

07.069

**Messaggio
concernente la Convenzione internazionale contro il doping
nello sport**

del 5 settembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente l'adesione della Svizzera alla Convenzione internazionale contro il doping nello sport.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

5 settembre 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il Consiglio federale chiede alle Camere federali di approvare l'adesione della Svizzera alla Convenzione internazionale contro il doping nello sport adottata dall'UNESCO il 19 ottobre 2005.

La pratica del doping e i rischi che ne derivano sono conosciuti da decenni. L'ampia eco suscitata nella stampa da diversi casi di doping, concernenti soprattutto il ciclismo e l'atletica, ha sensibilizzato il pubblico a questo grave problema. In Svizzera, la responsabilità della lotta contro il doping è assunta congiuntamente da Swiss Olympic, che si occupa dei controlli e delle sanzioni, e dalla Confederazione (DDPS, UFSPO) che invece svolge attività d'informazione, prevenzione e ricerca.

Tenuto conto dell'evoluzione registrata dalla lotta antidoping in questi ultimi anni (istituzione dell'Agenzia mondiale antidoping; AMA), in occasione della Conferenza mondiale sul doping nello sport, tenutasi a Copenhagen nel marzo 2003, è stata presa la decisione di elaborare una Convenzione internazionale contro il doping nello sport per stabilire gli obblighi dei governi nella lotta antidoping, armonizzandoli con il Programma mondiale antidoping elaborato dall'AMA. In seguito a questa decisione, l'UNESCO ha redatto una Convenzione internazionale contro il doping nello sport basata sui lavori preliminari del Consiglio d'Europa e sulla Convenzione europea contro il doping. La Convenzione dell'UNESCO è stata adottata all'unanimità dalla Conferenza generale dell'UNESCO del 19 ottobre 2005.

La prima versione del progetto di aggiornamento del Codice dell'AMA, attualmente in revisione, prevede di sancire l'obbligo di aderire alla Convenzione dell'UNESCO per i Paesi che intendono organizzare Giochi olimpici o Campionati del mondo. Le disposizioni d'applicazione di questo trattato lasciano un grande margine di manovra agli Stati firmatari. Dal canto suo, la legislazione nazionale svizzera già soddisfa le esigenze della Convenzione. Tuttavia, la lotta contro il doping è un settore in continua evoluzione, a livello nazionale come a livello internazionale, e si può quindi prevedere che evolveranno anche le esigenze che devono soddisfare gli Stati firmatari della Convenzione.

La Convenzione dell'UNESCO marca perciò una tappa importante nell'armonizzazione della lotta contro il doping a livello internazionale e, aderendovi, la Svizzera lancia alle federazioni sportive nazionali e internazionali un chiaro segnale quanto alle sue intenzioni di affrontare con la massima serietà la lotta antidoping. A livello nazionale, la revisione attualmente in corso della legge federale del 17 marzo 1972¹ che promuove la ginnastica e lo sport offre un'occasione di riesaminare le disposizioni vigenti in materia di lotta antidoping e, se del caso, di adeguarle all'evoluzione internazionale.

¹ RS 415.0

Indice

1 Punti essenziali del progetto	5902
1.1 Situazione iniziale	5902
1.2 Elaborazione della Convenzione dell'UNESCO	5904
1.3 Risultato dei negoziati	5904
1.4 Principali caratteristiche della Convenzione	5904
1.5 Valutazione	5905
2 Commento dei singoli articoli	5906
2.1 Articoli 1–4: Definizioni, delimitazioni	5906
2.2 Articoli 5–10: diritti e obblighi	5907
2.3 Articoli 11 e 12: controlli antidoping	5908
2.4 Articoli 13–16: cooperazione internazionale	5909
2.5 Articoli 17 e 18: Fondo di contributi volontari	5910
2.6 Articoli 19–27: prevenzione e ricerca	5910
2.7 Articoli 28–43: monitoraggio e disposizioni finali	5910
3 Ripercussioni	5911
3.1 Ripercussioni finanziarie	5911
3.2 Ripercussioni sul personale	5911
4 Rapporto con il programma di legislatura	5911
5 Basi giuridiche	5912
5.1 Rapporto con il diritto europeo	5912
5.2 Costituzionalità	5912
Decreto federale concernente l'adesione della Svizzera alla Convenzione internazionale contro il doping nello sport (<i>Disegno</i>)	5915
Convenzione internazionale contro il doping nello sport	5917

