

## **CORSO DI DIRITTO SPORTIVO**

a.a. 2008/2009

**Prof. Luca Leone**

### **Profili pubblicistici di diritto dello sport**

PERCORSI

CAPITOLO 1

#### **L'ORDINAMENTO SPORTIVO E I PROFILI PUBBLICISTI DEL DIRITTO DELLO SPORT**

##### **1.1 – Premessa: l'ordinamento giuridico sportivo e le sue connessioni.**

Il diritto sportivo viene da tempo riconosciuto come costituente un vero e proprio ordinamento giuridico, differente e autonomo rispetto a quello statale e a quello internazionale, in quanto dotato di tutti gli elementi che tradizionalmente caratterizzano, secondo la dottrina prevalente, un ordinamento giuridico: pluralità di soggetti, tessuto normativo, stabilità organizzativa<sup>1</sup>. Ma se è vero che esso è in grado di produrre proprie norme (primariamente le regole di tecnica sportiva) e di organizzarsi in ambito privatistico, è altrettanto vero che il campo di azione di tale ordinamento tocca non solo interessi privati ma anche interessi della collettività, istituzionalizzati sovente in precisi obiettivi pubblici, come nel caso ad esempio della salute dei cittadini, che prevedono quindi l'intervento diretto dell'ordinamento statale.

In ragione perciò degli interessi di ordine pubblico connesse allo sport - che vanno dalla sicurezza negli stadi ai controlli sulla salute di chi pratica attività sportiva, dalle spese per l'impiantistica sportiva alla repressione del doping, dalla tutela del diritto del lavoro degli atleti professionisti alla rilevanza degli interessi economici legati ai grandi eventi sportivi, etc. – esistono inevitabilmente delle norme dell'ordinamento statale che riguardano il settore dello sport e che influenzano e limitano la normativa di diretta emanazione delle istituzioni sportive, nonché le loro stesse modalità organizzative<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si vedano al riguardo le considerazioni espresse già da W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, p. 1381 ss.

<sup>2</sup> Cfr. al riguardo F. FRACCHIA, *Sport*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, 1999, p. 467 ss.

Vi sono rilevanti aspetti di carattere non solamente sportivo che la materia del diritto dello sport coinvolge, legati di volta in volta a problematiche di diritto amministrativo, di diritto penale o anche di diritto privato. Non si vuole qui dare conto di tutte possibili questioni, bensì evidenziare la sussistenza nel settore del diritto sportivo di diversi temi che esorbitano dalla sfera dello sport inteso solo quale attività ricreativa, affrontabili in ambito giuridico sotto più punti di vista, e suggerire alcune tracce di analisi a titolo di esempio.

## **1.2 - La funzione sociale dello sport e il problema della sua organizzazione.**

In anni recenti si è diffusa sempre più, in Italia e nel mondo, quantomeno in quello c.d. occidentale, la considerazione dello sport quale attività di interesse pubblico e il riconoscimento di una sua funzione sociale; una funzione legata, oltre che ai benefici per la salute di chi pratica lo sport, anche al suo importante ruolo economico e sociale, di cui sono manifestazioni evidenti l' idoneità della pratica sportiva e/o ricreativa a contribuire proficuamente all'inserimento e all'integrazione sociale, la partecipazione dello sport al processo di educazione non formale, l'impulso che il fenomeno sportivo crea verso gli scambi interculturali e la sua capacità di creazione di posti di lavoro.

Anche gli ordinamenti giuridici, statali e non, hanno preso consapevolezza di ciò e hanno iniziato ad occuparsene. Espressione del riconoscimento all'attività sportiva di una precisa utilità sociale sono infatti, per ricordare qualche esempio, l'adozione da parte dell'UNESCO della Carta Internazionale dell'Educazione Fisica e dello Sport nel 1978 e la dichiarazione dell'anno 2005 quale *International Year of Sport and of Physical Education (IYSPE)*; nonché, a livello europeo, l'intensa attività svolta dal Consiglio d'Europa a partire dalla Risoluzione 38 sull'Educazione fisica, lo sport e l'attività all'aperto del 1966. Più recente è invece l'impegno dell'Unione Europea, attraverso atti di indirizzo del Parlamento Europeo (risoluzioni del 6 maggio 1994 e del 7 settembre 2000), accordi tra gli stati membri (Dichiarazione sullo Sport allegata al Trattato di Amsterdam del 1997) e soprattutto grazie agli studi della Commissione Europea, che hanno portato all'importante Relazione di Helsinki sullo Sport del 1999 e alla successiva elaborazione di un programma di coinvolgimento del movimento sportivo europeo nelle scelte di orientamento nelle politiche dell'Unione che toccano lo sport, in considerazione dell'introduzione della materia sport all'interno del diritto pubblico europeo (art. III-282 della c.d. Costituzione Europea).

Nondimeno, da questi studi della Commissione ed in particolare dal *European Model of Sport* allegato alla Conferenza di Helsinki, è risultato come l'interferenza di attività e di obiettivi tra istituzioni pubbliche ed enti sportivi di vario tipo crei una notevole difficoltà nel coordinamento di una politica unitaria nello sport, in grado di esaltarne la funzione sociale.

Lo sport, inoltre, rappresenta ormai un rilevante settore dell'economia mondiale e, in quanto tale, attrae l'attenzione dei governi per la sua notevole capacità di fatturato –realizzato grazie anche l'indotto dei settori collegati, come la pubblicità, l'abbigliamento e i diritti televisivi per le competizioni – oltre che per l'ingente numero di posti di lavoro ad esso collegati.

Una qualche forma di controllo da parte degli organismi pubblici, nazionali e non, ed insieme una definita attività di promozione e supporto della massima diffusione dello sport, accentuandone gli aspetti migliori e contrastandone quelli ritenuti invece deteriori, rappresentano perciò oggi obiettivi di carattere sociale, politico e altresì culturale. Tali obiettivi trovano il loro primo fondamento nel

consolidato riconoscimento di un'incidenza positiva dell'attività fisica sulla salute<sup>3</sup>, che risponde secondo alcuni ad un interesse dei cittadini addirittura elevabile a rango di diritto: un autonomo diritto soggettivo all'attività motoria e sportiva. Ma l'utilità sociale che viene riscontrata nello sport tocca anche altri aspetti, come si è visto, oltre quello della salute. E se è vero che già nel passato i governi di alcuni singoli Stati si sono occupati con molta attenzione dell'attività fisica e sportiva dei loro cittadini (sovente per scopi tuttavia di propaganda politica e di condizionamento sociale, dei quali facili esempi si possono trovare nelle politiche sociali dell'ex blocco mondiale rifacentesi all'area di controllo sovietico o, ancor prima, in quelle promosse in Italia o in Germania dall'ideologia nazi-fascista), oggi esiste invero una convergenza a livello sovranazionale sull'importanza sociale dello sport e sull'opportunità che gli Stati creino delle politiche adeguate per appoggiare un suo "controllato" sviluppo.

La promozione e il sostegno alla pratica sportiva costituiscono quindi oggi dei punti di convergenza fra i diversi soggetti coinvolti, le cui attività devono svolgersi sulla base di precisi rapporti di collaborazione tra direzione politica e ordinamento sportivo, che purtroppo non pare abbiano ancora trovato adeguate forme di stabilità e rigore organizzativo.

Il vero problema è in effetti quello della reale efficacia del sistema di organizzazione all'interno di ciascuno Stato in ambito sportivo, in termini di apparati ed infrastrutture e di possibilità concrete di intervento pubblico, pur nel rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, affermata a più riprese, anche di recente<sup>4</sup>. L'intervento pubblico è necessario che trovi un ruolo ben determinato nei confronti dello sport, realizzandosi sia in modo diretto, attraverso per esempio la valorizzazione dell'attività sportiva all'interno del mondo delle scuole e delle università, che in forma indiretta, grazie ad azioni di coordinamento e indirizzo dei diversi soggetti privati che operano nel settore, in primo luogo le federazioni sportive nazionali.

