

Determinazione n. 31/96**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 11 giugno 1996;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1961, con il quale la Lega italiana per la lotta contro i tumori è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1992, 1993 e 1994, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Ente e le deliberazioni del Consiglio direttivo centrale e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Adolfo De Girolamo e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Lega italiana per la lotta contro i tumori per gli esercizi dal 1992, 1993 e 1994;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati delle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1992, 1993 e 1994 - corredati delle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione - della Lega italiana per la lotta contro i tumori, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to De Girolamo

IL PRESIDENTE

f.to Coltelli

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA LEGA ITALIANA PER LA LOTTA CONTRO I TUMORI PER GLI ESERCIZI 1992, 1993 E 1994

SOMMARIO

1. Premessa. 2. Notazioni generali. - 3. L'ordinamento e le funzioni. - 4. La struttura organizzativa. - 5. Il personale. - 6. L'attività istituzionale e le fonti finanziarie. - 7. Profili generali della gestione finanziaria e contabile, la vigilanza ed il controllo. - 8. I conti della gestione e le risultanze complessive. - 9. - Il rendiconto finanziario, le entrate e le uscite. - 10. Il conto economico. - 11. La situazione patrimoniale e la situazione amministrativa. - 12. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La Corte dei conti ha riferito al Parlamento sulla gestione finanziaria della Lega italiana per la lotta contro i tumori fino all'esercizio 1991 (cfr. relazione per gli esercizi 1986-1991, in Atti parlamentari XI legislatura, Camera dei deputati, Doc. XV, n. 35)¹.

Si procede ora al referto - in attuazione dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 - sulla gestione finanziaria degli esercizi 1992, 1993 e 1994, nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

¹ Per gli esercizi precedenti, si vedano: Atti parlamentari III legislatura, Camera dei deputati, doc. XIV, n. 1, vol. III e VI; IV legislatura, Camera dei deputati, doc. XIII, n. 1, vol. XLIX, LXXXVIII e CXLVIII; V legislatura, Senato, doc. XV, n. 88; VI legislatura, Camera dei deputati, doc. XV, n. 29; VIII legislatura, Senato, doc. XV, n. 86; IX legislatura, Camera dei deputati, doc. XV, n. 139.

2. Notazioni generali

Nelle precedenti relazioni, ed in particolare nell'ultima ricordata², si sono segnalate le problematiche di maggior rilievo, ostative ad un'ottimale operatività della Lega e ad una coerente collocazione della stessa nel sistema del Servizio sanitario nazionale. Si è, così, evidenziato come la Lega, ente di grande tradizione e di antica origine, si sia venuta a trovare in una situazione di incertezza dopo l'entrata in vigore della legge n. 833 del 1978, che ha previsto organismi e strutture operanti nello stesso settore di attività e titolari di competenze in parte coincidenti con quelle della Lega medesima. Si è anche preso atto, in relazione a ciò, del permanere dell'esigenza - determinatasi fin dagli inizi degli anni ottanta - di una più convincente connotazione della Lega e di una sua più precisa caratterizzazione da riconnettere all'attribuzione di un complesso ben definito di competenze, differenziate e, nel contempo, complementari rispetto a quelle delle strutture del Servizio sanitario.

Ai fini del superamento della rilevata situazione, la Corte ha ricordato come da più parti si auspicasse il sopravvenire di un mirato ed organico intervento normativo, da adottarsi, eventualmente, nell'ambito di una generale regolamentazione del settore dell'assistenza agli infermi e della lotta alle forme morbose più diffuse e gravi, settore meritevole di attenta considerazione da parte del legislatore, a causa del disordinato e continuo proliferare di organismi di varia natura, finanziati dalla collettività, sollecitata ad intervenire con molteplici forme di pressione.

Altra soluzione praticabile - pur essa ipotizzata dalla Corte - di minor momento e di più limitata efficacia, alla portata diretta dell'Ente, era, invece, la

² Cfr. citata relazione per gli esercizi 1986-1991, pagg. 11-15.

ridefinizione dei compiti istituzionali, da parte dell'Ente stesso, nell'esercizio della propria potestà di auto-organizzazione³.

Di quest'ultima possibilità, in assenza di mutamenti della disciplina normativa della materia⁴, si è avvalsa la Lega, nel periodo in riferimento. E' stato dato, così, impulso alla procedura per la deliberazione di un nuovo statuto e lo stesso - completato il relativo iter - è stato approvato con decreto del Ministro della Sanità del 24 marzo 1994⁵.

La nuova disciplina statutaria, - su cui si tornerà nel paragrafo seguente per porne in luce i contenuti, la portata e gli effetti innovativi - costituisce, in ogni caso, un risultato positivo, segno di vitalità e di impegno dell'Ente e di attenzione da parte del Ministero vigilante.