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

L'impiego di sostanze dopanti nello sport non è un fatto nuovo. A rivelare a un ampio pubblico i pericoli derivanti dal doping nello sport è stata la grande eco che ha suscitato nei media il decesso, imputato all'assunzione di amfetamine, del ciclista inglese Tom Simpson durante il Tour de France del 1967. Il caso di Ben Johnson ai Giochi olimpici dell'estate 1988, le rivelazioni sulle pratiche in materia di doping dell'ex Repubblica democratica tedesca, lo scandalo al Tour de France del 1998 nonché i recenti casi di doping scoperti durante i Giochi olimpici di Atene nel 2004 e di Torino nel 2006, come pure durante i Tour de France 2006 e 2007, e i casi verificatisi nell'atletica leggera statunitense hanno definitivamente sensibilizzato il pubblico nei confronti di questo grave problema. Inoltre, in molti casi di doping sono venute alla luce le strette relazioni tra gli sportivi e i membri del loro personale di supporto (per esempio nell'affare BALCO negli Stati Uniti o nel caso delle banche del sangue in Spagna).

Per quanto concerne lo sport retto dal diritto privato, già nel 1968 il Comitato internazionale olimpico (CIO) è sceso in campo per lottare contro il doping istituendo una commissione medica e sforzandosi di armonizzare la lotta contro il doping, utilizzando segnatamente una definizione del doping, una lista delle sostanze vietate valevole nel mondo intero e un sistema di accreditamento per i laboratori di analisi del doping. In ambito statale, a partire dalla fine degli anni 1960, è stato soprattutto il Consiglio d'Europa a iniziare a occuparsi della problematica del doping e la sua prima risoluzione in materia di sport già trattava questo tema. Il 16 novembre 1989 è stata adottata una convenzione europea contro il doping nello sport² che è entrata in vigore in Svizzera il 1° gennaio 1993.

Per quanto concerne lo sport retto dal diritto pubblico, questa convenzione europea contro il doping nello sport è stato il primo trattato internazionale a ottenere ampio sostegno. La Convenzione si prefigge di promuovere l'armonizzazione delle misure di lotta contro il doping nel rispetto delle disposizioni legali e costituzionali dei singoli Stati membri; offre un quadro comune ai diversi Paesi e promuove lo sviluppo di un consenso a livello nazionale e internazionale.

Gli avvenimenti del Tour de France 1998 hanno provocato a livello nazionale e internazionale significativi cambiamenti nella lotta contro il doping. L'intervento della giustizia francese ha rivelato che anche al personale di supporto degli sportivi erano rivolte gravi accuse.

Dopo questi fatti in Svizzera sono stati depositati numerosi interventi parlamentari che chiedevano una normativa legale per la lotta contro il doping ed esigevano un inasprimento della possibilità di chiamare a rispondere del proprio operato sotto il profilo giuridico i membri del personale di supporto degli sportivi di élite che somministrano sostanze e fanno uso di metodi dopanti, e ciò anche in applicazione delle disposizioni della Convenzione europea. A tal fine, nella legge federale del

² RS 0.812.122.1

17 marzo 1972³ che promuove la ginnastica e lo sport è stato introdotto il divieto delle sostanze e metodi dopanti, ed è pure stato conferito alla Confederazione un mandato per la promozione della prevenzione del doping.

A livello internazionale, il 10 novembre 1999 a Losanna, l'Agenzia mondiale antidoping (AMA), si è costituita in fondazione di diritto svizzero. I suoi compiti consistono nella promozione e nell'armonizzazione sul piano internazionale della lotta contro il doping in tutti i settori. Nella breve storia dell'AMA, l'adozione del programma mondiale antidoping (PMAD) rappresenta una tappa importante. Il Consiglio di fondazione dell'AMA lo ha approvato il 5 marzo 2003 a Copenhagen, in occasione della seconda conferenza mondiale sul doping nello sport, dopo che vi avevano consentito le organizzazioni sportive internazionali e i circa 80 rappresentanti di governi presenti. Il Programma è strutturato in tre parti: il codice, quattro standard tecnici e numerosi modelli non vincolanti di buone pratiche.

Fino ai Giochi olimpici di Atene nel 2004, il Codice era stato firmato e attuato dal CIO, dai comitati olimpici nazionali (e perciò anche da Swiss Olympic), dalle agenzie nazionali antidoping, nonché dalle 35 federazioni mondiali che rappresentano le discipline sportive olimpiche. I Governi non possono firmare il Codice, ma con la Dichiarazione di Copenhagen si sono impegnati a sostenere il Codice «sotto il profilo politico e morale», vale a dire ad adeguare progressivamente le loro legislazioni alle esigenze formulate dal Codice. Era ugualmente stata prevista l'elaborazione di una nuova Convenzione internazionale contro il doping. L'UNESCO ha potuto allora iniziare a elaborare questo trattato che è stato adottato all'unanimità dall'Assemblea generale dell'UNESCO il 19 ottobre 2005.