Se vi è quindi una sorta di unanime riconoscimento a livello istituzionale dell'utilità sociale di una corretta e controllata pratica sportiva, non possono tuttavia nascondersi le difficoltà che esistono nella conseguente attività di promozione dello sport da parte dei governi, in particolare in Paesi, come l'Italia, ove si riscontra una notevole parcellizzazione di competenze nell'ambito pubblico tra Stato, parastato ed enti locali<sup>5</sup>. È opportuno che, a fronte di echeggianti affermazioni sull'importanza sociale dello sport da parte di istituzioni nazionali ed internazionali, si realizzino effettivamente dei programmi comuni affinché vi possa essere un'omogeneità tra i diversi Paesi in questa materia. Ogni Stato, in particolare se membro dell'Unione Europea, dovrebbe pertanto nel prossimo futuro adoperarsi per orientare la propria azione pubblica nella diffusione dello sport,

---

<sup>3</sup> Si ritiene che una regolare attività fisica sia necessaria nei bambini e nei giovani, al fine di favorire una crescita corretta e lo sviluppo fisiologico dei diversi organi ed apparati, e di permettere il raggiungimento di un sufficiente livello di capacità aerobica, forza muscolare, flessibilità, abilità motorie e destrezza. Negli anni ottanta del secolo da poco conclusosi, a fronte di una maggiore attenzione verso la salute come elemento globale della persona, anche l'esercizio fisico inizia a comparire nei documenti internazionali quale aspetto importante per le condizioni di salute delle popolazioni, così come ad esempio nella Carta di Ottawa per la promozione della salute, pubblicata nel 1986 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

<sup>4</sup> Per quanto riguarda l'Italia, l'autonomia tra ordinamento sportivo e ordinamento della Repubblica è oggi affermata a chiare lettere dall'art. 1 del d.l. 19 agosto 2003 n. 220, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003 n. 280.

<sup>5</sup> Si deve segnalare inoltre come in Italia vi sia pure una notevole differenziazione, sia a livello geografico che per quanto riguarda le tipologie di sport praticate, nelle attività e nelle forme di organizzazione legate alla promozione dello sport in ambito locale.

nella sua dimensione europea e secondo valori condivisi di utilità sociale, in maniera da veicolare proficuamente un fenomeno di così ampia portata<sup>6</sup>.

In conclusione, in attesa di un'opportuna, pur se a tutt'oggi irrealizzabile, direttiva europea in materia di sport, i governi nazionali, congiuntamente alle istituzioni europee, dovranno sforzarsi di continuare a dialogare con il movimento sportivo, promuovendo insieme ad esso la pratica sportiva secondo intese e linee di azioni comuni e riuscendo altresì, più in generale, a costruire "*une politique du sport contribuant à la formation d'une identité partagée et d'une citoyenneté européenne*"<sup>7</sup>.

## CAPITOLO 2

### LA PROMOZIONE DELLO SPORT

#### 2.1 - La promozione dello sport in chiave sociale.

Come si è già detto, in anni recenti si è andata affermando, all'estero come in Italia, la considerazione dello sport quale attività di interesse pubblico, in virtù del riconoscimento di una sua funzione sociale<sup>8</sup>. Questa trova fondamento, oltre che nei benefici per la salute di chi pratica l'attività sportiva, anche nell'importante ruolo economico e sociale dello sport, di cui sono manifestazione evidenti la sua idoneità a contribuire proficuamente all'inserimento e all'integrazione sociale, la sua partecipazione al processo di educazione non formale, l'impulso che esso crea verso gli scambi interculturali e la sua capacità di creazione di posti di lavoro.

È stato evidenziato che lo sport rappresenta un significativo strumento "*for social intervention to improve social inclusion, social integration and cohesion, or in more general terms, social quality*"<sup>9</sup>.

E quello della qualità sociale è oggi un obiettivo primario per le democrazie occidentali, correlato ai processi di inclusione ed esclusione sociale, che costituiscono i più moderni termini di analisi per una reale ed efficace politica di contrasto alla povertà e all'emarginazione.

In questa prospettiva, è importante sia comprendere i motivi e le necessità delle persone di partecipare ad attività sportive che individuare quelli che rappresentano gli ostacoli a tale partecipazione, specialmente per le minoranze sociali. In effetti, lo sport può avere una valenza positiva, che va sostenuta, nella lotta al razzismo e alla discriminazione di vario tipo, legata a differenze di sesso, origini etniche o sociali, opinioni religiose o politiche, età ovvero orientamenti

---

<sup>6</sup> Si consideri a riguardo che vi sono nei soli territori dell'Unione Europea oltre 70 milioni di persone che fanno parte di club sportivi, un ingente numero che rappresenta il 15% della popolazione complessiva, al quale si aggiungono tutte i soggetti che in qualche misura praticano dello sport, anche al di fuori dei club, sì da portare tale dato percentuale a circa il 60%, secondo i risultati dell'ultimo eurobarometro.

<sup>7</sup> Discorso tenuto dal commissario europeo Viviane Reding il 6 ottobre 2004 alla riunione informativa per le federazioni sportive europee, tenutasi a Bruxelles, successivamente all'introduzione del riferimento esplicito allo sport nel testo della futura Costituzione Europea.

<sup>8</sup> Sull'importanza sociale dello sport si veda, ad esempio, G. VICCARO (a cura di), *Qualità della vita e sport per tutti*, Pisa, 2003.

<sup>9</sup> *The Social Function of Sport*, in *The EU&Sport. Matching Expectations: Workshop Reports*, Bruxelles, 2005, p. 3.

sessuali; ma è fuor di dubbio che questi problemi di esclusione sociale sono pure insiti nello sport, almeno in un certo tipo di sport, ove si insinuano costantemente grazie ad alcuni disvalori e comportamenti contrari ai principi di eguaglianza e solidarietà che informano le moderne democrazie.

Lo sport non è quindi la panacea per i mali della società, potendo anzi avere effetti negativi sulle persone, sia in termini di salute (basti pensare in proposito al fenomeno del doping) che di integrazione e sviluppo sociale, se diffuso in maniera sbagliata, unitamente a valori di sola competizione ed affermazione individuale. L'agonismo e la riuscita personale sono elementi positivi di tutte le attività umane, non solo sportive o ricreative, che devono però essere contenuti entro precisi termini di partecipazione alla vita sociale equilibrata e rispettosa di tutte le individualità.

La promozione dello sport rientra pertanto tra le finalità pubbliche e, per le sue stesse caratteristiche, deve essere perseguita su più dimensioni: internazionale, comunitaria e nazionale, con il coinvolgimento di istituzioni ed enti di vario tipo, anche di carattere privato<sup>10</sup>. Ma essa non può limitarsi ad un generico incremento in termini numerici della pratica sportiva, dovendo invero perseguire la diffusione di attività sportive e ricreative in tutte le fasce di età e in tutti i livelli sociali, indipendentemente dalle condizioni economiche e personali, e l'affermazione in tali attività dei principi di correttezza, lealtà e solidarietà. Solo in questo modo lo sport potrà svolgere un effettivo ruolo educativo, specialmente per i giovani, ed esprimere al meglio la sua benefica funzione sociale.

In questo contesto, l'Italia soffre forse ancor più di altri paesi della sovrapposizione di ruoli nello sport, a fronte dell'indiscussa autonomia dell'ordinamento sportivo e di una frammentata ripartizione di competenze nell'ambito pubblico tra Stato, parastato ed enti locali, e di una notevole differenziazione in ambito locale di quelle che sono le attività legate alla promozione dello sport, con riferimento sia agli obiettivi che alle modalità di esecuzione.

## **2.2. – L'organizzazione pubblica in materia di sport in Italia.**

In Italia l'organizzazione dello sport riceve, quantomeno nelle previsioni normative, l'indirizzo fondamentale da parte delle istituzioni pubbliche, considerati in particolare i compiti attribuiti al Comitato olimpico nazionale italiano (il CONI), sottoposto oggi alla vigilanza del Sottosegretario allo sport presso la Presidenza del Consiglio<sup>11</sup>.

Già l'art. 2 della legge 16 febbraio 1942 n. 426, che ha dato le disposizioni riguardanti l'organizzazione del CONI dopo la sua trasformazione in ente pubblico avvenuta nel 1934, individuava quali suoi compiti istituzionali "l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale".

Sono decisamente più ampi i compiti definiti oggi dall'art. 2 del d.lgs. 23 luglio 1999 n. 242, in base al quale il CONI, oltre

---

<sup>10</sup> Per una disamina delle diverse attività internazionali finalizzate alla diffusione della pratica sportiva L. LEONE, *La promozione dello Sport in ambito internazionale ed europeo*, in *GiustiziaSportiva.it*, Padova, 2006, III, p. 26 SS.

