

IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI SPORTIVE NELLA LOTTA AL DOPING

Elio Sgalambro *, Claudio Toninel **

** CONI di Verona, ** Assessorato allo Sport Comune di Verona*

DOPING: FENOMENO MONDIALE

Il fenomeno doping, variamente definito a seconda dei punti di vista, delle spinte emotive e delle puntualizzazioni accademiche, ma consistente essenzialmente nell'assunzione di sostanze o nel ricorso a pratiche mediche al fine di migliorare le prestazioni fisiche al di fuori del potenziamento indotto dagli allenamenti, è certamente un fenomeno non recente ¹, per lungo tempo, tuttavia, considerato dalle istituzioni pubbliche come un affare di prevalente competenza delle organizzazioni sportive, spesso lasciate sole nella lotta di contrasto.

Dopo gli avvenimenti che hanno scosso il mondo dello sport, segnatamente dal 1998, è stato oggetto di maggiore attenzione ² e di un più stretto coordinamento tra tutte le parti in gioco, stante il preoccupante diffondersi tra i non professionisti e in fasce di popolazione sempre più giovani e gli interessi economici sempre più rilevanti che muove.

In questi ultimi anni lo sport e il tempo libero sono diventati uno dei maggiori settori di crescita economica e occupazionale, su scala mondiale. Di conseguenza, è cre-

¹ Il doping è un tipo di frode attuato da secoli, se non da millenni, se è vero che se ne registrano casi già nel terzo secolo a.C., alle Olimpiadi dell'era antica.

² I primi tentativi volti a contrastare il doping risalgono al 1928, allorché la Fédération internationale d'athlétisme amateur (IAAF) proibì l'uso di stimolanti. Successivamente molte altre Federazioni ne hanno seguito l'esempio anche se sul piano pratico con scarsi risultati. Il problema, in breve tempo ebbe ad aggravarsi con l'apparizione, durante il 1930, degli ormoni sintetici e la loro massiccia utilizzazione a fini dopanti nel 1950.

sciuto il flusso di denaro ³ a cui sono esposti atleti e organizzatori e sono cresciuti lo stimolo a frodare nonché le risorse di chi froda.

Il doping è in realtà un problema di proporzioni mondiali per cui si è vieppiù avvertita tra le organizzazioni antidoping dei vari Paesi l'importanza della cooperazione, dell'armonizzazione delle leggi, delle tecniche di laboratorio e dell'atteggiamento degli organismi sportivi.

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE: IL CIO E L'AGENZIA MONDIALE ANTIDOPING

Mediante un'iniziativa collettiva guidata dal CIO e in seguito alla sua conferenza mondiale sul doping di Losanna, nel novembre 1999 è stata creata l'agenzia mondiale antidoping **WADA**, destinata a sostenere e promuovere i valori fondamentali dello sport inteso come fattore indispensabile di crescita individuale e collettiva.

L'Agenzia, costituita giuridicamente sotto forma di fondazione, è retta da un proprio statuto e annovera tra i propri membri in numero eguale rappresentanti del movimento olimpico e dei governi firmatari.

Tra i compiti previsti all'art. 4 dello statuto, per altro tutti rilevanti per la lotta al doping, sono da sottolineare in particolare quelli indicati ai punti. 1, 3, 4, 5:

- promuovere e coordinare, a livello internazionale, la lotta contro il doping nello sport in tutte le sue forme, principalmente attraverso test antidoping durante le competizioni e fuori dalle competizioni, ricevendo da tutto il "movimento antidoping" l'impegno morale e politico di sostegno;
- stabilire, adattare, modificare e aggiornare, secondo programmi di monitoraggio, la **lista delle sostanze e dei metodi proibiti** nella pratica sportiva, pubblicando tale lista almeno una volta all'anno con effetto dal primo gennaio successivo ⁴;
- favorire, sostenere, coordinare e, allorché necessario, disporre, in cooperazione con organizzazione pubbliche e private interessate, **l'organizzazione dei controlli a sorpresa durante le gare**;

³ Si calcola che lo sport rappresenti il 3% del prodotto interno lordo con importanti riflessi anche sul piano occupazionale.

⁴ L'ultima edizione della "Lista delle sostanze e dei metodi proibiti" è del settembre 2005 ed è entrata in vigore il primo gennaio 2006.

- elaborare, armonizzare e unificare le norme e le procedure scientifiche, tecniche e relative ai **metodi d'analisi**, compresa l'omologazione dei laboratori e la costituzione di un laboratorio di riferimento.

L'Agenzia, divenuta pienamente operativa nel 2000 in occasione dei Giochi della XXVII Olimpiade a Sydney, ha adottato, come strumento fondamentale di lotta al doping, che deve essere senza quartiere, il **"Codice mondiale antidoping"**, che, sottoposto a verifiche ed aggiornanti periodici, è entrato in vigore nella versione approvata durante la "Conferenza mondiale sul doping nello sport" di Copenaghen ⁵, il primo gennaio 2004 così da essere disponibile in occasione dei Giochi olimpici di Atene.

Per la prima volta, nella lunga storia di contrasto al fenomeno doping, veniva fornito a tutte le organizzazioni sportive un complesso di regole e di regolamenti validi per tutte le discipline sportive ed in grado di assicurare una sostanziale parità di trattamento agli atleti.