E' di rilievo la circostanza che, con le intervenute modifiche statutarie, oltre ad essere state rimodulate le funzioni della Lega in relazione al quadro istituzionale di riferimento, sono state definite la natura giuridica e la connotazione delle Sezioni provinciali, la cui indeterminatezza ontologica, con le conseguenti incertezze circa i rapporti con la Sede centrale, aveva influito negativamente, come evidenziato nei precedenti referti al Parlamento⁶, sulla funzionalità ed operatività dell'Ente.

Con riguardo a quanto dianzi segnalato, può notarsi che si sono oramai verificate talune importanti condizioni⁷ perchè la Lega, ridefinita nel suo ruolo e

³ V. nota precedente.

⁴ Una proposta di legge per il riassetto istituzionale della Lega (n. 257 in data 18 aprile 1994) risulta presentata, senza esito, alla Camera dei deputati anche nel corso della XII legislatura, così come verificatosi nelle precedenti.

⁵ Pubblicato sulla G.U. n. 88 del 16 aprile 1994.

⁶ Cfr. ricordata Relazione al Parlamento per gli esercizi 1986-1991, pagg. 32-33.

⁷ Secondo quanto comunicato formalmente dalla Lega (nota n. 94/0164 del 21 gennaio 1994, trasmessa per conoscenza anche alla Procura regionale per il Lazio della Corte, in data 3 febbraio 1994) risultano concluse favorevolmente per gli interessati, e senza che sia emerso alcun profilo pregiudizievole per l'Ente, le vicende penali ricordate nella precedente relazione, che avevano coinvolto, in passato, i titolari "pro tempore" delle funzioni di vertice dell'Istituto.

sempre forte del consenso associativo⁸, possa operare con rinnovato impulso e consapevolezza degli obiettivi da perseguire.

⁸ Il numero dei soci, a fine 1994, ha superato le 600 mila unità.

3. L'ordinamento e le funzioni

La Lega italiana per la lotta contro i tumori, eretta in Ente morale, con l'attuale denominazione, con il R.D. 16 gennaio 1927, n. 114, è un ente di diritto pubblico ricompreso dalla legge n. 70 del 1975 tra gli enti di assistenza generica di cui alla tabella II allegata alla legge stessa. E' stata assoggettata al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259 del 1958, con D.P.R. 6 aprile 1961, ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero della Sanità, sul cui bilancio grava l'ordinaria contribuzione statale di cui si dirà successivamente. E' ricompresa - per effetto del D.P.C.M. 14 settembre 1994⁹ integrativo della tabella A annessa alla legge 29 ottobre 1984, n. 720 - tra gli Enti ed organismi pubblici destinatari del sistema di tesoreria unica.

La qualificazione attribuita dalla legge n. 70 del 1975 - come già notato nella precedente relazione al Parlamento¹⁰ - pur nella valutazione favorevole dell'utilità dell'Ente, operata dalla fondamentale normativa - potrebbe apparire, sotto taluni profili, riduttiva, in ragione della circostanza che sono indubbiamente perseguite dalla Lega molteplici finalità, di studio e ricerca, di formazione ed aggiornamento sanitario, che non appaiono riconducibili alle funzioni tipiche di assistenza generica, svolte ordinariamente dagli enti inquadrati nella categoria in argomento.

Le adombrate perplessità hanno ancor più ragion d'essere ove si consideri il complesso dei compiti istituzionali di cui è attualmente titolare la Lega e che sono specificati dall'art. 2 del nuovo Statuto, approvato, come già segnalato, con decreto del Ministero della Sanità 24 marzo 1994. Tali funzioni si concretizzano nella *promozione, anche attraverso la partecipazione e l'attuazione, di:*

- iniziative di studi e ricerche;

⁹ Pubblicato nella G.U. n. 235 del 7 ottobre 1994.

¹⁰ Cfr. nota 2.

- *attività di informazione e di educazione alla salute;*
- *realizzazione di programmi per la formazione e l'aggiornamento del personale medico e non medico e dei volontari;*
- *attività di prevenzione oncologica e di diagnosi precoce, di assistenza psico-sociale, di riabilitazione, e di assistenza domiciliare anche attraverso varie espressioni di volontariato, nel rispetto della normativa concernente le singole professioni sull'assistenza sanitaria;*
- *programmazione oncologica elaborata in sede centrale e periferica, curando un costante collegamento con le varie Istituzioni pubbliche e private qualificate che si interessano di problemi oncologici o correlati all'oncologia;*
- *interscambio di informazioni e collaborazioni con organismi similari a livello nazionale ed internazionale;*
- *raccolta del supporto economico pubblico e privato per il potenziamento della lotta contro i tumori;*
- *iniziative per il miglioramento della qualità dell'assistenza oncologica;*
- *altri compiti che possono essere attribuiti dalle leggi o da altre fonti normative.*

