



N. 40 - febbraio 2019

## Il contrasto al doping nella pratica sportiva: quadro normativo e organi di riferimento

### Premessa

In base alla legislazione italiana, costituiscono doping "la somministrazione o l'assunzione di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e l'adozione o la sottoposizione a pratiche mediche non giustificate da condizioni patologiche ed idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti" (art. 1, l. n. 376/2000). Esso è dunque inteso come una pratica illecita che ha a che fare con lo svolgimento di un'attività sportiva.

Tutte le principali autorità internazionali si sono spesso occupate di contrasto al doping, considerato il carattere trasversale e universale dello sport, redigendo apposite carte, dichiarazioni, convenzioni. La paternità di tali fonti è attribuibile al Consiglio d'Europa, all'UNESCO, al Comitato olimpico internazionale (CIO), all'Unione europea e agli Stati membri, anche in collaborazione con i Comitati olimpici nazionali. Nella breve nota che segue si fornirà un quadro sia dei principali atti di riferimento sia della *governance* in materia di contrasto al doping.

### Il contesto internazionale ed europeo

La Carta olimpica, che rappresenta una sorta di statuto del CIO, è uno dei documenti più antichi che racchiude i principi e i valori sportivi, ed è nata nel 1894, per essere poi costantemente aggiornata in relazione ai Giochi olimpici. Anche l'UNESCO, con la [Carta internazionale per l'educazione fisica, l'attività fisica e lo sport](#), redatta nel 1978, si è interessato alle modalità di svolgimento della pratica sportiva.

Il Consiglio d'Europa, con la [Convenzione di Strasburgo contro il doping](#) del 1989, recepita dall'Italia con la l.n. 522/1995, si è interessato direttamente del fenomeno del doping, impegnando gli Stati ad adottare le opportune misure per ridurre la disponibilità (e per controllare la circolazione, la detenzione, l'importazione, la distribuzione e la vendita), come pure l'impiego nello sport, di agenti e metodi dopanti proibiti, anche attraverso appositi controlli periodici. Ciò, in collaborazione con le organizzazioni sportive e nel presupposto di svolgere anche campagne di educazione e informazione. Tale Convenzione rappresenta il primo strumento di diritto internazionale pubblico all'origine delle politiche nazionali antidoping e della cooperazione intergovernativa in materia.

Nel 2002, il Consiglio d'Europa ha adottato anche un [Protocollo addizionale alla Convenzione contro il doping](#) del 1989, volto a garantire il mutuo riconoscimento dei controlli antidoping e a rafforzare l'applicazione della Convenzione stessa. Esso non è stato ratificato dall'Italia.

In seguito, durante la prima **Conferenza mondiale sul doping nello sport**, tenutasi nel 1999 con la partecipazione dei rappresentanti dei Governi, delle associazioni non governative, del CIO, delle federazioni sportive internazionali, dei Comitati olimpici nazionali e degli atleti, è stata adottata la [Dichiarazione di Losanna](#), nella quale si afferma che il doping contravviene all'etica sportiva e medica, inficia l'integrità dello sport e costituisce una violazione delle regole stabilite dal Movimento olimpico, mettendo a rischio la salute degli atleti. In quella sede, come base comune per la lotta al doping, è stato normato il Codice antidoping del Movimento olimpico ed è stata creata un'Agenzia internazionale indipendente per il contrasto al doping (*World Anti-Doping Agency*), la [WADA](#), operativa già dalle Olimpiadi di Sidney del 2000. Essa è una organizzazione non governativa costituita dal Comitato olimpico internazionale, con sede a Montreal (Canada). La normativa internazionale ha peraltro previsto che ciascun Paese dovesse dotarsi di una propria Organizzazione nazionale antidoping.

La WADA è composta da un organismo di vertice, il *Foundation Board*, una Commissione esecutiva e diverse Commissioni.

[Il Foundation Board](#), composto da 38 membri suddivisi in misura uguale tra rappresentanti dei Governi e rappresentanti del Movimento olimpico, è il supremo organo decisionale della WADA. La Commissione esecutiva è formata da [12 membri](#), sempre provenienti in pari numero dai Governi e dal Movimento olimpico. Alla Presidenza della WADA si alternano esponenti del Movimento olimpico e dei Governi. Le altre Commissioni svolgono funzioni consultive nell'ambito dell'attività volta al perseguimento degli scopi dell'Agenzia.

