute. La lista dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche mediche vietate è stata successivamente più volte modificata, essendo soggetta ad aggiornamento periodico.

<sup>5</sup> È appena il caso di ricordare che, non sussistendo vincolo di pregiudizialità per la giustizia sportiva, questa scelta comunque non influisce sulle possibilità di infliggere le sanzioni disciplinari proprie dell'ordinamento sportivo, caratterizzate da un'assai maggiore applicabilità (si pensi, in proposito, che vale qui il principio della responsabilità oggettiva dell'atleta risultato positivo al controllo antidoping o semplicemente in possesso della sostanza vietata, salvo annullamento o riduzione della sanzione se l'atleta riesce a provare l'assenza di colpa o la colpa non significativa) e tuttavia limitate ai soggetti facenti parte del mondo sportivo.

da attuarsi nell'ambito dei piani sanitari regionali <sup>6</sup>. Viene inoltre fatto obbligo pure per il CONI e per tutti gli enti sportivi di predisporre atti necessari per il rispetto delle norme di tutela della salute, con disposizione peraltro piuttosto vaga <sup>7</sup>.

L'oggetto giuridico del reato previsto dalla legge - ovvero sia il principale bene tutelato, tenendo presente che la tutela penale è possibile solo se vi è un'offesa significativa a beni costituzionalmente rilevanti - è la salute pubblica e non, per i motivi anzidetti, la lealtà e la correttezza sportiva, che si ritiene abbia un interesse rilevante unicamente dal punto di vista dell'ordinamento giuridico sportivo ed è quindi alla base delle sue norme di carattere repressivo <sup>8</sup>.

Per quanto concerne invece la fattispecie criminale, viene punito con la reclusione da tre mesi a tre anni chiunque risulti in qualche modo connesso al doping, sia che somministri oppure procuri ad altri (al di fuori di casi di vero e proprio commercio, per i quali, come si vedrà più avanti, esiste una previsione apposita) farmaci o sostanze biologicamente o farmacologicamente attive non giustificati da condizioni patologiche; ovvero che ne favorisca l'utilizzo o ne assuma personalmente. Rispetto proprio a questa ultima ipotesi, che statuisce la condanna penale anche per il c.d. doping autogeno, la scelta di utilizzare solo la repressione penale mostra forse di più la propria debolezza; da un lato perché colpisce in ugual misura il soggetto che, almeno in certi casi, costituisce l'anello debole del problema, quantomeno perché è la sua salute a subirne gli effetti; dall'altro perché rende più difficile per gli atleti "uscire allo

---

<sup>6</sup> Secondo l'art. 5 della legge 376/00, riprendendo quanto già stabilito dalla legge 1099/71 in materia di tutela sanitaria delle attività sportive, "le regioni, nell'ambito dei piani sanitari regionali, programmano le attività di prevenzione e di tutela della salute nelle attività sportive, individuano i servizi competenti, avvalendosi dei dipartimenti di prevenzione, e coordinano le attività dei laboratori" di cui al decreto ministeriale previsto dall'art. 4 comma 3, che ne indica i requisiti organizzativi e il funzionamento. Questi laboratori hanno il compito di effettuare i controlli sulle competizioni e sulle attività sportive che non rientrano tra quelle specificatamente individuate dalla Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive (istituita presso il Ministero della salute ex art. 3 della legge), rispetto alle quali i controlli sono invece svolti da differenti laboratori, appositamente accreditati presso il CIO o altro organismo internazionale riconosciuto in base alle disposizioni dell'ordinamento internazionale vigente, sulla base di una convenzione stipulata con la Commissione, ai sensi dell'articolo 4 comma 1.

<sup>7</sup> Art. 6 comma 3 legge 376/00.

<sup>8</sup> Deve tuttavia evidenziarsi come nell'art. 1 della legge 376/00 vengano altresì richiamati i principi etici e i valori educativi di cui al preambolo della *Convenzione europea contro il doping nello sport* di Strasburgo.

scoperto”, denunciando il fenomeno e permettendo quindi di perseguire le persone che influenzano o addirittura spingono gli atleti ad assumere sostanze dopanti <sup>9</sup>.

Parimenti viene punito chi adotti oppure si sottoponga a pratiche mediche non giustificate da condizioni patologiche. Mentre non è invece punito il rifiuto di sottoporsi ai controlli da parte dell'atleta, rinviando per questo la legge alla regolamentazione sportiva, che deve prevedere apposite sanzioni disciplinari, sì da limitare il pericolo di diffusione di comportamenti reticenti <sup>10</sup>.