<sup>11</sup> D.P.C.M. 13 giugno 2008 di delega di funzioni all'on. Rocco Crimi.

l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale (con particolare riguardo alla preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali), deve occuparsi anche del contrasto al doping, mediante l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze proibite nelle attività sportive, d'intesa con l'apposita Commissione di vigilanza e controllo istituita ex art. 3 legge 14 dicembre 2000 n. 376; oltre che della realizzazione di opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport, assunte direttamente o comunque promosse dal CONI. Inoltre, il CONI deve curare "la promozione della massima diffusione della pratica sportiva" sia per i normodotati che, di concerto con il Comitato italiano paraolimpico, per i disabili, come pure ribadito dall'art. 12 bis, che prevede espressamente che il CONI si impegni "presso il CIO, presso ogni organo istituzionale competente in materia di sport e presso le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate, affinché sia promosso e sviluppato, con risorse adeguate, nell'ambito di tali strutture, di concerto con il Comitato italiano paraolimpico, lo sport dei disabili"<sup>12</sup>.

Ma di sport si possono trovare tracce anche in diverse altre parti del voluminoso tessuto normativo italiano. Tralasciando qui la spinosa questione dell'insegnamento dell'educazione fisica all'interno degli istituti scolastici e universitari, che meriterebbe apposita trattazione, risulta di particolare rilevanza la citazione contenuta nel d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, nell'ambito del trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, laddove l'art. 56, nello specificare quali siano le funzioni trasferite alle Regioni in materia di «turismo ed industria alberghiera»<sup>13</sup> (sic!) chiarisce che esse comprendono pure "la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici"<sup>14</sup>. Sono ivi peraltro fatte salve "le attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali" e viene inoltre data l'indicazione di avvalersi in ogni caso della consulenza tecnica di tale ente statale per ciò che concerne gli impianti e le attrezzature. Analoga clausola di salvaguardia con riguardo alle competenze la troviamo oggi nel sopra citato art. 2 del d.lgs. 23 luglio 1999 n. 242, secondo il quale il CONI "cura inoltre, nell'ambito dell'ordinamento sportivo [...] la promozione della massima diffusione della pratica sportiva [...] nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616".

Nel successivo trasferimento di funzioni agli enti territoriali, operato con il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 viene poi nuovamente toccata la materia dello sport con riguardo all'attività di programmazione degli interventi per l'impiantistica sportiva prevista dal d.l. 3 gennaio 1987 n. 2<sup>15</sup>.

Il criterio di riparto delle attribuzioni in tema di sport si radica quindi sulla distinzione, non sempre facile, tra attività competitiva di livello agonistico, di competenza del CONI, e attività fisica qualificabile come dilettantistica, di competenza delle Regioni e in parte dei Comuni, in quanto sono ad essi attribuite, ai sensi dell'art. 60 del D.P.R. 616/1977 e in coerenza con l'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative in materia di "promozione di attività ricreative e sportive".

Per quanto attiene le Regioni, inoltre, deve ricordarsi come esse abbiano ottenuto negli ultimi decenni un rafforzamento delle loro competenze sullo sport anche sotto altri punti di vista – in via *indiretta* per così dire – sia nell'ambito di altre materie alle quali l'attività sportiva è in qualche modo

---

<sup>12</sup> L'art. 12 bis del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, è stato introdotto dalla legge 15 luglio 2003, n. 189. Per una disamina dell'attuale organizzazione del CONI si rinvia a L. LEONE, *La riforma del CONI: significato e ripercussioni in un'ottica giuridica*, in G. FUMAGALLI, L. BERTINATO (a cura di), *Sport: da fenomeno a bisogno della società*, Padova, 2005, p. 102 ss.

<sup>13</sup> Esse, a norma di tale articolo, concernono in generale tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale.

<sup>14</sup> Un commento critico a tale impianto normativo, definito "metodologicamente deviante e poco persuasivo" si rinviene in C. BOTTARI, *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Padova, 2002, p. 17.

<sup>15</sup> Il d.l. 3 gennaio 1987, n. 2, è stato convertito con modificazioni dalla legge 6 marzo 1987, n. 65, a sua volta poi successivamente modificata. Sull'Istituto per il credito sportivo e la sua riorganizzazione, B. MARCHETTI, *Lo sport*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), Milano, 2003, p. 954-956.

collegata (lavori pubblici, edilizia e urbanistica, formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio delle professioni sportive e tenuta dei relativi albi, turismo e spettacolo), sia con l'attribuzione di funzioni specifiche, come quelle relative alla tutela sanitaria svolta dai medici sportivi, ai sensi dell'art. 27 lett. b del d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616.

La riforma costituzionale di cui alla legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3 ha inoltre previsto la potestà legislativa concorrente da parte delle Regioni in materia di «ordinamento sportivo», completando quindi il quadro dei vari interventi pubblici operati secondo una netta prospettiva di decentramento. Tale indicazione, peraltro, deve essere intesa, grazie anche ad alcuni opportuni chiarimenti della Corte Costituzionale, come sinonimo di «sport», senza andare perciò ad invadere la sfera riservata alle istituzioni sportive (CONI, Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Associate) di regolamentazione delle attività sportive agonistiche<sup>16</sup>.

Rispetto all'esercizio delle potestà legislative regionali in materia - osservando che non si riscontrano finora cambiamenti di tendenza conseguenti alla suddetta modifica costituzionale, stante una limitata attività di indirizzo da parte dello Stato, che dovrebbe indicare i principi e criteri direttivi ai sensi dell'art. 117 della Costituzione - possono rinvenirsi nette differenze da Regione a Regione, accentuate anche dal fatto che non dappertutto esiste una normativa in ambito sportivo ovvero esiste solo su alcuni aspetti<sup>17</sup>.

Più in dettaglio, le leggi regionali di Umbria, Lazio, Molise e Toscana hanno inteso ad esempio regolare il fenomeno sportivo privilegiando la tutela sanitaria nella pratica sportiva e motoria e la medicina dello sport; altre regioni, come Marche, Basilicata, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto hanno invece posto come loro obiettivi principali l'incremento delle strutture e degli spazi destinati allo svolgimento dell'attività sportiva e le modalità della loro gestione, in accordo oggi con le disposizioni dell'art. 90 della legge 27 dicembre 2002 n. 289<sup>18</sup>. E mentre in Veneto si rileva pure una legge tesa allo sviluppo delle attività sportive rivolte in favore delle persone disabili, in Emilia Romagna, Toscana, Sardegna e Piemonte si è legiferato cercando anche di individuare i criteri di qualificazione degli operatori sportivi.

Deve poi segnalarsi l'esistenza in parecchie Regioni di un particolare organo che può svolgere compiti di mediazione tra i diversi soggetti coinvolti in ambito locale, rappresentato dalla Consulta regionale per lo sport - o altrimenti denominata - con compiti di consulenza della Giunta regionale in materia di sport e tempo libero, in particolare con riferimento alle iniziative legislative in materia e all'attività di programmazione. Questo collegio, costituito con decreto del Presidente della Regione, comprende rappresentanti dei diversi enti pubblici e delle istituzioni sportive esistenti sul territorio.

Relativamente alla promozione e al sostegno allo sport si evidenzia nel modello organizzativo italiano, come si è visto, una suddivisione di competenze pubbliche che vede la diffusione della pratica sportiva agonistica come un compito statale, da attuarsi attraverso l'azione (o *rectius* la

---

<sup>16</sup> Si osservino in particolare le sentenze della Corte Costituzionale 1 ottobre 2003 n. 303 e 16 dicembre 2004 n. 424; in dottrina, tra gli altri, A. DE SILVESTRI, *Lo sport nelle costituzioni italiana ed europea*, in *GiustiziaSportiva.it*, Padova, 2006, II, p. 15 ss. Sul concetto invece generale di ordinamento sportivo e sul tema della sua autonomia rispetto all'ordinamento statale 'prevalente' si veda M. OLIVIERI, *L'ordinamento giuridico sportivo*, in *Diritto e ordinamento istituzionale sportivo*, Roma, 1996, p. 37 ss.

<sup>17</sup> In F. DI LASCIO, *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, Milano, 2007, 7, p. 702 ss., vengono esaminate le diverse normative regionali in tema di sport, verificando come esse si muovano all'interno della cornice delineata dalla normativa statale, sì che non sussistono quasi problemi di conflitti di legittimità costituzionale in materia. Questo dato, tuttavia, pare interpretabile, diversamente dall'Autrice, come indicativo di una scarsa guida statale, tenendo presente che la costruzione di un efficace tessuto normativo ripartito è fisiologicamente soggetta a contrasti e querelle, secondo i modi e i tempi previsti dal ordinamento giuridico.