Il **Codice mondiale antidoping** (Codice WADA) adottato dalla WADA, rappresenta il principale strumento di armonizzazione della disciplina antidoping ed è stato adottato per la prima volta nel 2003, durante la seconda Conferenza mondiale sul doping nello sport, ed è stato già revisionato nel 2009 e nel 2015. Attualmente, il [Codice WADA del 2015](#) è stato oggetto di nuove modifiche entrate in vigore nel 2018, ma è in corso un ulteriore processo emendativo che sarà discusso nella quinta Conferenza mondiale sul doping nello sport, che si terrà in Polonia nel novembre 2019.

Nel 2003, con la [Dichiarazione di Copenaghen sulla lotta al doping sportivo](#) è stato sostenuto e riconosciuto a livello internazionale il ruolo della WADA e del suo Codice mondiale antidoping ed è stato stabilito che il cofinanziamento della WADA da parte delle autorità pubbliche e del Movimento olimpico avviene secondo le seguenti modalità: le autorità pubbliche contribuiscono complessivamente nella misura del 50% del bilancio annuo della WADA; le somme versate dalle autorità pubbliche vengono ripartite in base alle regioni olimpiche nel modo seguente: Africa: 0,50%; Americhe: 29%; Asia: 20,46%; Europa: 47,5%; Oceania: 2,54%. Nell'ambito delle singole regioni il contributo è suddiviso per quote in base agli accordi tra autorità pubbliche.

Successivamente, nel 2005, anche l'UNESCO ha adottato la [Convenzione internazionale contro il doping nello sport](#), ratificata dall'Italia con la l.n. 230/2007, prendendo atto della necessità di incoraggiare e coordinare la cooperazione internazionale al fine di eliminare il doping nello sport, considerate le sue conseguenze sulla salute degli sportivi, sul principio del gioco

corretto, sull'eliminazione delle frodi e sul futuro dello sport. In base alla Convenzione, gli Stati parte si impegnano a rispettare i principi sanciti dal Codice mondiale antidoping, incoraggiano la cooperazione internazionale, si adoperano a sostenere, ideare o attuare programmi di educazione, formazione e ricerca relativi alla lotta al doping.

Anche l'**Unione europea** si è occupata di sport, a partire dal [Libro bianco sullo sport](#) nel 2007, con cui la Commissione europea si è proposta l'obiettivo di assicurare che tutte le aree della politica europea tenessero in considerazione la dimensione sportiva e di incrementare la chiarezza giuridica con riferimento all'applicazione dell'*acquis* comunitario allo sport, in tal modo migliorando la relativa *governance* all'interno dell'UE. Nel Libro bianco, la Commissione europea ha proposto un approccio meglio coordinato alla lotta contro il doping, in particolare mediante posizioni comuni nei confronti di Consiglio d'Europa, WADA e UNESCO e scambio di informazioni e buone pratiche tra Governi, organizzazioni antidoping e laboratori nazionali. Il Consiglio europeo ha inoltre adottato il terzo [Piano di lavoro per lo sport 2017-2020](#), nell'ambito del quale è affrontato il tema dell'integrità dello sport, che include, tra l'altro la lotta al doping. Lo sport è sostenuto a livello europeo anche grazie al [Programma Erasmus+](#) (2014-2020), che si propone di contrastare le minacce transnazionali all'integrità dello sport, come il doping, le partite truccate e la violenza, nonché tutte le forme di intolleranza e discriminazione. La Commissione europea ha inoltre pubblicato diversi studi sul tema del contrasto al doping. Si segnalano in particolare lo [Studio sull'anti-doping e la protezione dei dati personali](#), del 2017, e lo [Studio sulla prevenzione del doping](#), del 2014.

## La posizione italiana

La prima legge in materia di tutela sanitaria delle attività sportive è la l.n. 1055/1950, poi abrogata dalla **l.n. 1099/1971**. Quest'ultima, pur non citando espressamente il doping, disciplinava già le ipotesi di atleti partecipanti a competizioni sportive che impiegavano, "al fine di modificare artificialmente le loro energie naturali" sostanze potenzialmente nocive per la loro salute: questi casi, come pure quelli in cui erano i dirigenti sportivi o le società sportive a somministrare sostanze nocive, erano puniti con una sanzione amministrativa.

