

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BOMPIANI, MELOTTO, DE ROSA, AZZARETTI, GIAGU DEMARTINI, CONDORELLI, MANZINI, GRASSI BERTAZZI, MEZZAPESA, LAURIA, SPITELLA, NERI, ZECCHINO, PERINA, PERUGINI, PULLI, REZZONICO, BOGGIO, GUZZETTI, PINTO, CAPPUZZO, ALIVERTI, TRIGLIA, POLI, NIEDDU, ZANGARA, DI STEFANO, PARISI, SARTORI, IANNI, DE CINQUE, DE GIUSEPPE, GRAZIANI, TOTH, IANNIELLO, MICOLINI, SANTALCO, BEORCHIA, MURMURA, CECCATELLI, LOMBARDI, MAZZOLA, TANI, TAGLIAMONTE, VENTRE, BONORA, VETTORI, FONTANA Elio, COVELLO, COVIELLO, DONATO e CHIMENTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 AGOSTO 1989

Riordinamento della Lega italiana per la lotta contro i tumori

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La Lega italiana per la lotta contro i tumori opera da più di sessant'anni nel settore della ricerca, della prevenzione e dell'assistenza in campo oncologico. In tale arco di tempo la posizione giuridica dell'ente all'interno dell'ordinamento ha attraversato varie fasi.

Originariamente sorta come associazione non riconosciuta, con la denominazione di «Federazione nazionale italiana per la lotta contro il cancro», con finalità di ricerca e di assistenza sanitaria, la Lega fu eretta in ente morale con il regio decreto 16 gennaio 1927, n. 114, che ne approvò anche lo statuto. La legge 20 marzo 1975, n. 70, recante disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente,

riconoscendo l'utilità della Lega, le ha conferito personalità giuridica di diritto pubblico e l'ha inserita tra gli «enti di assistenza generica», di cui alla categoria II della tabella allegata alla legge medesima.

Nell'ultimo decennio l'attività della Lega si è peraltro sviluppata in un contesto di profonde trasformazioni di molti settori dell'ordinamento, trasformazioni che hanno inciso in modo rilevante sulla posizione istituzionale dell'ente, non intaccandone l'efficacia dell'azione, ma ponendo problemi di verifica e di ridefinizione del suo ruolo e delle sue funzioni. A fronte di tali mutamenti la disciplina normativa della Lega è risultata inadeguata a risolvere i nodi problematici che da più versanti si sono posti.

Le maggiori incertezze sono sorte con riferimento all'attività esercitata dalla Lega nel settore delle funzioni assistenziali, atteso che l'ente, per espressa previsione statutaria, è sorto con finalità di ricerca scientifica e di assistenza sanitaria in campo oncologico. La legge 20 marzo 1975, n. 70, come si è già accennato, ha collocato la Lega tra «gli enti di assistenza generica», classificazione che all'epoca aveva peraltro la finalità di disciplinare in maniera uniforme lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale dipendente dagli enti interessati dalla legge di cui sopra. Per quanto concerne invece i compiti previsti dallo statuto della Lega è da rilevare che la legge di riforma sanitaria, n. 833 del 1978, ha demandato alle regioni tutte le funzioni di assistenza sanitaria, ivi comprese quelle svolte dall'ente, il cui ruolo nell'attuale sistema è stato pertanto privato delle funzioni previste dal suo statuto relative alla costituzione e al funzionamento dei centri per la diagnosi e la cura dei tumori e di assistenza e di cura, anche mediante ricovero, degli assistiti. Su questo punto si è chiaramente pronunciata la Corte dei conti nella relazione inviata al Parlamento nel 1987 sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente. «La situazione - scrive la Corte in tale rapporto -, per contro, mutò radicalmente a seguito dell'entrata in vigore della legge di riforma sanitaria (n. 833 del 1978) che, per la sua vasta portata innovatrice - intesa, fra l'altro, a conseguire l'obiettivo della unitarietà dell'intero sistema di assistenza e della relativa disciplina - ha profondamente inciso, in buona parte comprimendolo, sull'anzidetto quadro normativo ed istituzionale dell'ente.

Sono, infatti, venute meno - con la istituzione del Servizio sanitario nazionale - due fondamentali funzioni, fra le tre già attribuite alla Lega.