<sup>18</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 16 dicembre 2004 n. 424, ha chiarito, in particolare, che i commi 24, 25 e 26 dell'art. 90, legge 27 dicembre 2002 n. 289, recano principi fondamentali della materia 'ordinamento sportivo', ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

direzione) del CONI, mentre la diffusione invece dell'attività sportiva amatoriale spetta alle Regioni e agli enti locali, con chiare conseguenze anche sull'impiantistica<sup>19</sup>.

Questa ripartizione, già in astratto opinabile, da luogo in concreto ad una situazione quantomeno disordinata, caratterizzata dall'assenza di una direzione organizzativa, la cui necessità tende ancor più ad accentuarsi quando si focalizza l'attenzione sui differenti rapporti che ciascuna istituzione dedica alla valorizzazione dell'attività sportiva, sia privata che pubblica, intrattiene con le scuole e le università, secondo assetti che si presentano, in modo piuttosto casuale, territorialmente variegati.

Un tentativo di migliorare la situazione era stato fatto, in verità, dal d.lgs. 23 luglio 1999 n. 242 di riordino del CONI, che aveva istituito all'interno di esso il Comitato nazionale sport per tutti, proprio con lo scopo di promuovere la diffusione della pratica sportiva; nel tentativo di compiere un'importante operazione di raccordo tra l'organizzazione centrale dello sport, l'associazionismo e il sistema delle autonomie locali. Questo organo collegiale, composto da rappresentanti del CONI, del Ministero della pubblica istruzione, degli enti di promozione, delle Regioni e degli altri enti locali, doveva occuparsi di fissare gli indirizzi per la diffusione e lo sviluppo delle forme di pratica sportiva, proporre al Consiglio e alla Giunta l'adozione di misure e iniziative attuative e, inoltre, collaborare alla realizzazione di particolari eventi di promozione dello sport realizzati dai diversi soggetti competenti in materia (in particolare dalle istituzioni universitarie e scolastiche), stabilendo anche i criteri per eventuali finanziamenti erogati dal CONI.

Il Comitato, che per lo svolgimento delle proprie funzioni avrebbe dovuto avvalersi degli uffici centrali e periferici del CONI, non si è mai insediato a causa della ferma opposizione delle Regioni, che non hanno voluto riconoscersi in un organo di un ente statale, temendo evidentemente di vedersi private della loro autonomia decisionale, ed è stato alla fine soppresso ad opera del d.lgs. 8 gennaio 2004 n. 15. Si è perduta così l'occasione di verificare se tale collegio sarebbe stato in grado di porsi quale soggetto di riferimento e sede di incontro dei soggetti pubblici coinvolti nello sviluppo dell'attività sportiva - intesa qui come servizio sociale da assicurare ai cittadini - al fine di garantire un miglior coordinamento e una collaborazione più efficace tra le diverse istituzioni.

Contestualmente alla soppressione del Comitato nazionale sport per tutti è stato riconosciuto un maggiore peso all'interno del CONI agli «enti di promozione sportiva» e, in misura più limitata, anche alle «associazione benemerite». Si è ritenuto quindi di volgere gli sforzi istituzionali in materia di promozione dello sport in un'altra direzione, evidentemente ritenuta migliore in termini di efficacia secondo il principio della sussidiarietà orizzontale, che chiede di valorizzare le sinergie tra pubblico e privato attraverso l'attribuzione di compiti a formazioni sociali adeguate allo svolgimento di compiti di natura pubblicistica. Gli enti di promozione si occupano infatti, senza scopo di lucro, di promuovere e organizzare attività fisico-sportive con finalità ricreative e formative e ricevono annualmente un contributo dal CONI, dopo avere ottenuto da esso il 'riconoscimento' formale, in relazione alla consistenza organizzativa ed all'attività svolta; con conseguenti obblighi di relazione documentale alla Giunta, che in caso di riscontrate irregolarità può proporre al Consiglio la sospensione o la riduzione dei contributi, se non addirittura la revoca del riconoscimento sportivo.

È stato perciò concessa a tali enti, con la riforma del 2004, una corposa rappresentanza all'interno degli organi di vertice del CONI (cinque nel Consiglio e uno nella Giunta); così come in parte è accaduto anche per le associazioni benemerite, avendo ora esse un loro rappresentante all'interno del Consiglio. Queste ultime sono state riconosciute dal CONI a

---

<sup>19</sup> Come pure la Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare con sentenza del 26 novembre 1987, n. 517 "la vera e unica linea di divisione fra le predette competenze è quella fra l'organizzazione delle attività agonistiche, che sono riservate al CONI, e quella delle attività sportive di base o non agonistiche, che invece spettano alle Regioni. La ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature è del tutto consequenziale alla precedente distinzione, nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le Regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche", intendendo con quest'ultima espressione soltanto quelle pratiche motorie "svolte per svago o dirette a sviluppare la forza o l'efficienza del proprio corpo", quindi fondamentalmente di tipo ludico-ricreativo, cui riconnettere i relativi impianti sportivi. Sul sistema organizzativo dello sport in Italia si veda anche M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto, profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004.

partire dal 1979, in quanto enti nazionali che svolgono attività culturali, scientifiche o tecniche di notevole rilievo (c.d. attività a vocazione sportiva), mirate a propagandare e diffondere il valore dello sport e realizzate anche attraverso iniziative promozionali a vari livelli<sup>20</sup>.

Tutti questi enti privati sono i medesimi che ricevono sostentamenti dalle Regioni e dagli enti locali per lo svolgimento di attività di organizzazione e promozione dello sport amatoriale, cosicché le loro iniziative, portate avanti con diversi interlocutori istituzionali, sembrano oggi rappresentare l'unico punto d'incontro delle diverse prospettive pubbliche nel settore.

La struttura organizzativa italiana in materia di sport, formatasi su una normativa potenziata in parte negli ultimi anni, ma decisamente frammentaria e con una netta propensione delocalizzante nell'attribuzione dei compiti, può essere compiutamente valutata solo *sul territorio*, al fine di verificare se alla ripartizione delle competenze corrisponda effettivamente lo svolgimento delle funzioni e in che misura la promozione dello sport sia appannaggio delle istituzioni private piuttosto che di quelle pubbliche. Un riscontro delle attività svolte concretamente a sostegno della diffusione dello sport porta in effetti ad evidenziare come sul territorio gli enti pubblici praticamente non promuovano quasi in alcun caso la pratica sportiva in modo diretto, né praticino proprie iniziative di sostegno, limitandosi a supportare, economicamente e logisticamente, enti privati – federazioni sportive, associazioni (per lo più Enti di promozione sportiva) e società sportive – attraverso la gestione di appositi fondi e delle infrastrutture sportive<sup>21</sup>.

Questo modello organizzativo può risultare funzionale sotto vari aspetti, anche dal punto di vista della spontaneità e varietà dell'offerta, ma soffre della mancanza di un reale centro di coordinamento e direzione dell'intero sistema; a fronte di una normativa ancora legata ad una matrice pubblicistica, che ripartisce competenze amministrative tra gli enti locali e mantiene la natura pubblica dell'istituzione di vertice dello sport in Italia, il CONI, e che tuttavia non riesce poi a fornire le soluzioni organizzative per un'effettiva e diretta attività di controllo e di direzione da parte dello Stato e degli enti locali sugli attori del mondo sportivo.

Inoltre, la parcellizzazione delle attività comporta inutili sovrapposizioni di compiti e la tendenza ad una progettazione troppo legata alle capacità economiche e socio-culturali già esistenti nel territorio, a sfavore degli sport meno conosciuti e a detrimento della situazione esistente nelle aree geografiche sotto vari aspetti più disagiate. Le capacità dell'attuale impianto in termini di efficienza tendono quindi a ridursi a causa di un sistema a monte che presenta aspetti di ambiguità, poiché attribuisce a diverse strutture pubbliche le competenze in tema di sport, stante la considerazione normativa della sua funzione sociale, ma lascia nel vago le modalità di effettivo svolgimento di tali competenze, in un settore già caratterizzato di per sé da una dimensione privatistica molto accentuata.

La situazione non è migliorata nemmeno dopo l'arrivo del Ministro senza portafogli per le politiche

---

<sup>20</sup> Sulla soppressione del Comitato nazionale sport per tutti e la conseguente modifica nella composizione del Consiglio nazionale del CONI si veda G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, Milano, 2004, 4, p. 354, ove viene peraltro osservato che, con tale mutamento, si rischia che "la matrice politico-sindacale degli enti di promozione introduca all'interno del CONI una dialettica estranea alle scelte di indirizzo sportivo".