Risulta di tutta evidenza dalla considerazione dei compiti di notevole ampiezza che la Lega ha deliberato di assumere, che il progetto operativo di cui l'Ente si è fatto carico è di particolare impegno e comporta che l'attività istituzionale si espliciti in svariati, differenti ambiti (nel campo della ricerca, dell'informazione ed educazione sanitaria, della formazione professionale, dell'assistenza agli infermi, delle collaborazioni scientifiche nazionali ed internazionali, della promozione di iniziative di supporto economico alla lotta contro i tumori). Ed alla Lega compete tutto ciò nella sua qualità di Ente pubblico sovvenzionato dallo Stato, oltrechè fruitore delle altre consentite fonti di

finanziamento, e comunque sempre operante - sotto la vigilanza del Ministero della Sanità - con l'obiettivo primario di combattere la patologia oncologica.

La ridefinita caratterizzazione della Lega è correlata, nel disegno del nuovo Statuto, ad una serie di rilevanti modifiche di portata ordinamentale ed organizzativa che dovrebbero porre l'Ente in condizione di operare con maggiore efficacia, rispetto al passato.

Le principali innovazioni introdotte dal nuovo Statuto - ferma restando la natura di ente associativo della Lega, ribadita dall'art. 1 - riguardano:

- la formale qualificazione delle Sezioni provinciali, in precedenza prive di una precisa connotazione;
- la disciplina del regime patrimoniale delle Sezioni e la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le stesse e la Lega;
- la riduzione del numero dei componenti del Consiglio direttivo centrale, nei termini in cui si vedrà in prosieguo, con l'evidente fine di renderne più incisiva e celere l'azione;
- l'attribuzione di un predeterminato, effettivo ruolo di supplenza al Vice Presidente, chiamato anche a far parte della Giunta esecutiva, nell'intento di assicurare la continuità dell'azione dell'Ente;
- la istituzione della nuova figura del Direttore generale (che sostituisce quella del Segretario generale) nonché del Comitato scientifico, organismo di programmazione scientifica in precedenza non previsto, e del Collegio dei Probiviri;
- la istituzione dei Comitati regionali di coordinamento, destinati a raccordare l'azione delle varie Sezioni provinciali in ciascuna regione.

Se sulle intervenute modifiche strutturali ed organiche si riferirà nel successivo paragrafo, occorre qui dare immediatamente atto della portata e degli effetti della soluzione statutariamente prescelta per il problema della

connotazione delle Sezioni provinciali e della collocazione delle stesse nell'ambito dell'Ente.

Si è osservato nella precedente relazione al Parlamento¹¹ come le questioni della indeterminatezza della natura giuridica delle Sezioni e dell'inammissibilità dello svolgimento, da parte delle stesse, di talune attività giuridicamente rilevanti, fossero state di notevole ostacolo alla operatività dell'Ente e come da più parti si auspicasse, anche sotto tale profilo, un intervento chiarificatore.

Il nuovo Statuto ha, come si è detto, affrontato tale problematica; ha qualificato le Sezioni come le *strutture portanti* dell'Ente, pur senza ricomprenderle tra gli organi in senso proprio, e le ha assimilate alle Associazioni non riconosciute (di cui agli artt. 36 e segg. del cod.civ.), con previsione esplicita della possibilità che le stesse si costituiscano in Associazioni di volontariato e fruiscono degli strumenti operativi disponibili per la legge 11 agosto 1991, n. 266. Ha, altresì, previsto che le Sezioni abbiano patrimonio proprio, distinto da quello della Lega, con conseguente separata responsabilità, e godano di autonomia amministrativa e gestionale.

Il surriferito complesso di disposizioni, che fa coesistere un Ente pubblico nazionale "Lega" con articolazioni periferiche costituite da strutture associative, di tipo privatistico, dotate di pronunciata e rilevante soggettività, ha introdotto taluni importanti istituti che tendono a garantire l'unitarietà della Lega, nel suo complesso, ed il generale, coordinato perseguimento dei fini istituzionali. Si noti al riguardo che lo Statuto, tra l'altro, dispone:

- che le Sezioni operano nel quadro delle direttive e sotto il coordinamento della Lega (art. 1);

- che il potere di istituzione e di scioglimento delle Sezioni è di esclusiva competenza del Consiglio direttivo centrale (art. 21, 1° comma);

¹¹ Si veda citata relazione al Parlamento per gli esercizi 1986-1991, pagg. 22-25 e 32-36.