La risoluzione finale adottata dalla "Conferenza mondiale sul doping nello sport" di Copenaghen ⁶ oltre che per l'accettazione formale del Codice Mondiale Antidoping come fondamento della lotta al doping a livello mondiale, assume particolare rilevanza in quanto, riaffermando che l'uso di sostanze dopanti è contrario allo spirito dello sport, avverte il bisogno urgente che la lotta al doping sia intensificata, accelerata, armonizzata e unificata, pur riconoscendo il grande impegno in precedenza svolto da diverse entità. La Conferenza, inoltre, sollecita tutto il movimento olimpico (CIO – Federazioni sportive internazionali – Comitati nazionali olimpici – Co-

⁵ Il 5 marzo 2003 oltre 1200 delegati rappresentanti di 80 governi, di tutti gli sport olimpici, del CIO, del CIP, dei comitati nazionali olimpici e paraolimpici, di sportivi, di associazioni sportive ed organizzazioni nazionali antidoping hanno unanimemente approvato quella che è la versione 3.0 del "Codice mondiale antidoping" nel corso della Conferenza mondiale sul doping nello sport" tenutasi a Copenaghen (Danimarca).

⁶ La prima vera opportunità offerta a dirigenti sportivi ed autorità governative provenienti da ogni parte del mondo di discutere del fenomeno doping nello sport e di concordare una strategia comune a livello internazionale, si ebbe con la "1ª Conferenza mondiale permanente sul doping nello sport" svoltasi ad Ottawa dal 26 al 29 giugno 1988 per iniziativa del Governo Canadese e del CIO. Alla Conferenza presero parte 85 dirigenti governativi e sportivi provenienti da 27 Paesi unitamente ai rappresentanti del CIO, del Consiglio d'Europa, dell'Assemblea Generale delle Federazioni Sportive Internazionali del Consiglio Supremo per lo Sport in Africa, di varie Federazioni Sportive internazionali e della Federazione Internazionale di Medicina dello Sport. I documenti approvati riguardavano: 1) principi sull'eliminazione del fenomeno doping nella pratica sportiva; 2) Carta Olimpica Internazionale Antidoping (poi approvata e adottata dal CIO nel settembre del 1988); 3) elementi e direttive da utilizzare per contribuire allo sviluppo di una strategia che consenta l'approvazione e l'adozione della Carta; 4) modello di un programma antidoping nazionale.

mitati internazionali paraolimpici) e le altre parti interessate (organizzazioni nazionali antidroga e le organizzazioni responsabili dei grandi eventi sportivi) a confermare con dichiarazione formale dei rispettivi organismi competenti l'accettazione del "Codice" sì da renderlo operativo al più tardi il primo giorno dei Giochi Olimpici d'Atene.

Infine, è oltremodo significativo il richiamo e l'invito rivolto ai governi i quali, sottoscrivendo la Risoluzione di Copenaghen, riconoscono il ruolo dell'AMA (WADA) e lo sostengono; approvano il Codice; sostengono la cooperazione internazionale e intergovernativa al fine di promuovere l'armonizzazione delle politiche e delle pratiche di lotta al doping nello sport; mettono in atto le condizioni per giungere ad una convenzione o altra forma di obbligazione, in conformità del contesto costituzionale e amministrativo di ciascun Paese, concernente tra l'altro, l'applicazione del "Codice" che dovrà avvenire al più tardi il primo giorno dei XXmi Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006.

L'AZIONE DELLA COMUNITÀ EUROPEA

In questo contesto di collaborazione internazionale si pone, con indubbia evidenza, l'azione della **Commissione europea**, impegnata ora a sostenere l'azione del CIO e dell'agenzia WADA finanziando diversi progetti.

Un progetto preliminare, noto come "Armonizzazione di metodi e misure nella lotta al doping", del 1998, aveva il compito di identificare le ricerche necessarie per migliorare il modo in cui viene condotta la lotta al doping nello sport. La relazione finale del progetto (Relazione Hardop, pubblicata nel 1999) ha posto ben in evidenza come siano necessari nuovi sviluppi nelle tecnologie di misura e prova, ma in particolare nel coordinamento e nell'istruzione.

Anch'esso finanziato dalla Commissione europea e avviato dai Comitati olimpici nazionali e dalle Federazioni sportive internazionali è il progetto Cafdis. Il progetto mira a costituire una rete mondiale di raccolta e diffusione di informazioni antidoping, tramite un sito web, essenzialmente in quattro settori: istruzione, prospettive, ricerca e sviluppo e questioni di laboratorio. Gli utenti della rete Cafdis, sulla base del principio della conoscenza selettiva, sono articolati su vari livelli. Il primo livello sarà composto dagli atleti e dal grande pubblico; il secondo livello dagli amministratori, allenatori e dirigenti sportivi; il terzo livello fornirà informazioni sui laboratori, sui mediatori e sul personale medico ed, infine, il quarto livello sarà rivolto alle organizzazioni farmaceutiche, giudiziarie e di polizia.

L'azione della Commissione Europea (o meglio, del Consiglio d'Europa) si è esplici-

tata nel tempo con tutta una serie di **raccomandazioni** ⁷ che, pur non avevano carattere vincolante per gli Stati membri, contribuivano a mantenere desta l'attenzione sullo specifico problema della lotta al doping. Il documento più importante risulta, tuttavia, essere la "raccomandazione" n.19 del 25 settembre 1984, che ha adottato la **"Carta europea contro il doping nello sport"**, predisposta dai Ministri europei responsabili dello sport nel corso della loro quarta conferenza svoltasi a Malta.

Occorre, per altro arrivare al 1989 perché si abbia una determinazione del Consiglio d'Europa che sia vincolante per gli Stati firmatari. Il 16 novembre 1989 a Stasburgo, venne sottoscritta **"La convenzione europea contro il doping nello sport"** nel testo approvato dal Comitato dei Ministri il 19 settembre 1989 ⁸ ai cui principi etici e valori educativi fa ancora riferimento il legislatore italiano allorché afferma che "l'attività sportiva è diretta alla promozione della salute individuale e collettiva e deve essere informata al rispetto dei principi etici e dei valori educativi richiamati dalla Convenzione contro il doping fatta a Strasburgo il 16 novembre 1989, ratificata ai sensi della legge 29 novembre 1995, n. 522" ⁹.