Più precisamente, a partire dal 1978 - e cioè, ormai da ben otto anni - le attribuzioni della Lega risultano limitate soltanto alla promozione di studi e ricerche ed allo svolgimento di propaganda ai fini della diagnosi e della cura dei tumori, con esclusione - per l'effetto ablativo conseguito alla legge n. 833 del 1978 - delle funzioni in materia di costituzione e di funzionamento dei centri per la diagnosi e la

cura dei tumori e di assistenza e di cura, anche mediante ricovero, dei cancerosi».

Continua la stessa Corte: «Le considerazioni che precedono portano a ribadire in questa sede l'esigenza - di cui, peraltro, sono consapevoli gli stessi organi rappresentativi e direttivi dell'ente - che si proceda, senza ulteriori, pregiudizievole indugi, ad una riconsiderazione del ruolo e delle finalità che, nel contesto dell'attuale sistema di assistenza sanitaria ed alla luce delle esperienze sin qui maturate, possano essere assegnati all'ente stesso. E ciò avuto anche (se non soprattutto) riguardo alla necessità di un generale, effettivo e razionale coordinamento di un settore, com'è, appunto, quello della lotta ai tumori, che richiede la massima concentrazione ed organicità di utilizzazione di tutte le risorse, materiali e scientifiche, e di tutte le energie disponibili.

Occorre, pertanto, che siano assunte e perfezionate le iniziative legislative necessarie a dare alla Lega una precisa collocazione funzionale nell'ambito del vigente ordinamento giuridico, ridefinendone compiti e finalità istituzionali.

Sul punto la Corte, nel segnalare nuovamente la rilevanza della questione - e, in pari tempo, l'urgenza del suo esame nelle competenti sedi istituzionali per la soluzione ritenuta più idonea - richiama, altresì, l'invito rivolto al Governo in materia dalla Commissione sanità della Camera con gli ordini del giorno in data 10 marzo 1982 e 12 luglio 1984.

Non va, infine, trascurata la circostanza che la Lega, quale istituzione pubblica impegnata da oltre un sessantennio nella lotta contro i tumori, mantiene una tradizione ed una immagine di valore e di qualificazione quanto mai estese e radicate nella coscienza collettiva, particolarmente sensibile, com'è di intuitiva evidenza, rispetto ad un problema di tanta gravità».

È pertanto oggi indispensabile l'esigenza di un adeguamento della disciplina della Lega al nuovo ordinamento sanitario.

D'altro canto la disciplina particolare dell'ente è apparsa progressivamente inadeguata e insufficiente anche a risolvere le sempre maggiori esigenze organizzative interne dell'ente medesimo, connesse con l'espandersi delle sue funzioni e della sua articolazione

territoriale. È significativo in proposito il fatto che la Lega è a tutt'oggi retta e disciplinata dallo statuto generale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 1955, il cui testo, ad oltre un trentennio dalla sua emanazione, non ha subito modificazioni.

L'«anacronismo» della disciplina della Lega rispetto all'evolversi dell'ordinamento generale e l'accentuarsi di taluni nodi problematici interni rendono oggi necessario un intervento legislativo chiarificatore. Tale esigenza è stata, anche per questo aspetto, rilevata nella già citata relazione della Corte dei conti in ordine a due profili.

Il primo di tali aspetti attiene, come è già emerso, alla necessità di procedere ad una ridefinizione dei compiti e del ruolo istituzionale della Lega, soprattutto in rapporto alle funzioni statali e regionali in campo oncologico.

Il secondo profilo attiene ai rapporti istituzionali tra la sede centrale e le sezioni periferiche della Lega. Il vigente statuto ha infatti lasciato del tutto in ombra e indefinita la natura giuridica delle sezioni periferiche, determinando incertezza sia in ordine alla loro collocazione all'interno della struttura organizzativa dell'ente, sia relativamente al contenuto dei rapporti tra le sezioni medesime e gli organi centrali della Lega, con implicazione per ciò che attiene ai controlli, all'amministrazione e alla gestione finanziaria delle sezioni, ai rapporti con il personale, eccetera.