Con riguardo alla volontarietà dell'illecito, è previsto per il reato di doping il dolo specifico, essendo cioè necessario per punire il colpevole che questi abbia agito non solo intenzionalmente, ma con il preciso fine di alterare le prestazioni agonistiche oppure, ed è lo stesso, di modificare i risultati dei controlli antidoping, assumendo ad esempio delle sostanze “di copertura”. È utile sottolineare che non si parla più di competizioni sportive, come nelle precedenti normative e come nell'attuale regolamento antidoping del CONI; derivandone pertanto l'applicabilità - quantomeno potenziale - in tutte le attività sportive organizzate, anche se amatoriali, e consentendo di effettuare controlli pure durante gli allenamenti <sup>11</sup>.

Si tratta inoltre di un reato “di pericolo”, non richiedendosi, perché il fatto costituisca reato, il verificarsi dell'evento illecito voluto dall'agente ed essendo invece sufficiente l'idoneità della condotta (ad esempio la somministrazione di una sostanza dopante) a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo <sup>12</sup>. Tale idoneità non deve valutata in astratto, ma in concreto, attraverso un giudizio prognostico che si riferisca alla situazione come si prefigurava all'imputato al momento dell'azione. Il pericolo di un danno alla salute è perciò presunto, in base all'idoneità

<sup>9</sup> Si noti che in altri paesi, come ad esempio in Francia, non viene invero punito penalmente l'atleta colpevole di doping. In Italia, peraltro, la norma dovrebbe quantomeno essere confrontata con l'art. 72 del d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309, che non prevede più, dopo il referendum del 1993, il reato per uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, alcune delle quali risultano comprese anche nella lista allegata alla legge 376/00.

<sup>10</sup> Il *Regolamento dell'attività antidoping*, la cui ultima versione è stata approvata dal Consiglio Nazionale del CONI il 30 giugno 2005 e modificata poi dalla Giunta Nazionale del CONI il 22 dicembre 2005, prevede per l'atleta che si rifiuti di sottoporsi al controllo le medesime sanzioni stabilite in caso di riscontrata positività (art. 19.4.1).

<sup>11</sup> Tale delimitazione dell'ambito di operatività della legge risulta maggiormente in linea con la *Convenzione europea contro il doping nello sport* di Strasburgo, ove per «sportivi», ai quali si riferiscono le ipotesi di doping, “si intendono le persone che partecipano abitualmente ad attività sportive organizzate” (art. 2 comma 1 lettera c).

<sup>12</sup> In considerazione della sua natura di reato “di pericolo” e non “di evento”, risulta pertanto difficile la configurabilità del tentativo di doping in ambito penale, viceversa espressamente previsto dal *Regolamento dell'attività antidoping* del CONI.

lesiva (questa sì) astratta del farmaco o della sostanza oppure della pratica medica vietata. Se poi si verifica effettivamente un danno alla salute la pena è aggravata, così come se il fatto è commesso nei confronti di un minore, ritenendosi maggiore la pericolosità della condotta <sup>13</sup>.

Attenendosi alla lettera della legge 376/00, è necessaria, per la configurabilità del reato di doping, la ricomprensione del farmaco, della sostanza o della pratica medica impiegata nelle classi contenute nel decreto ministeriale allegato alla legge; determinandosi pertanto il meccanismo - criticato da gran parte della dottrina in considerazione della riserva di legge in materia penale prevista dall'art. 25 della Costituzione - della c.d. norma penale "in bianco", ove il dispositivo è formulato genericamente e va quindi ricavato in dettaglio da una fonte esterna di livello inferiore alla legge ordinaria. Meno rigorosa, ma anche meno problematica, è l'interpretazione della norma che vede invece nella ricomprensione nelle classi solo una condizione oggettiva di punibilità *ex art. 44 c.p.*, secondo cui il reato sussisterebbe, però non sarebbe applicabile la pena, per motivi di opportunità punitiva che hanno determinato il legislatore a subordinare la stessa al verificarsi di una qualche condizione.

Entrambe le interpretazioni renderebbero comunque la legge antidoping sostanzialmente inefficace fino al momento dell'emanazione della lista dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche mediche vietate, avvenuta con il D.M. 15 ottobre 2002, nonostante la legge sia entrata in vigore quasi due anni prima. Di contrario avviso si è però mostrata la Cassazione Penale con la sentenza n. 46764 del 2 dicembre 2004, che ha attribuito alla lista solo un valore ricognitivo <sup>14</sup>, di ausilio quindi al giudice e tuttavia non preclusiva rispetto alla valutazione di nocività del farmaco, della sostanza o della pratica medica utilizzata nella fattispecie, da effettuarsi anche grazie ad altri strumenti; considerando in particolare certamente già configurabile il reato commesso dopo l'emanazione della legge 376/00, pur se antecedentemente al D.M. 15 ottobre 2002, laddove il tipo di doping impiegato fosse rientrato nell'elenco, allora già disponibile, allegato alla legge 29 novembre 1995 n. 522 di ratifica della *Convenzione europea contro il doping nello sport* (richiamata dalla stessa legge 376/00).