La Convenzione di Strasburgo si pone come documento fondamentale in vista della riduzione e successiva eliminazione del doping nello sport, impegnando le Parti ad adottare, pur nei limiti delle rispettive disposizioni costituzionali, tutte le misure necessarie al raggiungimento di tale scopo.

Alla convenzione è allegato l'"Elenco di riferimento delle sostanze doping e dei metodi doping" nel testo approvato dal CIO nell'aprile 1989. Al "Gruppo di vigilanza" (art. 10) veniva affidato, tra gli altri, il compito di approvare la lista, ed ogni sua eventuale revisione, delle classi farmacologiche e dei metodi di doping proibiti dalle organizzazioni internazionali nonché i criteri di accreditamento dei laboratori di analisi (art. 11).

⁷ È del 29 giugno 1967 la risoluzione n. 12 con cui il Consiglio d'Europa raccomandava agli Stati membri l'adozione, in collaborazione con le organizzazioni sportive, delle misure necessarie contro il doping. Sotto il profilo legislativo, la Francia e il Belgio sono state le prime nazioni che hanno legiferato in materia di doping nello sport sin dal 1945.

⁸ Nel corso della tredicesima riunione informale dei Ministri europei responsabili dello sport, svoltasi ad Atene il 1 giugno 1988, fu deciso di stabilire "una convenzione" come segno concreto della determinazione a proseguire nella lotta al doping. Il testo della convenzione, elaborato dal Comitato per lo sviluppo dello sport del Consiglio d'Europa, fu approvato dai Ministri responsabili dello sport nel corso della loro sesta svoltasi a Reykjavik, il 30 maggio 1989 (Consiglio d'Europa - Trattati europei - STE n.135).

⁹ Art. 1, comma 1 Legge n. 376 del 14 dicembre 2000 "Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping".

La LISTA DELLE SOSTANZE E METODI PROIBITI– ANNO 2005 è stata aggiornata con emendamento all'appendice della Convenzione adottata dal Gruppo di monitoraggio nell'ambito della sua 20esima riunione a Strasburgo il 10 novembre 2004.

IL PIANO DI SOSTEGNO COMUNITARIO ALLA LOTTA CONTRO IL DOPING NELLO SPORT"

Dopo gli scandali del 1998 che avevano determinato la pronta reazione del CIO e la fondazione dell'Agenzia Mondiale come strumento di risposta al diffondersi del doping negli ambienti sportivi, l'Europa, che con l'adozione della Convenzione europea contro il doping si era trovata ad esercitare un ruolo propulsivo nella lotta a questo fenomeno, ha fatto registrare numerosi e decisi interventi delle istituzioni e organi comunitari. Così il Consiglio d'Europa, riunito a Vienna nel mese di dicembre 1998, esprimendo preoccupazione, ha tenuto a sottolineare la "necessità di una mobilitazione a livello dell'Unione Europea". Successivamente i problemi relativi al doping, sono stati affrontati dai Ministri responsabili dello Sport in 3 riunioni tenute nel corso del 1999¹⁰.

Il 17 dicembre 1998 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione¹¹ con la quale invita la Commissione a prendere in considerazione la vera dimensione del problema del doping e a proporre provvedimenti a livello comunitario per garantire in particolare una migliore coordinazione e una migliore complementarità tra i provvedimenti e le azioni adottati a livello nazionale e quelli che dipendono dal livello europeo.

Anche il Comitato europeo delle regioni ha emesso un parere su "Il modello europeo dello sport"¹² in cui figura un capitolo dedicato al doping. Il Comitato delle regioni sottolinea che "la coordinazione e l'armonizzazione delle misure nazionali sono necessarie" e appoggia l'invito del Parlamento a favore della "presentazione da parte della Commissione della proposta per l'attuazione di una politica di sanità pubblica armonizzata al fine di combattere il doping".

¹⁰ Le 3 riunioni si sono svolte a Bonn/ Bad Godesberg (18 gennaio 1999), a Paderborn (1 e 2 giugno 1999) e a Vierumäki in Finlandia (25 ottobre 1999).

¹¹ Risoluzione sulle misure urgenti da adottare contro il doping nello sport, G.U. C 98 del 9 aprile 1999.

¹² Parere del Comitato delle regioni europee 37/99 del 16 settembre 1999.

Tutto ciò risulta dalla “Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni - Piano di sostegno comunitario alla lotta contro il doping nello sport” del dicembre 1999 ¹³. La Commissione della Comunità Europea, dopo aver preso in esame le cause della proliferazione del doping, indica gli strumenti comunitari ¹⁴ da attivare nell’azione di contrasto:

1. Accentuare l’impegno di ricerca sulle sostanze dopanti, sui metodi di rilevazione e sulle conseguenze del doping per la salute;
2. Mobilitare i programmi di educazione, di formazione professionale a favore dei giovani ai fini dell’informazione e della formazione, della sensibilizzazione e della prevenzione in materia di doping;
3. Utilizzare appieno le possibilità offerte dai programmi di cooperazione tra gli organi di polizia e gli organi giudiziari;
4. Rafforzare l’informazione sui farmaci;
5. Sviluppare azioni che rientrano nella politica di sanità pubblica.

Per la Commissione Europea, “la lotta contro il doping costituisce un esempio calzante del modo in cui l’azione comunitaria può contribuire a rafforzare l’impegno profuso a vari livelli, in particolare a livello nazionale, e a rispondere così alle attese dei cittadini, nel rispetto sia dell’autonomia delle organizzazioni sportive, sia del principio di sussidiarietà. Infatti una lotta efficace contro il doping non può concepirsi in uno spazio esclusivamente nazionale: in un mondo dello sport che s’internazionalizza, occorre far sì che i vari Stati adottino strategie similari in questo campo. L’Unione europea può apportare un valore aggiunto favorendo una convergenza nelle varie strategie e mettendo a disposizione nella lotta contro il doping i mezzi di cui dispone” ¹⁵.