Per entrambi questi aspetti la Corte «- premesso che l'ente non ha mancato di attivarsi per la stesura di un nuovo statuto deliberato nel 1977 e trasmesso al Ministero vigilante - ritiene che, nella specie, il predetto Ministero abbia tenuto un comportamento assolutamente omissivo sotto un duplice profilo: a) da un lato, per il mancato esercizio del suo poterdovere di approvazione (o di diniego di approvazione, cui non può, ovviamente, equipararsi il "silenzio" mantenuto) del testo statutario trasmessogli; b) dall'altro, per l'assenza di qualsiasi iniziativa intesa alla deliberazione, da parte della Lega, di quelle norme di modifica e/o di integrazione dello statuto vigente o del nuovo testo predisposto che, secondo la valutazione ministeriale, fossero state ritenute necessarie in relazione alla

situazione di stasi e di incertezza che l'ente registrava da tempo, e in termini più accentuati a partire dal 1978 nel suo assetto ordinamentale e, quindi, in quello funzionale ed operativo.

La Corte ritiene, pertanto, che non possa sottrarsi a censura il comportamento omissivo mantenuto in materia dal Ministero della sanità, che ha mancato di attivarsi nel senso richiesto dai profondi mutamenti intervenuti nel settore».

2. Il presente disegno di legge si propone di ridefinire il ruolo e la struttura dell'ente alla luce delle esigenze sopraindicate; tale obiettivo viene perseguito mediante l'individuazione di taluni principi generali ai quali dovrà uniformarsi l'opera di revisione dello statuto, che risulta ormai indifferibile.

Per quanto concerne il primo profilo, il disegno di legge si muove nell'ottica di rispettare le caratteristiche originarie della Lega e le finalità per le quali l'ente è sorto e ha operato fino ad oggi, assumendo il ruolo di perno della strategia complessiva per la lotta contro il cancro.

In questo contesto il disegno di legge (articolo 1, comma 1), ribadita la natura pubblica della Lega, procede nel ridefinire il ruolo istituzionale attraverso l'evidenziazione, nell'ambito dell'articolarsi dei compiti e delle funzioni, della sua primaria e prevalente connotazione scientifica e promozionale in campo oncologico. Sorta con funzioni sia di ricerca che di cura delle malattie tumorali, la Lega ha infatti tradizionalmente improntato la propria attività allo studio ed alla ricerca scientifica, alla prevenzione ed alla diagnosi precoce delle malattie tumorali, mediante un'opera di aggiornamento costante del personale medico e non medico, con una puntuale ed accurata informazione ed educazione alla salute della popolazione. Tali compiti devono essere privilegiati nella strategia dell'ente, per la loro funzione peculiare e irrinunciabile nella lotta concreta alla malattia. Sono finalità che tra l'altro appaiono in perfetta sintonia con il piano contro il cancro approvato dalla Comunità europea che indica proprio nella prevenzione, nell'informazione del pubblico, nella formazione del personale e nella ricerca le quattro aree fondamentali di attività su cui

incentrare l'impegno dei Paesi membri. D'altra parte proprio la Lega italiana per la lotta contro i tumori è stata identificata dalla Comunità europea come l'istituzione che, in collaborazione con il Ministero della sanità, deve svolgere le azioni a carattere nazionale per la realizzazione degli obiettivi del piano. Quest'anno è stato dichiarato l'anno europeo per l'informazione sul cancro e la Lega ha già svolto numerose iniziative che hanno mobilitato l'istituzione attraverso l'opera dei propri associati in tutto il territorio nazionale.

Nel disegno di legge i compiti dell'ente in campo oncologico si estendono a tutte le attività che risultino funzionali agli scopi indicati (articolo 1, comma 1), accentuando e meglio precisando la funzione scientifica e socio-culturale dell'ente, nonchè il suo ruolo informatore e promotore di tutte le iniziative dirette alla lotta contro i tumori, in coerenza con gli ordini del giorno approvati dal Parlamento il 10 marzo 1982 ed il 12 luglio 1984.

D'altra parte gli organi direttivi della Lega italiana per la lotta contro i tumori che in questi ultimi anni hanno dimostrato un eccezionale impegno vitalizzando l'istituzione con programmi a carattere nazionale a cui hanno partecipato le numerose sezioni provinciali che, tenuto conto delle singole situazioni locali, hanno arricchito e potenziato le varie iniziative, hanno provveduto ad elaborare un documento in cui sono state precisate: a) le finalità che potrebbero essere opportunamente e fruttuosamente svolte dalla Lega italiana per la lotta contro i tumori nell'interesse della collettività; b) la collocazione giuridica della Lega; e, infine, c) le modalità organizzative indispensabili all'ente per svolgere in modo coerente le finalità individuate.