<sup>21</sup> Sulla gestione degli impianti sportivi e le possibilità di finanziamenti pubblici per attività sportive, F. ASCANI, *Management e gestione dello sport*, Milano, 2004.

giovanili e le attività sportive, che aveva su tali materie sono state ad esso assegnate le funzioni di "indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche di carattere normativo"<sup>22</sup>. Mancando comunque una struttura ministeriale in materia di sport, nell'ultimo governo non è stata nemmeno ripetuta l'esperienza del ministro dedicato - che ha fatto la sua comparsa quindi per soli due anni, dal 2006 al 2008 - e le relative funzioni sono state assegnate ad un Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio.

Nell'attuale assetto delle possibili azioni pubbliche legate alla diffusione dello sport, stabilizzatosi da molti anni sulla distinzione tra attività sportiva agonistica e attività amatoriale per quanto attiene il riparto di competenze, appare perciò ancora irrisolto in Italia, specialmente in assenza di efficaci forme di coordinamento istituzionale, il problema di come riuscire a veicolare le energie connesse allo sport agonistico di richiamo verso un'attenzione a livello diffuso nei confronti di un'attività sportiva a matrice sociale, legata anche a valori culturali e antropici, oltre che di salute.

### 2.3 - Profili comparativi con il modello francese.

Volendo azzardare una comparazione con qualche altro Stato, può essere utile un raffronto con la Francia, paese assimilabile al nostro in tema di sport per tradizione giuridica e per prospettiva culturale<sup>23</sup>. Difatti, sebbene in entrambe le nazioni venga riconosciuto dal legislatore l'interesse pubblico connesso alla diffusione della pratica sportiva, l'ordinamento giuridico italiano appare carente rispetto a quello transalpino nella creazione di un sistema pubblicistico – l'unico che ancora oggi sembra in ogni caso utilizzabile dall'Italia, per ragioni sia storiche che strutturali – che per quanto 'leggero' possa essere, preveda comunque per lo Stato un ruolo di centralità.

Uscendo dai confini nazionali si riscontra invero – anche limitando l'osservazione alla sola Unione Europea e malgrado la possibilità di ravvisare un *modello europeo di sport*<sup>24</sup> – una certa diversità di organizzazione dello sport nei diversi paesi e notevoli differenze nella ripartizione dei ruoli tra organizzazioni sportive e autorità governative. Si possono infatti distinguere da un lato, Stati caratterizzati da un debole grado di immissione delle autorità governative negli affari sportivi, ove esiste perciò un modello organizzativo dello sport c.d. liberale, appannaggio per lo più dei paesi dell'Europa del nord e nel quale i soggetti privati giocano un ruolo fondamentale; dall'altro lato, Stati dove viene viceversa seguito un modello definibile come interventzionista, tradizionalmente radicato nei paesi per la maggior parte riferibili all'area dell'Europa meridionale<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> D.P.C.M. 15 giugno 2006, art. 1, in G.U. n. 149 del 29 giugno 2006. In particolare, per l'ambito sportivo, la delega di funzioni riguardava le proposte e l'attuazione di progetti legati allo sport, la cura dei rapporti con enti ed istituzioni intergovernative - tra le quali, oltre a Unione Europea, Consiglio d'Europa e UNESCO, si segnala anche la WADA (*World Anti-Doping Agency*) – oltre che con le federazioni sportive e con gli altri soggetti operanti nel settore dello sport, anche con riferimento alla prevenzione del doping e alla violenza nello sport. Il ministro si occupava, infine, della vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il credito sportivo.

<sup>23</sup> Si veda sull'argomento L. LEONE, *Gli aspetti normativi della valorizzazione dello sport: un breve confronto con il sistema francese*, in *GiustiziaSportiva.it*, Padova, 2007, III, p. 16 ss.

<sup>24</sup> Ci si riferisce allo studio realizzato nel 1999 dalla Commissione Europea, Direzione Generale 10, noto come "*The European Model of Sport*" e presentato quale documento integrativo della Relazione di Helsinki, ove venne svolta un'importante indagine sul sistema organizzativo dello sport in Europa al fine di evidenziare le caratteristiche comuni tra i diversi paesi, sì da potersi parlare di un vero e proprio modello europeo divergente da altri, come ad esempio quello statunitense.

<sup>25</sup> Un criterio per valutare l'incidenza dell'intervento statale in materia di sport può ricavarsi anche dalla verifica dell'esistenza o meno di una legge generale sullo sport. Stati quali Austria, Belgio e Francia, ma pure Finlandia (che fa quindi eccezione, in questo come in altri

E se l'Italia costituisce una sorta di anomalia, perché, sebbene presenti una normativa nazionale sullo sport, si contraddistingue per un intervento pubblico nella pratica piuttosto modesto<sup>26</sup>, è la Francia a distinguersi invece in seno all'Unione europea come uno dei paesi che più si è spinto in avanti sotto questo profilo. È sintomatico che essa sia uno dei pochi Stati a disporre d'un dipartimento ministeriale specificatamente dedicato allo sport, all'interno del *Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative*; mentre in Italia le competenze statali in materia di sport vengono continuamente spostate, così che oggi, dopo la fugace comparsa di un Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive, privo comunque di dicastero, si è tornati al semplice conferimento di funzioni ad un sottosegretariato presso la Presidenza del Consiglio.

Tra gli obiettivi legati allo sport perseguiti dal Ministero vi sono quelli di sostenere, a livello nazionale, gli sforzi delle federazioni e delle leghe sportive e, a livello locale, i club e i comitati, per favorire la strutturazione dell'offerta sportiva, la diversificazione delle pratiche e l'aumento dei praticanti, con particolare attenzione ai giovani sfavoriti, alle donne, alle famiglie e ai disabili; di garantire l'alto livello internazionale dello sport francese, attraverso contributi specifici<sup>27</sup> e fornendo le attrezzature necessarie agli sportivi per prepararsi nel miglior modo possibile alle grandi competizioni di riferimento (giochi olimpici e paraolimpici, campionati mondiali ed europei); di organizzare la gestione degli impianti sportivi presenti su tutto il territorio nazionale, con riferimento sia alle collettività territoriali che alle associazioni sportive, preoccupandosi anche di favorire il maggiore accesso possibile a tutti i soggetti interessati; di operare una politica razionale ed equilibrata di organizzazione del territorio e di sviluppo duraturo della pratica sportiva, attraverso un'attività di censimento degli impianti sportivi, dei luoghi e degli spazi dedicati alle pratiche e con il sostegno alle azioni di sensibilizzazione e d'informazione mirate ad un utilizzo equilibrato dei siti, soprattutto con riguardo alle pratiche svolte in ambienti naturali; di svolgere attività di studio e di controllo della normativa in tema di sport, verificandone anche la sua effettiva applicazione; di elaborare, infine, una politica di salute in materia sportiva, al fine di proteggere la salute dello sportivo e di preservare il suo valore di esempio positivo all'interno della società, realizzando a tale scopo pure specifiche attività di contrasto al fenomeno del doping.

All'interno del Ministero opera anche il CNDS (Centro nazionale per lo sviluppo sportivo), che mira a sviluppare la promozione sportiva a tutti i livelli attraverso la cooperazione di tutti i soggetti che fanno parte del mondo sportivo, così come avrebbe dovuto fare in Italia il Comitato nazionale sport per tutti, di cui si è detto in precedenza.

In confronto al modello organizzativo italiano nel settore dello sport quello francese si presenta con una maggiore propensione pubblicistica, in ragione di un'ormai quasi centenario riconoscimento della valenza metaprivatistica di molti aspetti dell'attività sportiva, che giustifica forti competenze pubbliche. E se pure oggi esse sono in parte state ridistribuite a livello locale, nell'ottica di un decentramento diretto a valorizzare il ruolo degli enti territoriali nella cura degli interessi collettivi

---

casi, rispetto alla maggioranza degli Stati nordici), Portogallo e Spagna<sup>25</sup> presentano simili leggi, che si differenziano tuttavia per contenuto. Varia poi notevolmente, da paese a paese, il livello di autonomia di cui godono gli organismi territoriali interni e le relative potestà legislative in ambito sportivo: la Germania, ad esempio, ha lasciato ai *Länder* una piena capacità normativa sull'argomento, sì che cinque tra loro hanno adottato una legge particolare sullo sport; e così la Spagna, che dispone di una legge sullo sport dal 1990, ha attribuito alle sue comunità autonome una potestà legislativa di carattere generale in materia, esercitata da quasi tutte allo scopo di darsi una propria legislazione concernente lo sport. Alcuni Stati invece, pur senza avere adottato leggi specifiche in tema di sport, si sono comunque preoccupati di regolamentare alcuni suoi aspetti particolari; in particolare il Regno Unito, d'orientamento incontestabilmente liberale, ha adottato una legislazione particolarmente repressiva concernente le manifestazioni di violenza nello sport, al fine di contrastare il fenomeno degli *hooligans* sul suo territorio. Per una disamina del diritto sportivo e dell'organizzazione dello sport in ambito europeo, J.M. DE WALE – A. HUSTING (a cura di), *Sport et Union européenne*, Bruxelles, 2001.