Secondo la Commissione occorre muoversi lungo tre assi di intervento:

- privilegiare l’etica e rafforzare la protezione della salute dello sportivo; in questo senso ritenendo necessario sentire il parere di esperti sulla dimensione etica, giuridica e scientifica del fenomeno doping la Commissione si è rivolta al gruppo eu-

¹³ Bruxelles, 1.12.1999 COM(1999) 643. Il testo in corsivo è tratto dalla Introduzione della “Comunicazione”.

¹⁴ Allegato 1 alla citata “Comunicazione”.

¹⁵ Pag. 5 della “Comunicazione” citata.

ropeo di etica (GEE) ¹⁶ per un parere, emesso l'11 novembre 1999, che ribadisce una serie di principi etici di cui si dovrà tenere conto nelle azioni e riflessioni future;

- instaurare un nuovo partenariato individuato nell'Agenzia Mondiale Anti-doping appena costituita, per il manifesto interesse comunitario potendo essere elemento di raccordo tra l'azione delle organizzazioni sportive e quella dei pubblici poteri per lavorare insieme nella lotta al doping;
- mobilitare gli strumenti comunitari allo scopo di completare le azioni già svolte in merito dagli Stati membri conferendo loro una dimensione comunitaria, tenuto conto, tra l'altro, della crescente mobilità dello sport europeo e delle competenze comunitarie interessate dal fenomeno doping. *Affinché l'impegno profuso contro il doping nello sport possa essere durevole ed efficace è essenziale che vengano garantite una coordinazione e una sinergia reali tra le azioni svolte da quanti sono coinvolti nelle loro rispettive sfere di responsabilità: movimento sportivo, Stati, organizzazioni internazionali, Unione europea, Agenzia mondiale anti-doping.*

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone la Relazione della Commissione al Consiglio Europeo del 10.12.1999 (Relazione di Helsinki sullo sport), "nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario" come recita il titolo.

Nella predetta Relazione, la Commissione, dopo aver individuato nella violenza negli stadi, nella espansione delle pratiche di doping, nella ricerca di benefici finanziari rapidi, i fenomeni nuovi che minacciano i valori etici e la funzione sociale dello sport... "indica le piste da seguire che permetterebbero di conciliare la dimensione economia dello sport con al sua dimensione popolare, educativa, sociale e culturale" così estrapolate:

- valorizzare il ruolo educativo dello sport, migliorando il posto dello sport e dell'educazione fisica nei programmi scolastici; favorendo la riconversione e l'inserimento degli sportivi nel mondo del lavoro; armonizzando i sistemi di formazione dei quadri sportivi istituiti in ciascun Stato membro.

¹⁶ Il Gruppo europeo etico (GEE) è stato ufficialmente istituito nel 1991 su iniziativa del Presidente Delors. A seguito di modifiche effettuate nel 1998, il gruppo comprende ora 12 membri, tutti esperti europei altamente qualificati in varie discipline. Il GEE ha per missione quella di emettere pareri per la Commissione.

Anche se ci sembra eccessivo considerare lo sport “*una tribuna ideale per la democrazia sociale*”¹⁷ è indubbio che lo sport possa essere utilizzato per combattere l'esclusione, le disuguaglianze ed il razzismo.

- lottare insieme contro il fenomeno del doping, secondo le linee d'intervento esplicitate nella già citata Comunicazione del 1.12.1999 e di cui si è appena detto.
- chiarire la struttura giuridica dello sport, affinché le iniziative delle autorità pubbliche o delle organizzazioni sportive siano conformi al dettato comunitario per garantire sicurezza giuridica alle attività sportive. Sotto questo profilo, viene ribadita la necessità di un coordinamento e di una concertazione tra movimento sportivo, Stati membri e Comunità europea ai vari livelli di operatività: comunitario, nazionale, delle associazioni sportive. Nei confronti di quest'ultime, per la Commissione è opportuno che le Federazioni (in primo luogo quelle internazionali) svolgano “missioni” di promozione dello sport dilettantistico e professionistico e di integrazione sociale (giovani, portatori di handicap, ecc.) assumendone la responsabilità per espressa disposizione statutaria.

In definitiva, si tratta, per la Commissione, di stabilire un “nuovo partenariato” al fine di promuovere lo sport nella comunità europea con iniziative convergenti pur nel rispetto dei valori e dell'autonomia della organizzazione sportiva.

LA LEGISLAZIONE STATALE SUL DOPING

Senza voler sottolineare il pur non breve lasso di tempo occorso per la ratifica della convenzione, è da dire che l'Italia è stata tra le prime nazioni a dotarsi di una normativa in funzione antidoping. La legge n. 26 ottobre 1971 n. 1099 sulla “Tutela sanitaria delle attività sportive” il cui ambito di operatività, come risulta dall'art. 2, è quello delle “attività agonistico-sportive”, è di fatto caratterizzata dalle disposizioni volte a prevenire e a reprimere il fenomeno doping (vedi anche cap. “Il doping: gli aspetti legali”).

La legge qualificava come illecito penalmente rilevante l'assunzione, la somministrazione e la detenzione di sostanze che possono risultare nocive per la salute degli atleti e che vengono assunte dagli stessi “al fine di modificare artificialmente le loro energie naturali” (artt 3 e 4). Con successivo D.M. 5.7.1975 venivano stabiliti gli

¹⁷ “Coesione sociale e sport” Clearing House – Divisione Sport del Consiglio d'Europa – CDDS, Stasburgo marzo 1999.