In Svizzera la responsabilità principale della lotta contro il doping spetta ancora allo sport retto dal diritto privato, ma la Confederazione ha sempre sostenuto gli sforzi a favore di uno sport pulito. Dapprima è intervenuta a titolo sussidiario, tramite gli esperti e il laboratorio di Macolin, ma dopo il 1993 è scesa in campo anche con sussidi diretti per le analisi del doping e assumendo una parte dei compiti (informazione /prevenzione e ricerca).

È attualmente incontestato che la lotta contro il doping presuppone la mobilitazione di tutti i partner coinvolti. La Confederazione ha ogni interesse a far sì che lo sport continui a essere parte integrante della nostra cultura in accordo con la concezione umanista dell'essere umano. Assumono così un ruolo importante per l'educazione e lo sviluppo della gioventù il *fair play*, le pari opportunità, l'onestà nelle competizioni e l'attività fisica propizia alla salute, e meritano di essere tutelati. Nell'ambito di un vasto sondaggio effettuato a fine 2004 sull'attività fisica e il comportamento sportivo sono state poste domande anche in relazione al ruolo dello sport nello sviluppo dei giovani e al doping. Il 66 per cento delle persone intervistate ha giudicato che lo sport ha un influsso «molto positivo» sulla sviluppo della gioventù e il 32 per cento ha considerato tale influsso «positivo». Invece il 96 per cento degli intervistati ritiene che nello sport di élite il doping costituisce un problema «molto grave» o «grave», e l'84 per cento vuole che la pratica del doping nello sport sia severamente proibita.

Il doping contraddice i valori etici dello sport. Come emerge dai dibattiti che seguono la rivelazione di ogni affare di doping, queste pratiche non sono limitate allo sport di élite ma, visto che pregiudicano l'immagine complessiva dello sport, hanno

un effetto anche sulle nuove leve sportive e sullo sport di massa. Nell'ambito del succitato sondaggio del 2004, il 98 per cento delle persone intervistate era per esempio convinto che il doping pregiudica l'immagine dello sport, il 96 per cento riteneva che il doping costituisce un esempio negativo e il 94 per cento conveniva che il doping costituisce una violazione del principio del *fair play*.

Gli sviluppi intervenuti sul piano internazionale hanno chiaramente mostrato che, in assenza di un'azione congiunta dello sport retto dal diritto privato e dello sport retto dal diritto pubblico, non è possibile combattere efficacemente il doping. È quanto si è voluto per esempio esprimere con la costituzione dell'AMA o delle organizzazioni nazionali antidoping, nel cui seno le responsabilità e i compiti sono suddivisi tra lo sport retto dal diritto privato e i governi. Tenuto conto di quanto precede, nel corso degli ultimi anni in Europa sono state create un po' ovunque agenzie nazionali antidoping dotate delle necessarie risorse e competenze.

1.2 Elaborazione della Convenzione dell'UNESCO

Il 10 gennaio 2003, nel corso di una tavola rotonda dell'UNESCO, i ministri dell'educazione fisica e dello sport di 103 Paesi, o i loro rappresentanti, hanno chiesto all'UNESCO di elaborare una Convenzione internazionale contro il doping nello sport basata sulla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1989.

I diversi progetti hanno potuto essere commentati ed emendati dai singoli Stati nell'ambito di sedute allargate di esperti. La Svizzera si è attivamente impegnata in queste deliberazioni.

1.3 Risultato dei negoziati

La Convenzione del Consiglio d'Europa contro il doping ha funto da base per la redazione della Convenzione dell'UNESCO che è stata adottata all'unanimità dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 19 ottobre 2005. Per entrare in vigore alla Convenzione occorre la ratifica di 30 Stati. Considerati i tempi lunghi spesso necessari per le procedure statali di adesione agli strumenti internazionali, la Convenzione non ha potuto entrare in vigore, come inizialmente previsto, prima dei Giochi olimpici di Torino nel 2006.

Attualmente (stato il 3 agosto 2007) è stata firmata da 61 Stati ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. Il Codice mondiale antidoping è attualmente sottoposto a revisione e nel novembre 2007 dovrebbe essere presentato, per adozione, alla Conferenza mondiale. Il nuovo testo prevede che gli Stati che non ratificano la Convenzione dell'UNESCO entro il 31 dicembre 2009 non potranno più partecipare a competizioni di grandi dimensioni come i Giochi olimpici o i Campionati del mondo.