<sup>26</sup> Questo aspetto del sistema italiano in materia di sport è stato rilevato anche all'estero. Così in C. MIEGE, *Sport et le droit*, in *Cahiers Français*, 2004, n. 320, p. 21 ss.

<sup>27</sup> A tale scopo fornisce finanziamenti per l'attività del CNOSF (*Comité National Olympique et Sportif Français*), che è l'omologo del nostro CONI.

anche primari, il controllo sulle federazioni sportive avviene in ogni caso direttamente dallo Stato; diversamente quindi da quanto accade in Italia, dove è affidato ad un'istituzione, il CONI, che malgrado la natura pubblicistica è comunque principalmente il vertice dell'organizzazione sportiva. Non stupisce quindi che nell'organo direttivo del CONI i presidenti federali costituiscano la maggioranza, ma ciò fa sorgere seri dubbi sull'efficienza del sistema di vigilanza, laddove controllore (pubblico) e controllato (privato) in larga misura coincidano. Questo si ripercuote inevitabilmente anche sulle scelte di fondo occorrenti per lo svolgimento delle attività più idonee a soddisfare gli interessi pubblici legati allo sport e, in particolare, alla sua diffusione sul territorio e nei diversi settori della società, al di là di quelle che possono essere le politiche federali di promozione del proprio sport.

La soluzione italiana è stata quella del mantenimento della natura giuridica pubblica del CONI, incluso nel c.d. parastato ai sensi della legge 20 marzo 1975 n. 70, perdurando l'eredità lasciata dal regime fascista, che aveva voluto pubblicizzare l'associazione privata che raggruppava dall'inizio del novecento le diverse federazioni sportive. In Francia, viceversa, il corrispettivo comitato olimpico nazionale, il CNOSF, è ancora un'associazione privata, come quando venne fondata nel 1908 (allora con il nome di *Comité National des Sports*); e ciò malgrado la sua indiscussa utilità pubblica, riconosciuta per legge già nel 1922. Diversamente che in Italia viene così lasciato lo spazio a competenze ministeriali svolte direttamente, corrispondenti agli scopi pubblici prefissati dall'ordinamento in materia di sport.

Tali scopi pubblici, peraltro, sono stati individuati pure all'interno dell'ordinamento italiano, per quanto da molto meno tempo, essendo ad esempio stata espressamente riconosciuta *la valenza pubblicistica* di specifiche tipologie di attività delle federazioni sportive, anche se poi si è lasciata carta bianca al Consiglio federale del CONI per quanto attiene la loro individuazione<sup>28</sup>. E in ogni caso, se si guarda in specifico all'attività di promozione dell'attività sportiva - che relativamente all'agonismo rientra tra le attività federali di interesse pubblico, ai sensi dell'art. 23 dello Statuto del CONI - si può verificare di come manchi, diversamente che in Francia, una guida statale che ne detti le regole e ne organizzi e controlli i servizi, andando oltre ad un intervento di mera elargizione di contributi finanziari. Ma lo stesso vale, alla fine, pure per la diffusione della pratica motoria e sportiva amatoriale, di competenza dello Stato e degli altri enti territoriali, sostanzialmente però affidata ad altri soggetti privati, quali gli enti di promozione sportiva, che si avvalgono del sostegno economico pubblico pur conservando la loro indipendenza, sia in fase di progettazione che di esecuzione delle attività.

Sarebbe perciò opportuno prendere spunto dal sistema francese e andare oltre il convincimento che promuovere lo sport comporti per le amministrazioni pubbliche solamente l'onere di aiutare economicamente i privati a realizzare i loro obiettivi. Un'ideale attività pubblica di promozione non può in effetti limitarsi al conferimento di sovvenzioni e agevolazioni fiscali, ma deve tenere conto di

---

<sup>28</sup> Art. 15, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242.

tutte le misure utilizzabili allo sviluppo dell'attività sportiva, tra cui quelle di carattere organizzativo che consentano di creare e mantenere appositi istituti dedicati allo sviluppo e divulgazione della cultura sportiva.

L'asserita finalità pubblica rinvenibile nella diffusione dello sport dovrebbe quindi tradursi in una maggiore autonomia della materia 'sport', sufficiente ad individuare specifici obiettivi e competenze e a concretizzare una realtà progettuale finalizzata al raggiungimento dei livelli minimi delle prestazioni di volta in volta individuati attraverso i noti strumenti di pianificazione.

In un'ottica di riforma, sarebbe in questo senso utile realizzare anche in Italia un'opera di codificazione della normativa in tema di sport, rendendola realmente una materia autonoma all'interno dell'ordinamento giuridico e giustificando altresì la creazione di un sistema di direzione e controllo del movimento sportivo di spettanza prettamente pubblica, che dia la possibilità allo Stato e agli enti territoriali di individuare i parametri ai quali tutti i soggetti operanti nel settore dovrebbero conformarsi, in specie laddove la loro attività rivesta un'utilità pubblica.

## CAPITOLO 3

### **IL CONTRASTO AL DOPING**

#### **3.1 - Gli strumenti normativi contro il doping in Italia e nel mondo.**

Dopo decenni di sostanziale indifferenza da parte del legislatore e di una crescente necessità di creare un fronte comune all'interno del mondo sportivo per contrastare il problema, presente sin dagli albori delle pratiche sportive ma esploso in tutta la sua allarmante ampiezza negli anni ottanta, il doping è oggi in Italia vietato esplicitamente, sia dall'ordinamento sportivo che dalla legislazione statale.

Le due normative si ricalcano peraltro solo in apparenza, poiché affrontano la questione da punti di vista differenti, preoccupandosi infatti l'ordinamento giuridico sportivo di garantire principalmente la lealtà e la correttezza nelle competizioni sportive; l'ordinamento statale di tutelare invece 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 e per non essere azionabile unicamente nei confronti dei soggetti operanti nel mondo sportivo.

A livello internazionale esistono invece varie intese per cercare di fronteggiare il problema del doping in chiave comune. Per quanto già dalla fine degli anni sessanta il Consiglio d'Europa abbia elaborato delle specifiche raccomandazioni, è a partire dalla metà degli anni ottanta che vengono

attuare importanti iniziative in tema di doping, delle quali l'adozione della Carta europea contro il doping nello sport nel 1984 e la sottoscrizione della Convenzione europea contro il doping nello sport nel 1989 rappresentano gli esempi più significativi in ambito europeo.

Si segnala inoltre la Dichiarazione di Losanna sul doping nello sport, frutto della Conferenza mondiale sul doping nello sport del 1999, la quale ha portato poi all'istituzione della più rilevante organizzazione che svolge attività di contrasto alla diffusione del doping, l'Agenzia mondiale antidoping WADA. Questa Agenzia ha elaborato un apposito Programma mondiale antidoping, che comprende la realizzazione del Codice mondiale antidoping, adottato dal CIO nel luglio 2003, di standards internazionali e di modelli di migliore pratica.

### **3.2 - La normativa penale contro il doping.**

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 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 dei suesposti 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, 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, a pena di semplice ammenda (l'illecito è stato poi addirittura depenalizzato), 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*)<sup>29</sup>.

Questa legge, integrata dal decreto ministeriale di approvazione della lista dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche mediche vietate, 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.

Il decreto ministeriale di approvazione della lista dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche mediche vietate è stato emanato dal Ministero della Salute, di intesa col Ministero per i Beni e le Attività Culturali, il 15 ottobre 2002, 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.

Per evidenti fini di deterrenza, che come obiettivo 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.

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, da attuarsi nell'ambito dei piani sanitari regionali. 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.