“Elenchi delle sostanze capaci di modificare le energie naturali degli atleti nonché le modalità di prelievo dei liquidi biologici ed i relativi metodi di analisi” come era previsto dall’art. 7 della legge 1099/1971. Tuttavia, se il decreto, che è del Ministro della Sanità sentito il Consiglio di Sanità e il CONI, pubblicato dopo quasi 5 anni dalla legge e mai aggiornato, non è stato immune da critiche, la stessa legge 1099/1971 e per i più svariati motivi (un ultimo il mancato finanziamento per i controlli antidoping e per una educazione sanitaria di massa) è stata una legge scarsamente efficace. In questo contesto, dove, per altro, la normativa afferente la tutela sanitaria delle attività sportive è corposa, non è affatto esagerato affermare che il CONI ha dovuto lungamente riempire il vuoto creato dall’inerzia dello Stato ove si consideri che i controlli antidoping, a cura della Federazione Medico-Sportiva Italiana, quale organo del CONI, erano iniziati sin dal 1960 mentre l’intervento del legislatore si è fatto attendere per ben undici anni e con una legge, all’atto pratico, non attuata né dallo Stato né dalle Regioni ¹⁸ né dal Servizio sanitario nazionale.

Questo almeno sino alla emanazione della legge n. 376 del 14 dicembre 2000 “*Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta al doping*” che si pone finalmente come lo strumento più incisivo per condurre una efficace lotta al doping in un quadro più generale di tutela sanitaria delle attività sportive.

Senza entrare troppo in dettagli, occorre tuttavia sottolineare: l’art. 1 che contiene la definizione di doping; l’art. 2 che prevede la costituzione della “Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive”; l’art. 6 con l’obbligo per il CONI e le Federazioni sportive e gli Enti di promozione sportiva, le associazioni sportive di adeguare i proprio regolamenti alle disposizioni contenute nella legge prevedendo le sanzioni e le procedure disciplinari a carico dei tesserati in caso di doping o di rifiuto a sottoporsi ai controlli; l’art. 9 che reintroduce il reato di doping ¹⁹.

Il CONI, al cui carico sono posti gli oneri per il funzionamento della “Commissione di vigilanza”, le Federazioni Nazionali e gli Enti di promozione sportiva devono, altresì, curare l’aggiornamento e l’informazione dei dirigenti, dei tecnici, degli atleti e degli operatori sanitari sulle problematiche concernenti il doping. Sempre senza ulteriori oneri per la finanza pubblica!

¹⁸ Alle regioni, in forza del D.P.R. 14.1.1972 n. 4 nel frattempo dell’entrata in vigore della legge, erano state trasferite anche le competenze concernenti la “tutela sanitaria delle attività sportive”.

¹⁹ La legge 24.11.1981 n. 689 aveva disposto la depenalizzazione dei reati previsti dalla legge n. 1099/1971 e, pertanto, le violazioni relative al doping non costituivano più reato ed erano soggette soltanto a sanzioni amministrative. Uno strano modo di combattere un fenomeno la cui pericolosità sociale non era certo ignota!

Con successivi decreti ministeriali che, questa volta hanno visto la luce in tempi più ragionevoli, sono stati emanati i provvedimenti attuativi della legge ²⁰.

RESPONSABILITÀ E INIZIATIVE DEL CONI PER LA LOTTA AL DOPING

Il Coni, definito ancora dal D.lgs n. 242 del 23 luglio 1999, di riordino dell'ente, successivamente modificato e integrato con decreto legislativo dell'8 gennaio 2004 n. 15, la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali, annovera, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, tra i propri compiti statutarî, l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, anche d'intesa con la Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, istituita ai sensi dell'articolo 3, della legge 14 dicembre 2000, n. 376.

²⁰ Di seguito la normativa attuativa d'interesse:

Decreto 31 ottobre 2001: Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute.

Decreto 7 agosto 2002: Norme procedurali per l'effettuazione dei controlli anti-doping e per la tutela della salute, ai sensi dell'art. 3, comma 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 376.

Decreto 15 ottobre 2002: Approvazione della lista dei farmaci, sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche, il cui impiego è considerato doping ai sensi della legge 14 dicembre 2000, n. 376. [La lista dei farmaci e delle sostanze il cui impiego è considerato doping è stata interamente sostituita con il Decreto 10 luglio 2003]

Decreto 30 dicembre 2002: Integrazione della lista dei farmaci, sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche, il cui impiego è considerato doping, ai sensi della legge 14 dicembre 2000, n. 376.

Decreto 10 luglio 2003: Modifiche al decreto ministeriale 15 ottobre 2002 recante "Approvazione della lista dei farmaci, sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche, il cui impiego è considerato doping ai sensi della legge 14 dicembre 2000, n. 376".

Decreto 16 gennaio 2004: Modifiche al decreto ministeriale 15 ottobre 2002 recante "Approvazione della lista dei farmaci, sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche, il cui impiego è considerato doping ai sensi della legge 14 dicembre 2000, n. 376".

[Allegato 1 – Convenzione europea contro il doping nello sport del 16 novembre 1989; Emendamento all'Appendice della convenzione adottata dal Gruppo di monitoraggio nell'ambito della 20esima riunione di Stasburgo, il 10 novembre 2004]

[Allegato 2 – Criteri di predisposizione e di aggiornamento della lista dei farmaci, delle sostanze biologicamente e farmacologicamente attive e delle pratiche mediche, il cui impiego è considerato doping]

[Allegato 3 – Lista delle sostanze e metodi proibiti anno 2005]

Decreto 19 maggio 2005: Modalità di attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 7 della legge 14 dicembre 2000 n. 376 recante "Disciplina della tutela sanitaria e della lotta contro il doping".