1.4 Principali caratteristiche della Convenzione

La Convenzione è composta da 43 articoli, da due allegati integrativi e da tre appendici. Per gli Stati Parte la Convenzione e i suoi due allegati (l'Elenco dei divieti e l'estratto dello «Standard internazionale per l'autorizzazione d'uso a fini terapeuti-

ci») prevedono obblighi vincolanti di diritto internazionale tuttavia non direttamente applicabili. Il Codice dell'AMA e i due Standard internazionali per i laboratori e per il controllo del doping sono allegati alla Convenzione a titolo informativo sotto forma di appendici senza esserne parte integrante (la Convenzione con i suoi allegati e le sue appendici può essere consultata all'indirizzo web http://www.unesco.it/documenti/documenti/testi/traduzione_convenzione_doping.pdf). In occasione della ratifica non possono essere formulate riserve incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione (cfr. art. 43 della Convenzione).

La Convenzione deve contribuire all'integrazione delle disposizioni e dei principi del Codice mondiale antidoping nelle leggi degli Stati Parte. A tal fine, questi ultimi dispongono di un ampio margine di manovra e possono attuare la convenzione mediante la legislazione, la regolamentazione, con mezzi politici o con disposizioni amministrative. Gli Stati Parte devono adottare disposizioni per:

- limitare la disponibilità di sostanze e metodi proibiti (eccetto nei casi di autorizzazione d'uso a fini terapeutici), comprese le misure contro il loro commercio;
- agevolare i controlli antidoping nel proprio Paese e sostenere il programma nazionale di controllo del doping;
- sospendere i sussidi finanziari agli sportivi e al loro personale di supporto che violano le disposizioni in materia di doping, nonché alle organizzazioni sportive che non adempiono alle disposizioni del Codice;
- incoraggiare i produttori e i distributori di integratori alimentari a introdurre «buone pratiche» per l'etichettatura, il marketing e la distribuzione di prodotti che potrebbero contenere sostanze vietate;
- sostenere l'educazione antidoping degli sportivi e, più in generale, del mondo sportivo nel suo insieme.

1.5 Valutazione

Dal 1993, la Confederazione ha assunto sempre maggiori responsabilità nella lotta contro il doping, soprattutto nei settori dell'informazione, della prevenzione e della ricerca, nonché concedendo sussidi diretti a Swiss Olympic per le sue attività di controllo. In proposito, numerosi aspetti della lotta contro il doping, come la qualità dei controlli e il regolamento professionale delle infrazioni da parte della Camera disciplinare nei casi di doping, la diversità e la qualità dei mezzi di educazione e informazione messi in opera, nonché la ricerca applicata mirata hanno valso alla Svizzera una buona reputazione sul piano internazionale. Nell'aprile 2004 questa buona reputazione è stata confermata da una commissione di esperti del Consiglio d'Europa. Nel contempo, sono tuttavia stati proposti miglioramenti per esempio nel settore dell'estensione dei controlli, del coordinamento nazionale, della ricerca e della cooperazione internazionale.

La Convenzione dell'UNESCO lascia agli Stati membri un ampio margine di manovra in materia di applicazione. Nell'intento di ottenere la massima possibile adesione sul piano mondiale, essa impiega frequentemente espressioni come «se del caso», «per quanto necessario e conformemente alle rispettive legislazioni e procedure nazionali» o «nella più ampia misura possibile».

redatto all'attenzione del Consiglio d'Europa e può servire da base per il rapporto destinato all'UNESCO.

L'*articolo 34* prevede una procedura particolare per la modifica degli Allegati I e II alla Convenzione. Secondo tale procedura, gli emendamenti proposti sono considerati approvati, a meno che i due terzi degli Stati Parte non manifestino la loro opposizione entro 45 giorni a partire dalla notificazione della proposta di emendamento (procedura di *opting out*). Tenuto conto della brevità del termine disponibile per manifestare la volontà del Paese e del carattere tecnico degli Allegati (art. 7a cpv. 2 lett. d LOGA⁹), la competenza di approvare tacitamente o respingere tali emendamenti spetta di massima al Consiglio federale. Il nostro Collegio prevede ugualmente di delegare queste competenze al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e al Dipartimento dell'interno (DFI) in applicazione dell'articolo 48a cpv. 1 LOGA.