L'oggetto giuridico del reato previsto dalla legge (ovverosia 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; e

---

▪ <sup>29</sup> Sulla normativa penale italiana si vedano, tra gli altri, G. ARIOLLI, V. BELLINI, *Disposizioni penali in materia di doping*, Milano, 2005; R. FOGLIATA, E. FRAGASSO, *Doping e legge penale*, in S.D. FERRARA (a cura di), *Doping Antidoping*, Padova, 2004, p. 91 ss.; L. LEONE, *Profili normativi in tema di doping*, in Lai-Messina (a cura di), *Ombre sul traguardo. Aspetti medici, psicologici e legali per la prevenzione del doping*, Cagliari, 2007, p. 171 ss.

questo malgrado 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.

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 (c.d. doping autogeno). 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.

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".

Poiché la legge parla di prestazione agonistiche e non più di competizioni sportive, come nelle precedenti normative e come nell'attuale regolamento antidoping del CONI, ne deriva l'applicabilità della stessa in tutte le attività sportive organizzate, anche se amatoriali, e la possibilità di effettuare controlli pure durante gli allenamenti. Tale delimitazione dell'ambito di operatività della legge risulta peraltro 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).

Si tratta inoltre di un reato "di pericolo", non richiedendosi, perché il fatto costituisca reato, il verificarsi dell'evento illecito voluto dall'agente (l'alterazione delle prestazioni agonistiche) ed essendo invece sufficiente l'idoneità della condotta, quale ad esempio la somministrazione di una sostanza dopante, a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo.

Se si verifica un danno alla salute la pena risulta invece aggravata, mentre un'altra aggravante è prevista quando il fatto viene commesso nei confronti di un minore, ritenendosi maggiore la pericolosità della condotta. Questa ipotesi di aggravamento della pena era già contenuta nella legge 1099/71, insieme a quella, ugualmente ripetuta dalla legge 376/00, stabilita 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.

Secondo la 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.

Essendo richiesta la ricomprensione del farmaco, della sostanza o della pratica medica impiegata nelle classi contenute nel decreto ministeriale, la legge antidoping appare quindi sostanzialmente inefficace fino al momento dell'emanazione della lista avvenuta con il D.M. 15 ottobre 2002, nonostante la legge sia entrata in vigore quasi due anni prima<sup>30</sup>.

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), il vero e proprio commercio illecito di farmaci e di sostanze ricompresi nelle classi di cui al decreto ministeriale, attraverso canali diversi dalle farmacie. Quello del commercio illecito di farmaci e sostanze dopanti è 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.

---

<sup>30</sup> 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, 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).

### 3.3 - La regolamentazione sportiva italiana contro il doping.

La disciplina sportiva italiana fondamentale in materia di doping è dettata dal Regolamento dell'attività antidoping del CONI, che fa espresso riferimento al Codice Mondiale Antidoping WADA (World Anty-Doping Agency, istituita nel 1999), rispetto al quale si pone come strumento nazionale di attuazione, nonché alla lista delle sostanze vietate e dei metodi proibiti, elaborata annualmente dalla WADA e immediatamente operativa anche in Italia senza ulteriori approvazioni da parte del CONI<sup>31</sup>.

In effetti il CONI, in ambito di contrasto al doping, è stato riconosciuto dalla WADA quale Organizzazione antidoping nazionale (NADO), ovverosia l'ente nazionale cui viene riconosciuta la massima autorità e responsabilità in materia di adozione e attuazione della normativa antidoping, direzione dei prelievi dei campioni, gestione dei risultati dei test e conduzione dei dibattimenti. Al suo interno vi sono varie strutture preposte all'attività antidoping, tra cui l'ufficio di procura antidoping (U.P.A.), la commissione antidoping (C.A.), la commissione scientifica antidoping (C.S.A.) e il giudice di ultima istanza in materia di doping (G.U.I.).

Al regolamento del CONI si aggiungono i regolamenti antidoping delle varie F.S.N. (Federazioni Sportive Nazionali) e D.S.A. (Discipline Sportive Associate), che ne attuano le disposizioni e che sono adottati in coerenza con quelli delle (eventuali) rispettive Federazioni Sportive Internazionali.

Gli interessi tutelati dalle norme sportive antidoping, diversamente dalla normativa statale, preoccupata principalmente della salute dei cittadini, sono la salvaguardia dei principi di lealtà e correttezza nelle competizioni sportive, oltre che dei valori culturali dello sport, inteso anche nella sua funzione di valorizzazione delle naturali potenzialità fisiche e delle qualità morali degli atleti.

Le regole sportive dettate al fine di contrastare pratiche di doping sono ispirate a criteri di ferrea rigidità, che consentono quindi ampi margini di applicazione delle sanzioni disciplinari una volta riscontrata la positività dei controlli. L'appello è ammesso solo in caso di irregolarità procedurali<sup>32</sup>.

A differenza dalla legge statale 376/00 il grado di prova della fattispecie è infatti basato qui fondamentalmente sulle probabilità e vige inoltre il principio della responsabilità oggettiva dell'atleta, salvo annullamento o riduzione della sanzione se l'atleta prova l'assenza di colpa o la colpa non significativa. Viene poi punito anche il solo possesso, salvo che l'atleta non provi la mancanza di controllo nella circostanza, e in modo uguale pure il divieto di sottoporsi ai controlli, così come il semplice tentativo di doping, dal quale non sia però volontariamente desistito.

Secondo il diritto sportivo costituisce doping:

- la presenza di una sostanza vietata o dei suoi metaboliti o marker in un campione biologico dell'atleta;
- l'uso o tentato uso di una sostanza vietata o di un metodo proibito;
- il rifiuto o l'omissione, senza giustificato motivo, di sottoporsi al prelievo dei campioni biologici;
- la violazione, senza giustificato motivo, delle condizioni previste per gli atleti che devono sottoporsi ai test fuori competizione;
- la manomissione o il tentativo di manomissione di una qualsiasi fase dei controlli antidoping.

<sup>31</sup> L'attuale versione del regolamento è stata approvata dal Consiglio Nazionale del CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) il 30 giugno 2005 e in seguito modificata più volte dalla Giunta Nazionale del CONI, in ultimo con delibera n. 319 del 23 luglio 2008.

<sup>32</sup> Sul tema dell'antidoping in ambito di diritto sportivo possono vedersi V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005; G. Valori, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005; L. MUSUMARRA, *Il doping*, in L. MUSUMARRA, L. SELLI (a cura di), *Diritto dello sport*, Le Monnier Università, Firenze, 2004

- il possesso di sostanze vietate e la pratica di metodi proibiti (nel caso di uso di farmaci per uso terapeutico, serve il preventivo rilascio di un'apposita autorizzazione da parte del CONI);
- la somministrazione di una sostanza vietata o la sua tentata somministrazione, il ricorso ad un metodo proibito o il suo tentativo, o altrimenti fornire assistenza, incoraggiamento e aiuto, istigare, dissimulare o assicurare complicità in altra forma all'atleta.

Viene sanzionato più gravemente il fatto se è commesso da chi esercita la professione medica o quella farmaceutica o professioni connesse.

### **3.4 - La Convenzione internazionale 2005. Considerazioni sul sistema italiano antidoping.**

Il 1° febbraio 2007 è entrata in vigore a livello internazionale, al termine del primo giro di ratifiche da parte degli Stati, la Convenzione contro il doping nello sport, adottata a Parigi alla 33<sup>a</sup> Conferenza generale dell'UNESCO il 19 ottobre 2005, con la quale si è passati da una mera intesa di carattere esortativo, qual era la Dichiarazione di Copenaghen del 2003, ad un vero e proprio accordo, vincolante per gli Stati aderenti. L'Italia ha provveduto alla sua ratifica con la legge 26 novembre 2007 n. 230.

Con questa Convenzione è stata data un'investitura ufficiale alla WADA e al Codice Mondiale Antidoping, allegato in appendice alla Convenzione e di cui essa fa proprie al suo interno molte norme, quali l'elenco delle definizioni e delle violazioni antidoping. Tuttavia, per quanto gli Stati contraenti siano vincolati al rispetto dei principi generali del Codice come matrice per le misure legislative o amministrative da adottare in materia di doping, la Convenzione non recepisce il Codice nel suo complesso rendendolo obbligatorio in quanto tale, al pari di quanto è avvenuto a livello sportivo. Non si è pertanto riusciti a superare anche in questo caso la dicotomia esistente tra istituzioni statali ed organizzazioni sportive, fondata su criteri di quanto possibile autonomia e non ingerenza<sup>33</sup>.