La vera **definizione di doping** si deve però alla [l.n. 376/2000](#), con cui l'Italia ha disciplinato la tutela sanitaria delle attività sportive e la lotta al doping. E' previsto quindi che i farmaci, le sostanze dopanti e le pratiche mediche siano ripartiti in classi, nel rispetto della Convenzione di Strasburgo, delle indicazioni del CIO e degli organismi internazionali, e siano revisionati periodicamente.

L'ultima revisione delle classi dei farmaci, delle sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche considerati doping si è avuta con il [D.M. 16 aprile 2018](#).

Sempre la l.n. 376/2000 ha previsto l'istituzione, presso il Ministero della salute, della "Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive". Le funzioni da essa esercitate, con successivo [D.P.R. 28 marzo 2013, n. 44](#), nel generale riordino degli organi collegiali e degli altri organismi operanti presso il Ministero della salute, sono state assegnate ad un unico organo collegiale, denominato "**Comitato tecnico-sanitario**", articolato in **diverse sezioni**, tra cui una preposta alla **vigilanza e il controllo sul doping e alla tutela della salute nelle attività sportive**.

Le funzioni della Commissione, prima, e del Comitato tecnico-sanitario, sezione doping, ora, sono le seguenti:

- predispone le classi di farmaci e procede alla revisione delle stesse;
- determina, anche in conformità alle indicazioni del CIO e di altri organismi ed istituzioni competenti, i casi, i criteri e le metodologie dei controlli antidoping ed individua le competizioni e le attività sportive per le quali il controllo sanitario è effettuato dai laboratori accreditati, tenuto conto delle caratteristiche delle competizioni e delle attività sportive stesse;
- effettua, tramite i laboratori, anche avvalendosi di medici specialisti di medicina dello sport, i controlli anti-doping e quelli di tutela della salute, in gara e fuori gara; predispone i programmi di ricerca sui farmaci, sulle sostanze e sulle pratiche mediche utilizzabili a fini di doping nelle attività sportive;
- individua le forme di collaborazione in materia di controlli antidoping con le strutture del Servizio sanitario nazionale;
- mantiene i rapporti operativi con l'Unione europea e con gli organismi internazionali, garantendo la partecipazione a programmi di interventi contro il doping;
- può promuovere campagne di informazione per la tutela della salute nelle attività sportive e di prevenzione del doping, in modo particolare presso tutte le scuole statali e non statali di ogni ordine e grado, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), le federazioni sportive nazionali, le società affiliate, gli enti di promozione sportiva pubblici e privati, anche avvalendosi delle attività dei medici specialisti di medicina dello sport.

La l. n. 376/2000 demanda al CONI, alle federazioni e alle società sportive il compito di irrogare **sanzioni disciplinari** nei casi di doping o di rifiuto a sottoporsi a controlli. In ossequio al **principio di autonomia dell'ordinamento sportivo** italiano, il d.l. n. 220/2003 riserva infatti all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni relative all'osservanza e all'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni, finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, nonché la disciplina delle questioni relative ai comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e all'irrogazione e applicazione delle conseguenti sanzioni disciplinari.

Sui rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale si rinvia al [Dossier del Servizio Studi n. 69 del 10 ottobre 2018](#).

Resta ferma l'applicazione di **disposizioni penali** (reclusione e multa) per chiunque procura, somministra, assume o favorisce l'utilizzo di farmaci, sostanze o pratiche mediche ritenute dopanti non giustificati da condizioni patologiche e idonei ad alterare le prestazioni degli atleti (art. 9). In virtù del d.lgs. n. 21/2018 è stata inserita un'apposita fattispecie nel codice penale, l'art. 586-bis (*Utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti*), che riproduce e, contestualmente, abroga l'art. 9 della l. n. 376/2000.

Ai sensi dell'art. 8 della l.n. 376/2000, il Ministro della salute presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della normativa antidoping.