Ai sensi degli artt. 2 e 3 dello Statuto, il CONI, nell'esercizio delle sue funzioni di disciplina e regolazione e di gestione:

- detta principi per prevenire e reprimere l'uso di sostanze o di metodi che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività agonistico sportive;
- deve prevenire e reprimere l'uso delle sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività agonistico-sportive, anche in collaborazione con le autorità preposte alla vigilanza e al controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive. E qui il riferimento è senz'altro alla Commissione ministeriale di Vigilanza e controllo, alle Regioni e ai Dipartimenti di prevenzione delle ASL. Collaborazione che deve essere sempre più puntuale, aperta, senza velleità concorrenziali onde evitare inutili sovrapposizioni, e finalizzata alla salvaguardia del perseguimento di obiettivi.

Oltre a ciò, l'art.13 dello Statuto prevede la istituzione, con provvedimento del Consiglio Nazionale, del *Giudice di ultima istanza* con funzioni concernenti il doping, regolandone il funzionamento. Il predetto organo decide sui ricorsi presentati avverso le deliberazioni assunte in materia degli organi di giustizia sportiva delle Federazioni nazionali e delle Discipline associate ²¹.

Con il "Regolamento dell'attività antidoping" documento tecnico di attuazione del Codice WADA, è stata costituita quella che possiamo definire la struttura operativa del CONI nel particolare settore della lotta al doping.

Il Regolamento ²², che consta di un Preambolo, 28 articoli e di una Appendice, riporta in allegato la "Lista delle sostanze vietate e dei metodi proibiti WADA" e il "Disciplinare per l'esenzione a fini terapeutici con modulistica Informativa all'interessato".

Nel "Preambolo" viene fatto espresso riferimento al Programma Mondiale Antidoping elaborato dall'Agenzia Mondiale Antidoping (WADA) e alle sue finalità e all'adozione da parte del CIO del Codice Mondiale Antidoping (Praga, luglio 2003). E ciò è estremamente significativo per l'attuazione di quel necessario coordinamento internazionale e della armonizzazione delle norme regolamentari.

²¹ N. 8 i ricorsi esaminati e le decisioni emesse sino ad oggi.

²² Il "Regolamento dell'attività antidoping " cui si fa riferimento è quello compreso nelle Norme Sportive antidoping – Documento tecnico attuativo del Programma Mondiale Antidoping WADA - approvato dal Consiglio Nazionale del CONI con deliberazione n. 1311 del 30 giugno 2005.

STRUTTURE PREPOSTE ALL'ATTIVITÀ ANTIDOPING DEL CONI

- Giudice di ultima istanza in materia di doping (G.U.I.) (Art. 4)
- Commissione Antidoping (C.A.) (Art. 5)
- Commissione Scientifica Antidoping (C.S.A.) (Art. 6)
- Ufficio di Procura Antidoping (U.P.A.) (Art. 7)
- Comitato Etico (C.E.) (Art. 8)
- Coordinamento Attività Antidoping (U.G.G.) (Art. 9)
- Federazione Medico Sportiva Italiana (F.M.S.I.) (Art. 10)
- Incompatibilità, durata e decadenza (Art. 11)

Articolazione, competenze, attribuzioni e norme procedurali sono dettagliati nel citato “Regolamento” e nei “regolamenti interni” di ciascun organo che ne disciplinano il funzionamento: agli stessi si rinvia per gli opportuni approfondimenti.

Un accenno, tuttavia, occorre fare alla Commissione Antidoping (C.A.) essendo demandato alla sua competenza deliberare, in particolare, il programma annuale dei controlli antidoping, secondo le scelte strategiche del CONI e in armonia con l'attività della “Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e la tutela della salute nelle attività sportive” di cui all'art.3 della legge 376/2000.

Un'altra struttura dalle funzioni ben precise e tramite la quale il CONI si rende garante ai sensi dell'art. 4.4 del Codice Mondiale Antidoping WADA, dell'applicazione delle procedure previste per la concessione dell'esenzione ai fini terapeutici di sostanze o metodi altrimenti vietati, per atleti affetti da particolari patologie, è appunto il “Comitato per l'esenzione a fini terapeutici” (CEFT).

Il Comitato è una struttura medica centrale istituita dal CONI per l'attuazione delle procedure per la concessione dell'esenzione per tutti gli atleti che non siano di livello internazionale ²³, secondo le istruzioni e i criteri contenuti nell'apposito “Disciplinare per l'esenzione a fini terapeutici”.

²³ Per gli atleti di livello internazionale, l'esenzione va richiesta all'omologo Comitato della Federazione Internazionale di appartenenza, con comunicazione contemporanea al CEFT.

IL RUOLO DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE

Le Federazioni sportive nazionali, ma anche le Discipline Sportive Associate e le Associazioni Benemerite ²⁴, hanno l'obbligo di conformare i propri statuti ai principi fondamentali enunciati dal CONI e deliberati dal Consiglio nazionale il 23 marzo 2004, come ultima formulazione.

In particolare, è richiesta l'espressa adesione incondizionata al Regolamento Anti-doping del CONI e, per ciò stesso, a tutte le norme e procedure del Codice Mondiale Antidoping di cui si è più volte detto.

È fondamentale il ruolo delle Federazioni alle quali è affidata l'attività agonistica di alto livello nelle varie discipline sportive e alle stesse è fatto obbligo di recepire la "Lista delle sostanze vietate e dei metodi proibiti" nei propri regolamenti e di curarne la massima divulgazione tra gli affiliati. È da dire che tale Lista diventa comunque operante anche nei confronti della Federazione sportiva o Disciplina Associata che non abbia provveduto alla formale adozione.