La Convenzione lascia ai singoli Stati membri la libertà di adottare misure complementari al codice WADA, attraverso leggi, regolamenti, politiche o provvedimenti amministrativi e viene inoltre espressamente prevista la possibilità di stabilire sanzioni *anche* di natura penale per il personale di supporto degli atleti colpevoli di doping. Ma, se da un lato non vi è quindi alcun obbligo per gli Stati aderenti i cui ordinamenti non annoverano sanzioni penali in materia di doping di provvedere in tal senso, dall'altro anche quegli Stati che viceversa abbiano un regime più severo, prevedendo in particolare sanzioni penali pure nei confronti degli atleti, non sono obbligati ad abrogare tale regime.

Se a ciò si aggiunge che nella versione definitiva è stata inserita la c.d. clausola federale, fortemente voluta da Paesi come gli USA e il Canada, grazie alla quale vengono fatte salve le competenze dei singoli Stati federati anche laddove lo Stato federale abbia aderito alla Convenzione, si crede di potersi svolgere alcune brevi considerazioni sulla reale portata uniformante dell'accordo. Per quanto infatti la Convenzione internazionale contro il doping del

<sup>33</sup> Su questo tema L. LEONE, *Politica e tecnica legislative in materia di doping*, in *GiustiziaSportiva.it*, Padova, 2008, I, p. 82 ss.

2005 abbia come scopo la definizione di uno strumento giuridico internazionalmente riconosciuto attraverso cui armonizzare sia le diverse legislazioni nazionali che la cooperazione tra i vari Stati e le organizzazioni sportive nazionali e internazionali in materia di contrasto al doping, è pur vero che anche dopo la sua entrata in vigore restano delle zone d'ombra, che rischiano di limitare parecchio i reali effetti dell'accordo in termini di omogeneità di trattamento delle pratiche di doping tra nazione e nazione.

In proposito deve ricordarsi come, pure limitandoci al solo ambito europeo, esistano posizioni recisamente differenti rispetto alla necessità e all'opportunità di intervenire con una legge dedicata, prevedendo in particolare delle sanzioni di carattere penale per le fattispecie di doping. Mentre infatti vi sono Paesi – quali ad esempio l'Italia, la Francia, la Spagna e la Svezia – che hanno emanato leggi *ad hoc*, ve ne sono altri, per lo più tradizionalmente portati ad un'organizzazione dello sport di tipo privatistico (si pensi al Regno Unito) e quindi poco propensi ad ingerenze statali nelle questioni sportive, che credono siano le organizzazioni sportive a dovere approntare strumenti adeguati di deterrenza, potendosi comunque applicare all'occorrenza le norme penali già esistenti.

Anche dove esiste una specifica legge antidoping si riscontrano diverse differenze. Si consideri nello specifico che mentre in Italia, così come in Svezia, è sanzionato penalmente il c.d. doping autogeno, venendo cioè punito come reato l'assunzione volontaria di sostanze dopanti da parte dello sportivo; in nazioni quali la Francia e più recentemente Spagna e Austria, le sanzioni penali riguardano le condotte di commercio, prescrizione, somministrazione, offerta etc. ma non anche gli atleti, passibili soltanto di sanzioni amministrative. In Italia, in particolare, la legge antidoping del 14 dicembre 2000 n. 376 prevede le medesime pene (peraltro con un *range* di condanna piuttosto ampio: da 3 mesi a 3 anni) e la medesima figura delittuosa, inquadrabile tra i reati di pericolo a dolo specifico, per tutti i soggetti e per tutte le fattispecie legate al doping, senza distinguere, tra l'altro, a seconda del quantitativo, così come avviene invece in Svezia.

Evitando valutazioni di natura sociopolitico o addirittura morale sulla scelta di politica criminale operata nel nostro Paese in tema di doping, sembra nondimeno potersi dubitare della forza deterrente della legge antidoping italiana, in particolare rispetto alla diffusione del fenomeno tra i giovani a tutti i livelli sportivi, che dovrebbe tradursi in una marcata spinta dissuasiva a fare ricorso a mezzi che, oltre a essere scorretti, si rivelano fatalmente nocivi per la salute degli atleti. E ciò vale quantomeno per gli atleti stessi, costituendo forse per loro una maggiore minaccia la previsione delle squalifiche sportive e per i quali, di converso, senza neppure distinguere nella lettera del legislatore tra professionisti e dilettanti, sono stati tramutati in fattori criminogeni quegli impulsi e desideri, a volte ingenui e difficilmente controllabili in giovane età, che li sospingono verso il doping e che sono spesso frutto di forti condizionamenti ambientali.

A proposito del carattere di deterrenza delle sole sanzioni sportive e della necessità di un intervento pubblico di sostegno alle istituzioni sportive, deve osservarsi come esse dimostrino una certa incapacità ad affrontare con decisione il fenomeno doping. I controlli antidoping svolti in Italia sia dalle Federazioni Sportive che direttamente dal CONI attraverso il suo Comitato per i controlli antidoping non riscontrino in media neanche l'1% di positività, mentre i risultati dei controlli disposti dalla Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping, istituita presso il Ministero della Salute, si attestano invece ben sopra il 2% di positività.

Se si volesse azzardare una comparazione oltre i confini nazionali, ad esempio con i dati statistici della *Agence française de lutte contre le dopage*, si deve constatare come gli atleti d'oltralpe risultino *ex actis* più dediti al doping, avendosi in Francia percentuali di positività intorno al 4% (così nel 2006, peraltro in diminuzione rispetto agli anni precedenti). Non ritenendo di potersi attribuire simili differenze ad una maggiore efficacia del sistema repressivo italiano, quantomeno per il limitato periodo di tempo di applicazione della legge statale, si crede che esistano delle crepe nell'edificio preposto al

controllo e al monitoraggio sul doping e che altro debba essere ancora fatto per giungere ad avere un sistema organizzato diretto alla repressione delle pratiche di doping; un sistema sulla cui realizzazione pesa anche la perdurante inattività delle Regioni, restie a svolgere quel ruolo attivo e capillare di prevenzione sul territorio che la legge assegna loro nell'ambito dei piani sanitari regionali, con particolare riguardo alle attività sportive amatoriali.

*Rebus sic stantibus*, sarebbe importante che i diversi Governi riuscissero a trovare un'intesa forte in tema di lotta al doping, quantomeno in ambito UE, che portasse anche ad un ponderato confronto tra le diverse soluzioni proposte dalle normative nazionali e le reali forze di contrasto al doping che il mondo sportivo è in grado di mettere in campo, dato che quest'ultimo subisce inevitabilmente le pressioni, di natura spesso economica, messe in atto sia dall'interno che al di fuori delle istituzioni sportive, correndo così il rischio di vedere compromessi i risultati che da esso ci si attende, anche da parte pubblica. Ciò sembra quanto mai opportuno, se si vuole evitare – in un futuro che vede sempre più allarmante il pericolo doping (non ultimo per la strisciante notizia sulla pratica, che sarebbe già in uso, del doping genetico) – di avere creato una sorta di enorme castello di difesa contro il doping, che si riveli tuttavia tristemente vuoto al suo interno: un sistema antidoping che sarebbe allora destinato ad assumere per lo più solo una valenza simbolica, in risposta alla richiesta di tutela nei confronti delle istituzioni competenti da parte della società civile, sollecitata dal clamore suscitato dai *mass media*, al fine di dare credibilità e stabilità all'intero pianeta "sport", in realtà ormai fuori controllo. Ma la lotta al doping non può essere abbandonata né sottostimata dalle istituzioni pubbliche se soltanto si tiene presente che i rischi ad esso connessi coinvolgono una larghissima parte della popolazione, per lo più giovani.

La Convenzione contro il doping nello sport dell'UNESCO ha quindi lasciato alcune questioni irrisolte a livello internazionale, tra le quali quella della punibilità per doping degli atleti, che in un mondo altamente globalizzato quale quello sportivo inevitabilmente creano delle insidiose variabili nell'efficacia del sistema mondiale antidoping. In relazione a ciò gli Stati, quantomeno in ambito UE, dovrebbero superando alcune ambiguità che hanno mosso le scelte nelle politiche repressive nazionali e tentare di ridurre le differenze che esistono tra esse, realizzando congiuntamente alle istituzioni comunitarie e insieme alle organizzazioni sportive un sistema antidoping compiutamente "integrato", che raccordi l'attività dei vari soggetti sportivi e delle istituzioni pubbliche, internazionali, statali e regionali, e che si interroghi proficuamente su quali siano le migliori strategie repressive, anche in termini di misura e di effettività nell'applicazione delle sanzioni.