Di particolare rilievo è il fatto che questo documento proposto dalla presidenza e dalla giunta esecutiva della Lega italiana per la lotta contro i tumori è stato approvato dal consiglio direttivo centrale della stessa Lega, consiglio direttivo che, com'è noto, è composto, a norma dello statuto attuale, da un certo numero di componenti eletti dai soci iscritti alle sezioni provinciali, da rappresentanti di Ministeri ed enti pubblici nazionali, nonchè da direttori o primari di istituti a carattere scientifico e da primari oncologi ospedalieri. È

da rilevare altresì che lo stesso documento ha anche ottenuto l'unanime consenso dei presidenti delle sezioni provinciali riuniti in assemblea (Firenze, 20-21 novembre 1987).

La connotazione spiccatamente volontaristica delle forze che cooperano per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell'ente e la natura solidaristica dell'attività svolta (articolo 1, comma 3), l'esigenza che l'azione sia efficace e rapida sono a fondamento della previsione per cui l'ente è tenuto ad avvalersi, nello svolgimento della propria attività, degli strumenti di diritto privato (articolo 1, comma 4).

La ridefinizione della posizione istituzionale della Lega, in relazione al carattere della sua attività, comporta che la stessa, ai fini della classificazione di cui alla legge n. 70 del 1975, non venga più collocata tra gli «enti di assistenza generica», e ne giustifica l'inserimento tra gli «enti culturali e di promozione artistica» della categoria VII della tabella allegata alla legge medesima (articolo 5), così come è già avvenuto per l'Istituto italiano di medicina sociale, già compreso nella stessa categoria II in cui è ancora oggi inserita la Lega, attualmente inserito nella categoria VII.

D'altra parte gli «enti di assistenza generica» svolgono compiti di assistenza sociale e previdenziale a favore dei propri iscritti; in coerenza con questi compiti, sono compresi nella categoria II della tabella allegata alla legge n. 70 istituzioni come, ad esempio, l'Ente nazionale assistenza magistrale. Fanno unicamente eccezione a questo proposito la Lega italiana per la lotta contro i tumori (di cui peraltro si chiede una diversa collocazione consona alle attività svolte) e l'Associazione italiana della Croce Rossa (per la quale è stata approvata una legge specifica che la pone al di fuori della legge n. 70).

3. Sotto il profilo dell'organizzazione interna della Lega il disegno di legge muove dal presupposto di rispettare la peculiare natura associativa e volontaristica dell'ente, pur mantenendone un assetto strutturale unitario, articolato su base territoriale nazionale e periferica (articolo 2, comma 1).

In tale contesto, il problema della natura giuridica delle sezioni provinciali e dei loro

rapporti con la sede centrale trova la propria soluzione nell'ambito della ridefinizione delle sezioni come organi periferici della Lega, ai quali è demandato, nell'ambito del territorio di rispettiva competenza, il compito di perseguire gli scopi istituzionali dell'ente (articolo 2, comma 2).

Se sul piano organizzativo la soluzione di ricondurre le sezioni all'interno di una struttura unitaria risponde ad esigenze di funzionalità e di uniformità dell'azione, alla natura prevalentemente volontaristica dell'attività svolta dalle sezioni periferiche ed alla loro origine di spontaneo associazionismo si ricollega la previsione per cui le sezioni medesime, nell'attuazione dei propri compiti istituzionali, si avvalgono degli strumenti del diritto privato e sono disciplinate dalle norme del codice civile (articolo 2, comma 3). Ciò è particolarmente importante per quanto riguarda i rapporti da stabilire con il personale che, necessariamente, considerati gli attuali impegni dell'ente e lo sviluppo delle attività svolte in questi anni, è indispensabile per svolgere azioni continuative e per garantire una corretta gestione amministrativa. D'altra parte sarebbe assurdo che l'ente dovesse essere obbligato a predisporre una pianta organica nazionale, in modo piramidale e permanente, con articolazioni periferiche e con personale assunto a livello centrale con un impianto organizzativo e funzionale rigido e pesante che mal si adatterebbe alla natura dell'ente, alla necessità di tener conto delle singole realtà locali e con un onere economico insostenibile di cui peraltro dovrebbe farsi carico lo Stato.