Nell'ambito di ciascuna F.S.N. e D.A. è istituita una apposita commissione federale antidoping i cui nominativi vanno segnalati alla Commissione Antidoping del CONI (C.A.) unitamente al referente federale. Inoltre alla predetta C.A. devono essere comunicati i calendari dell'attività agonistica nazionale ed internazionale, dei campionati delle diverse serie e/o categorie, dei raduni e degli allenamenti previsti in Italia e all'estero nonché le variazioni relative. Devono essere ancora forniti i nominativi degli atleti di interesse nazionale con tutti i riferimenti utili per una pronta reperibilità.

Ancora, le F.S.N. e le D.A. devono collaborare con le strutture del CONI, in particolare per quanto attiene ai controlli su convocazione, ma soprattutto devono pianificare e attuare il **programma annuale dei controlli**, con priorità ai test a sorpresa, stipulando apposite convenzioni con la Federazione Medico Sportiva per l'esecuzione dei controlli stessi.

In ultima analisi, tutto ruota intorno alle Federazioni Sportive e alle Discipline Associate il cui impegno e la convinta collaborazione sono indispensabili per la buona riuscita dell'attività di controllo e, in definitiva, per una efficace lotta al doping.

²⁴ Riteniamo che gli stessi principi e gli stessi obblighi debbano valere anche per gli Enti di Promozione sportiva che hanno un peso non indifferente, come numero di associati, nel panorama sportivo nazionale.

ACCERTAMENTI

Uno degli strumenti di prevenzione più efficaci nella lotta al doping, si è dimostrato essere l'accertamento sugli atleti. Gli attuali regolamenti prescrivono che i laboratori d'analisi siano preventivamente omologati dal CIO. Tuttavia poiché non sempre la qualità dei risultati è stata soddisfacente, per il futuro i laboratori prima di chiedere l'omologazione dovranno essere certificati, da studi esterni di valutazione, in base alla norma di qualità ISO 17025 ²⁵.

Alcuni progetti finanziati dall'Unione Europea stanno sviluppando programmi tesi all'armonizzazione dei metodi e alla costituzione di un sistema di controllo della qualità delle competenze accreditate ai laboratori omologati dal CIO. Con il "**PROGETTO ALADIN 2002**", si è progettata l'istituzione, secondo gli orientamenti ISO/IEC, di una rete di centri specializzati per i sistemi di accertamento delle competenze dei laboratori. I laboratori omologati dal CIO saranno collegati in rete tra loro in modo che sia assicurata una diffusione adeguata delle informazioni necessarie per il programma di accertamenti tra i laboratori.

Un altro progetto, denominato "**ISTORACE**", sta sviluppando una nuova tecnologia IRMS (Isotope Ratio Spectrometry) atta a rilevare il contenuto specifico degli ormoni sintetici proibiti, di non facile individuazione con i metodi in uso. Il progetto, identificato come "**SGL/MS**", invece, ha come obiettivo quello di sviluppare metodi per sintetizzare gli steroidi anabolizzanti androgenici (AAS), da utilizzare poi come sostanze di riferimento negli accertamenti antidoping, e nello stesso tempo mettere a punto tecniche (cromatografia liquida/spettrometria di massa) per la loro rapida rilevazione.

Nell'ambito del costante impegno del CONI per la tutela della salute e per la prevenzione del doping, è stato promosso dalla ricostituita *Commissione Scientifica Antidoping* ²⁶ il potenziamento del Laboratorio Antidoping dell'Acquacetosa che è stato riaccreditato dal CIO, avendo superato al massimo livello tutti i controlli.

I laboratori hanno il compito di effettuare i controlli antidoping ²⁷; eseguire i programmi di ricerca sui farmaci, sulle sostanze e sulle pratiche mediche utilizzabili ai fini di doping nelle attività sportive; collaborare con la Commissione di vigilanza

²⁵ Per l'Italia risulta quale ente verificatore il "SINAL - Sistema Nazionale per l'Accreditamento di Laboratori" con sede a Bardonecchia (TO).

²⁶ La Commissione Antidoping è stata ricostituita all'inizio del 2001.

²⁷ Dati statistici sui controlli antidoping possono essere agevolmente reperiti sul sito del CONI (www.coni.it).

istituita presso il Ministero della Sanità per l'individuazione delle competizioni e delle attività sportive per le quali il controllo sanitario è effettuato dai laboratori stessi, anche in conformità alle indicazioni del CIO e di altri organismi competenti ²⁸.

I laboratori, inoltre, in attuazione del programma per il monitoraggio istituito dalla WADA per accertare eventuali usi impropri in abito sportivo di sostanze non inserite nella "Lista" e rese note dall'Agenzia, devono riferire alla WADA stessa, dandone notizia al CONI, sui casi denunciati o riscontrati di uso di tale sostanze. I dati vanno aggregati per disciplina sportiva, specificando se i campioni sono stati raccolti durante le competizioni o al di fuori di esse.

L'esecuzione dei controlli è affidata alla Federazione Medico Sportiva (F.M.S.I.) che dispone l'effettuazione delle analisi esclusivamente presso laboratori antidoping nazionali ed esteri accreditati dalla WADA o dalla stessa approvati.

La Federazione Medico Sportiva ha la responsabilità della designazione degli Ispettori medici, inseriti in un apposito albo, incaricati delle operazioni di prelievo e delle relative formalità, provvedendo altresì alla loro formazione e aggiornamento con adeguati e specifici corsi.

CAMPAGNE DI PROMOZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Il CONI, nell'intento di salvaguardare la salute psicofisica dei soggetti e il valore della lealtà sportiva, da tempo ha promosso delle campagne di promozione per uno sport pulito, coinvolgendo le Federazioni Sportive, le Discipline Associate, le Società Sportive ma soprattutto Medici, Operatori sanitari ed Atleti.