Gli *articoli 36–43* contengono le disposizioni finali abituali nelle convenzioni internazionali. Nei sistemi costituzionali federalisti o non unitari si considera che, per quanto concerne le disposizioni della Convenzione la cui applicazione non spetta agli Stati Parte (ma è per esempio di competenza delle province o dei Cantoni), gli Stati Parte rendono note tali disposizioni alle autorità competenti, esprimendo il loro preavviso favorevole all'adozione. La Convenzione può essere denunciata (art. 39). Non è ammessa alcuna riserva incompatibile con l'oggetto e lo scopo della presente Convenzione (art. 43).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

L'adesione della Svizzera alla Convenzione non ha alcuna ripercussione finanziaria diretta. Già dal 1993 la Confederazione fornisce al programma nazionale per la lotta antidoping il sostegno finanziario previsto dall'articolo 11. Inoltre, dal 2003 la Svizzera ottempera al principio espresso dall'articolo 15 secondo cui la comunità degli Stati assicura per metà il finanziamento del bilancio dell'AMA, mentre il finanziamento dell'altra metà incombe al Movimento olimpico. Il corrispondente importo di circa 160 000 franchi annui è iscritto nel bilancio dell'UFSPPO.

3.2 Ripercussioni sul personale

L'adesione della Svizzera alla Convenzione non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il Programma di legislatura 2003–2007 prevede la revisione totale della legge federale che promuove la ginnastica e lo sport e delle relative disposizioni d'esecuzione. Nel frattempo, il 19 ottobre 2005, l'UNESCO ha adottato la Convenzione interna-

⁹ RS 172.010

zionale contro il doping nello sport. Oltre alla succitata revisione legislativa già prevista, il Consiglio federale ha pertanto deciso di presentare al Parlamento un messaggio concernente l'adesione della Svizzera a questa Convenzione dell'UNESCO.

5 Basi giuridiche

5.1 Rapporto con il diritto europeo

Visto che costituiscono un complemento alla Convenzione del Consiglio d'Europa contro il doping che la Svizzera ha ratificato a fine 1992, le disposizioni della Convenzione dell'UNESCO non sono né in concorrenza né in contraddizione con un altro strumento giuridico europeo.

Il 9 febbraio 2006 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione¹⁰ che invita gli Stati membri a intensificare la lotta contro il doping nello sport e a cooperare in tale ambito. Le disposizioni della presente convenzione si prefiggono il medesimo scopo.

5.2 Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost., gli affari esteri competono alla Confederazione. Le competenze dell'Assemblea federale per quanto concerne l'approvazione di trattati internazionali risultano dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

L'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost. prevede che i trattati internazionali siano sottoposti a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la loro attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). La Convenzione non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e può essere denunciata in ogni momento conformemente all'articolo 39. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002¹¹ sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Una simile norma è considerata importante quando, per analogia con l'articolo 164 Cost., dovrebbe essere oggetto di una procedura legislativa formale ai sensi del diritto interno.

La Convenzione contiene alcune disposizioni che vanno considerate importanti ai sensi dell'articolo 164 Cost., visto che, se fossero adottate in diritto interno, dovrebbero figurare in una legge in senso formale. Tra queste vi sono per esempio le seguenti disposizioni della Convenzione:

- l'articolo 8 I n. 1 secondo cui la disponibilità di sostanze e metodi vietati va limitata adottando misure che restringano la loro produzione, circolazione, importazione e distribuzione. Queste misure costituiscono una violazione della libertà economica e, se adottate in diritto interno, dovrebbero essere

¹⁰ GU 33 E del 9.2.2006, pagg. 590-591

¹¹ RS 171.10

previste da una legge in senso formale (art. 164 cpv. 1 lett. b Cost.). Riguardano inoltre ugualmente i diritti e doveri delle persone, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera c Cost;

- l'articolo 9 che chiede l'adozione di sanzioni contro i membri del personale di supporto degli sportivi che commettono una violazione delle regole anti-doping. Anche le sanzioni penali, che limitano diritti costituzionali e costituiscono un'ingerenza nei diritti e doveri delle persone (art. 164 cpv. 1 lett. b e c Cost.), devono poggiare su una legge in senso formale;
- l'articolo 11 lettera a secondo cui le organizzazioni che eseguono controlli del doping devono essere sussidiate o devono essere finanziati i programmi statali di controllo del doping. Queste misure riguardano compiti e prestazioni della Confederazione secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera e Cost. e dovrebbero pertanto essere sancite da una legge in senso formale.

In conseguenza, il decreto che approva la convenzione deve essere sottoposto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