Da tali connotazioni della natura e dell'attività delle sezioni scaturisce altresì la previsione normativa in base alla quale alle sezioni deve essere garantita una autonomia patrimoniale contabile, finanziaria e amministrativa che consenta alle stesse di svolgere la loro attività in modo dinamico, rendendo possibile la più ampia partecipazione dei cittadini alle iniziative della istituzione. Ciò vale, in particolare, anche per quanto concerne i rapporti di lavoro intrattenuti dalle sezioni, nonché i rapporti delle stesse con il Servizio sanitario nazionale e con gli enti pubblici e privati che operano in campo oncologico (articolo 2, comma 4).

Il disegno di legge demanda allo statuto, la cui revisione viene assoggettata ad un termine (articolo 4), il compito di ridisciplinare i rapporti tra la sede centrale e le sezioni periferiche e di individuare i limiti entro i quali l'autonomia delle sezioni possa essere esercitata nel rispetto, peraltro, di un'attività unitaria (articolo 2, comma 4).

La partecipazione diretta delle sezioni periferiche all'attuazione dei programmi nazionali si realizza altresì attraverso la contribuzione delle stesse al finanziamento di programmi a carattere nazionale.

Onorevoli senatori, il disegno di legge che proponiamo alla vostra attenzione risponde ad una esigenza non più rinviabile. Analoga iniziativa è stata assunta recentemente alla Camera dei deputati, con le medesime finalità.

Il testo è, ovviamente, aperto alla discussione e ad ogni integrazione che il Parlamento vorrà apportare. Ci auguriamo, pertanto, un sollecito esame della proposta.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La Lega italiana per la lotta contro i tumori è ente avente personalità giuridica di diritto pubblico e ha il compito di promuovere ed attuare iniziative a scopo informativo, studi, ricerche nel settore oncologico, nonché promuovere ogni altra attività educativa e di *screening* al fine della prevenzione, della diagnosi e della cura dei tumori.

2. Nell'espletamento dei suoi fini istituzionali, la Lega opera in collaborazione con lo Stato, le regioni, i comuni e gli altri enti e istituzioni pubbliche e private che svolgono attività in campo oncologico.

3. La Lega, in armonia con gli ideali solidaristici da cui trae origine, promuove e valorizza il contributo di attività di quanti si impegnano ad offrire prestazioni volontarie e personali per il perseguimento dei suoi obiettivi.

4. Nei limiti stabiliti dalla presente legge e dallo statuto, la Lega ha autonomia amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria e opera, anche avvalendosi degli strumenti di diritto privato, sotto la vigilanza del Ministero della sanità.

Art. 2.

1. La Lega italiana per la lotta contro i tumori ha la struttura associativa prevista dallo statuto, articolata su base territoriale nazionale e periferica.

2. L'organizzazione periferica della Lega è articolata in sezioni provinciali che, nell'ambito del territorio di rispettiva competenza, operano per il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1.

3. Anche in relazione alle peculiari funzioni affidate alle sezioni in ordine all'organizzazione e alla finalizzazione delle attività di volontariato, gli atti compiuti dalle sezioni periferiche per l'attuazione dei loro compiti istituzionali sono disciplinati dalle norme di diritto privato.

4. Nell'adeguare il proprio statuto alla presente legge, la Lega dovrà regolamentare i rapporti tra la sede centrale e le sezioni periferiche, garantendo, in armonia con gli indirizzi generali dell'ente, la loro autonomia patrimoniale, contabile, finanziaria e amministrativa, anche in ordine all'assunzione di personale e ai rapporti con il Servizio sanitario nazionale e con gli enti pubblici e privati che operano in campo oncologico, individuando i limiti entro i quali tale autonomia può essere esercitata al di fuori dei controlli degli organi centrali dell'ente.

Art. 3.

1. La Lega italiana per la lotta contro i tumori persegue le proprie finalità istituzionali avvalendosi delle risorse finanziarie previste dallo statuto e dalle leggi vigenti.

2. Ciascuna sezione contribuisce al finanziamento dei programmi nazionali versando alla Lega una parte delle proprie risorse, nella misura che verrà definita dallo statuto dell'ente.

Art. 4.

1. La Lega italiana per la lotta contro i tumori dovrà provvedere ad adeguare il proprio statuto ai principi sanciti dalla presente legge entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa.

Art. 5.

1. Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni della legge 20 marzo 1975, n. 70, ai cui fini la Lega italiana per la lotta contro i tumori viene inserita nella categoria VII - «Enti culturali e di promozione artistica» della tabella allegata alla stessa legge.