Nel passato triennio è stata avviata la campagna di prevenzione *"Io non rischio la salute"* con un buon riscontro tra gli stessi atleti.

A cura della Commissione Scientifica Antidoping, ricostituita all'inizio del 2001, sono stati, inoltre, predisposti *codici di comportamento con schede sanitarie* con l'intento di una corretta informazione circa l'uso degli integratori e dei farmaci assunti per patologie estemporanee.

Un'altra campagna di recente conclusa è quella *"La mia vita prima di tutto"* concepita come ulteriore opportunità a tutela della salute psicofisica dell'Atleta oltre e prima di interventi sanzionatori.

²⁸ Art. 3, 1 b e art. 4, 2 c Legge n. 376/2000.

Protagonisti della campagna, gli Atleti: promossa con adesione volontaria congiuntamente alla Commissione Scientifica e con la compartecipazione del CONI, delle Federazioni Sportive, delle Discipline Associate, la Commissione, i Laboratori, ecc. In quest'ottica molte Federazioni Sportive Nazionali hanno programmato e realizzato altre iniziative autonome tendenti a sensibilizzare ed informare i propri associati sui problemi legati al doping, quale fondamentale mezzo deterrente e di prevenzione del grave problema che affligge tutto il mondo dello sport.

ALCUNE INIZIATIVE LOCALI

A livello locale, oltre all'attività svolta in collaborazione con le varie ASL del territorio, tramite anche i propri fiduciari, il Coni provinciale di Verona ha dato vita, nell'ottobre 2004, con una adeguata campagna di stampa alla *“Staffetta per uno sport pulito”* cui hanno preso parte atleti di varie Federazioni sportive e conclusasi all'interno dello Stadio Bentegodi in concomitanza di un l'incontro di calcio di “Serie A” del Chievo Verona che ha contribuito a rendere maggiormente visibile l'iniziativa. Nell'ambito della formazione, sono stati programmati, per intanto e con inizio da gennaio 2006, dei Seminari per dirigenti di società sportive con interventi, a cura di relatori qualificati, su *“Il Doping - prevenzione e lotta nello sport”*.

CONCLUSIONI

La lotta al doping, comunque venga definito e considerato, è complessa, lunga, difficile e, per ciò stesso onerosa. Ma la posta in gioco: i valori etici, sociali, educativi dello sport nella sua più ampia accezione e la salvaguardia della salute di chi pratica attività sportiva, è alta ed impone la convinta partecipazione di tutti gli operatori del settore, senza remore, infingimenti o remissione.

Pur considerando che sul piano normativo e organizzativo/strutturale si sono fatti decisi passi in avanti, sia a livello internazionale, sia comunitario che nazionale – in particolare con la istituzione dell'Agenzia WADA, l'adozione generalizzata del Codice Mondiale Antidoping, unanimemente approvato nel corso della Conferenza mondiale del marzo 2003, l'impegno dei governi partecipanti di renderlo operante prima dei Giochi di Torino 2006 nonché con la ratifica e la messa in atto della Convenzione internazionale contro il doping preparata sotto l'egida dell'UNESCO – resta ancora molto da fare prima di poter ottenere risultati che siano (come è nei voti di quanti hanno a cuore le sorti dello sport) definitivi. L'avversario è vecchio di... secoli ma tutt'altro che decrepito. Anzi è più agguerrito e subdolo che mai e le me-

todologie di produzione delle sostanze vietate ne rendono sempre più difficile la rilevazione. Ma occorre stare al passo. Seppure si è dovuto attendere l'intervento degli organi giudiziari, non solo italiani, devastanti per l'immagine dello sport ma salutarì, perché fosse intrapresa una svolta decisa e lungimirante nella lotta al fenomeno doping da parte del movimento sportivo nel suo complesso ma soprattutto da parte delle autorità governative. Solo giocando un ruolo attivo e critico, impegnandosi a sostenere senza riserve il Codice Antidoping, si potrà raggiungere l'obiettivo di uno sport libero da questa piaga.

Occorre, pertanto, non abbassare la guardia e insistere, prevalentemente, sull'attività di prevenzione, mediante:

- una costante e capillare opera educativa, d'intesa con le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, da attuare con progetti mirati;
- una adeguata attività di formazione e di aggiornamento dei dirigenti sociali, dei tecnici e degli allenatori per qualificarne, anche sotto questo profilo, l'impegno professionale;
- un sempre più stretto coordinamento tra le istituzioni pubbliche (Stato, Regioni, Strutture sanitarie, ecc) e il movimento sportivo;
- una diffusa opera di informazione per sensibilizzare l'opinione pubblica e le famiglie in particolare sui pericoli insiti nell'uso di sostanze o mezzi dopanti;
- l'accettazione incondizionata da parte delle associazioni sportive, ai fini del riconoscimento e della affiliazione, del Regolamento antidoping del Coni con espressa previsione statutaria;
- l'istituzione di una "certificazione di qualità" per le associazioni e i sodalizi che attestì l'impegno assunto nella lotta al doping, a cui legare la concessione di eventuali agevolazioni fiscali e contributi sportivi;
- valorizzare il ruolo delle istituzioni territoriali del Coni sia a livello regionale che provinciale dotandole dei mezzi necessari per intervenire nell'opera di educazione, formazione e controllo.

Sul piano dei controlli, inoltre, è necessario che gli stessi siano estesi anche alle attività fuori gara di allenamento e preparazione, sotto l'egida dell'Agenzia e in cooperazione con le Federazioni internazionali, non escludendo il variegato mondo del fitness.

Si avranno forse meno medaglie e meno scudetti, ma alla fine cos'è che veramente importa, se non la salute dei nostri atleti?