Nella XVIII legislatura, risulta presentata fino ad ora una Relazione sullo stato di attuazione della legge "Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping" e sull'attività svolta dalla Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività

sportive, relativa all'anno 2017 ([Doc. CXXXV, N. 1](#)). In essa si segnala che gli sport maggiormente monitorati sono stati il ciclismo, il calcio, l'atletica leggera e la pallacanestro, nelle categorie amatoriali e giovanili.

Le norme procedurali per l'effettuazione dei **controlli antidoping** sono contenute nel [D.M.14 febbraio 2012](#). In base all'art.1, vengono svolti **controlli** direttamente **dal Comitato tecnico-sanitario**, sezione per la vigilanza e il controllo sul doping, qualora si tratti di attività "non rientranti nelle attività anti-doping previste e regolate dal Codice mondiale antidoping della WADA e dai relativi Standard internazionali", in relazione ai quali trovano applicazione le [Norme sportive antidoping](#) (NSA) deliberate dal CONI quale *National Anti-Doping Organization*, (CONI/NADO)". Il CONI detta infatti "principi per prevenire e reprimere l'uso di sostanze o di metodi che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività agonistico-sportive" (art. 2 dello [Statuto del CONI](#)).

Il Comitato tecnico-sanitario effettua dunque annualmente controlli antidoping anche con il supporto del Comando Carabinieri per la tutela della salute - NAS. Secondo il D.M. del 14 febbraio 2012, infatti, i Carabinieri NAS partecipano all'individuazione preliminare di gare e atleti "con elevati profili di rischio" selezionati attraverso attività informative e operative svolte e raccolte sul territorio. Questi controlli hanno ad oggetto attività sportive non agonistiche, attività amatoriali giovanili anche agonistiche, e vengono svolti in tutte le discipline e pratiche sportive.

Nell'[atto di intesa](#) siglato nel 2007 tra il Ministro della salute, il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive e il Presidente del CONI, si è convenuto tra l'altro:

- di considerare le attività sportive non agonistiche e le attività sportive agonistiche non aventi rilievo nazionale oggetto prevalente dell'attività antidoping della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive;
- di considerare le attività sportive agonistiche di livello nazionale e internazionale (delegate dagli organismi sportivi internazionali) oggetto prevalente dell'attività antidoping del CONI.

Inizialmente, in Italia, l'**Organizzazione nazionale antidoping** è stata inserita all'interno della struttura del CONI; in seguito, a partire dal 15 settembre 2015, è stato istituito un ente autonomo e indipendente, **NADO ITALIA**, che ha la responsabilità esclusiva in materia di adozione ed applicazione delle norme in conformità al Codice WADA del quale è parte firmataria. La **NADO Italia effettua i test antidoping** sugli atleti, in competizione e fuori competizione, e si avvale degli ispettori medici qualificati dalla Federazione medico sportiva italiana (FMSI) nonché, per le analisi dei campioni, del Laboratorio Antidoping di Roma, accreditato dalla WADA sul territorio nazionale, ovvero di altri laboratori accreditati dalla WADA. Essa accerta anche le eventuali violazioni commesse. La NADO svolge quindi i controlli nei confronti di tutti gli atleti che sono cittadini italiani, residenti in Italia, titolari di licenza o tesserati per organizzazioni sportive italiane ovvero che prendono parte a una manifestazione sportiva nazionale o che sono presenti sul territorio nazionale.

NADO-Italia è diretta da un Presidente ed è articolata sui seguenti Organismi:

- Comitato controlli antidoping, che provvede alla predisposizione del Piano controlli antidoping (TDP), disponendo la loro effettuazione in competizione e fuori competizione. Allo stesso Comitato risale l'elaborazione annuale dei criteri di inclusione degli atleti nel Gruppo

registrato ai fini dei Controlli (RTP) e dei connessi adempimenti relativi alla reperibilità degli atleti (c.d. *whereabouts*);

- Comitato per le esenzioni ai fini terapeutici, che decide sulle richieste di esenzione a fini terapeutici;
- Procura nazionale antidoping, cui competono la gestione dei risultati e l'accertamento delle responsabilità dei soggetti che abbiano posto in essere un qualunque comportamento in violazione delle NSA;
- Tribunale nazionale antidoping (TNA), articolato su due sezioni, competente a giudicare le violazioni delle norme sportive antidoping.