---

<sup>13</sup> Quest'ultima aggravante era già contenuta nella legge 1099/71, insieme a quella, ugualmente ripetuta dalla legge 376/00, prevista qualora il fatto sia commesso da un componente o da un dipendente del CONI ovvero di una federazione sportiva nazionale, di una società, di un'associazione o di un ente riconosciuti dal CONI.

<sup>14</sup> Più in specifico, nella sentenza citata si legge che il decreto ministeriale "ha natura classificatoria essendo demandato alla commissione il compito di ripartire in classi le sostanze dopanti e non quello di individuarle".

La legge in esame si preoccupa infine di introdurre un'ulteriore figura criminosa, volta a punire in modo più pesante, con la reclusione da due a sei anni (la medesima pena stabilita per il traffico di droghe leggere)<sup>15</sup>, il vero e proprio commercio illecito di farmaci e di sostanze ricompresi nelle classi di cui al decreto ministeriale, attraverso canali diversi dalle farmacie. Si tratta di un reato del tutto diverso da quello di doping, poiché non serve la presenza di un dolo specifico ed avendo inoltre lo stesso natura di reato "abituale", per il quale sono richiesti, quali elementi integranti il delitto, l'onerosità della condotta, la sua continuità e la presenza di una vera e propria organizzazione criminale.

## BIBLIOGRAFIA

1. R. Fogliata, E. Fragasso, *Doping e legge penale*, in S.D. Ferrara (a cura di), *Doping Antidoping*, Padova, 2004, p. 91 ss.
2. O. Forlenza, *Dubbia la sussistenza dell'illecito penale senza la tabella delle sostanze proibite*, in *Guida al diritto*, 15, 2002, p. 88 ss.
3. O. Forlenza, *Difficile mettere in moto le norme penali senza la definizione dei farmaci illeciti*, in *Guida al diritto*, 8, 2005, p. 87 ss.
4. A. Di Martino, *Gioco corrotto, giuoco corruttore: due problemi penali dell'homo ludens*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 2002, 1, p. 137 ss.
5. G. Valori, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005.
6. M. Cingolani, P. Frati, R. Frolidi, D. Rodriguez, *Aspetti medico-legali e tossicologici della legge 14 dicembre 2000 n. 376 in tema di doping*, in *Riv. It. Med. Leg.*, 2, 2001, p. 229 ss.
7. G. Aiello, *Prime riflessioni sulla legge antidoping*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2000, p. 7 ss.
8. G. Aiello, *La legge antidoping e i suoi riflessi sull'assetto dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, in (a cura di) G. Gambogi, *Profili attuali di diritto sportivo e legge antidoping*, Milano, 2002, p. 47 ss.
9. A. Traversi, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2001.
10. A. Vigorita, *Il doping degli atleti nel diritto ordinario ed in quello sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1971, p. 273 ss.

<sup>15</sup> Diversamente dal reato di doping, qui è di conseguenza possibile disporre intercettazioni telefoniche e ambientali ed il fermo ex art. 384 c.p.p.

11. G. Lageard, *Sport e diritto penale: il legislatore introduce il reato di doping*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2001, 4, p. 429 ss.
12. G. Marra, *Tutela della salute umana ed etica sportiva nella nuova legge contro il doping. Profili penalistici*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1417 ss.
13. L. Tricomi, *Sanzioni penali: il gioco si fa duro*, in *Guida al diritto*, 47, 2000, p. 34 ss.
14. R. Guariniello, *La legge sul doping tra Corte di cassazione e ministero della Salute*, in *Foro It.*, 2002, II, p. 281 ss.
15. R. Guariniello, *Per la legge la salute è un vizio*, in *Micromega*, 1, 2000, p. 191 ss.
16. T. Padovani, *Commento alla legge n. 401/89*, in *Leg. Pen.*, 1990, p. 94 ss.
17. V. Frattarolo, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005
18. G. Ariolli, V. Bellini, *Disposizioni penali in materia di doping*, Milano, 2005;
19. S. Bonini, *Doping e diritto penale prima e dopo la legge 14 dicembre 2000 n. 376*, in (a cura di) S. Canestrari, G. Fornasari, *Nuove esigenze di tutela nell'ambito dei reati contro la persona*, Bologna, 2001, p. 255 ss.
20. G. Vidiri, *Il doping tra normativa sportiva ed ordinamento statale*, in *Foro It.*, 1991, III, p. 225 ss.
21. V. Lenoci, *Profili penalistici del doping sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1992, p. 127 ss.
22. L. Musumarra, *Il doping*, in (a cura di) L. Musumarra, L. Selli, *Diritto dello sport*, Le Monnier Università, Firenze, 2004