Con la l. n. 281/2003 è stato stabilito il **pagamento di un contributo annuale all'Agenzia mondiale antidoping**, mentre con la l.n. 230/2007 (che ha ratificato la Convenzione internazionale contro il doping nello sport), si è introdotto il principio del finanziamento paritario dell'Agenzia mondiale antidoping, in virtù del quale gli Stati parte sostengono il bilancio annuale di base approvato dall'Agenzia, a carico per metà dei poteri pubblici e per metà del Movimento olimpico (art. 15). La somma corrispondente al contributo annuale all'Agenzia mondiale antidoping è allocata sul cap. 2155 dello stato di previsione del MEF (Tabella n. 2).

## L'attività parlamentare in materia di contrasto al doping

Nella **XVIII legislatura** non risultano ad oggi depositate proposte di legge in materia di contrasto al doping. Come accennato, è stata presentata al Parlamento dal Governo la Relazione annuale sull'applicazione della l.n. 376/2000, relativa all'anno 2017 ([Doc. CXXXV, N. 1](#)), che però non è stata esaminata dalle Commissioni competenti. In Senato, è in corso una [indagine conoscitiva sul contrasto al doping nella pratica sportiva](#), di recente deliberata su iniziativa congiunta delle Commissioni 7<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> del Senato e autorizzata dalla Presidenza.

Nella **XVII legislatura**, la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato ha concluso un affare assegnato sullo stato di salute dello sport, approvando una specifica risoluzione ([Doc. XXIV, n. 68](#)), il cui cap. 6 si dedica alla lotta al doping.

Nella citata risoluzione si impegnava fra l'altro il Governo:

- in materia di doping, a valutare l'opportunità di una collaborazione tra Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e istituti scolastici e NADO ITALIA, CONI, federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate e Ministero della salute ai fini di una sempre maggiore e più larga diffusione di una «cultura antidoping» per insegnanti e studenti, in accordo con il Codice europeo di etica sportiva, a promuovere i principi sull'etica sportiva e sul gioco leale nelle scuole di ogni ordine e grado;
- in ragione dell'elevato numero di casi internazionali che riguardano atleti dopati, a promuovere, insieme a CONI e federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate, incontri a livello internazionale in materia di antidoping per adottare strategie condivise e progettare interventi che siano i più efficaci possibile a livello europeo e sovranazionale;
- a ratificare il Protocollo addizionale alla Convenzione antidoping del Consiglio d'Europa, fatta a Strasburgo nel 1989, al fine di garantire una più forte applicazione della stessa e il mutuo riconoscimento tra gli Stati membri in materia di controlli;

- a promuovere, anche di concerto con gli enti locali coinvolti, campagne di informazione, promozione e prevenzione sull'uso del doping che si rivolgano, in via prioritaria, agli sportivi amatoriali.

Nella **XIV legislatura**, la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato ha svolto, il 19 ottobre 2005, [comunicazioni del Governo in materia di lotta contro il doping](#), mentre la 12<sup>a</sup> Commissione del Senato ha svolto, il 21 settembre 2004, [comunicazioni del sottosegretario di Stato per la salute Cursi](#), sull'attuazione della legge 14 dicembre 2000, n. 376, e sull'attività di vigilanza e controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive.

Nella **XIII legislatura**, la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato ha svolto una [Indagine conoscitiva sui problemi del doping nello sport e sulla riforma degli ISEF](#), non conclusasi con l'approvazione di un documento. Parallelamente, la VII Commissione della Camera ha svolto [una Indagine conoscitiva sullo sport in Italia](#), nella quale è stato trattato anche il tema del doping, senza però addivenire all'approvazione di un documento conclusivo.

Nella **X legislatura**, la XII Commissione della Camera dei deputati ha concluso una indagine conoscitiva sull'uso del doping, le ripercussioni igienico-sanitarie e la prevenzione, [approvando il documento conclusivo](#) il 26 luglio 1989.

*a cura di Rosella Di Cesare*

*Ufficio ricerche sulla legislazione comparata  
e per le relazioni con il C.E.R.D.P.*

**L'ultima nota breve:**  
[Nota breve n. 39 " Promozione dell'educazione motoria nella scuola primaria A.S. 992". Gennaio 2019](#)

**nota breve**  
sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:  
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

[www.senato.it](http://www.senato.it)