



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 9708/10, proposto da Codacons e dall'Associazione Italiana per i Diritti del Malato (AIDMA), in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, entrambi rappresentati e difesi dagli avv.ti Carlo Rienzi e Gino Giuliano, e con questi elettivamente domiciliati in Roma, viale Mazzini, 73;

contro

l'Agenzia Italiana del Farmaco - AIFA, in persona del Presidente pro tempore, il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, ciascuno in persona del rispettivo legale rappresentante pro tempore, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, sono per legge domiciliati, nonché,

nei confronti di

della Federazione Italiana Medici di Medicina Generale (FIMMG), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco

Caroleo presso il cui studio in Roma, Piazza della Libertà n. 20, è elettivamente domiciliata,

Iniziativa Sanitarie Editore, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio,

per l'annullamento

del diniego di accesso ai documenti opposto dall'AIFA con le note nn. 112426 dell'1 ottobre 2010 e 112427 del 19 ottobre 2010, nonché del silenzio serbato dai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze, da Iniziativa Sanitarie Editore e da Federazione Italiana Medici di Medicina Generale sull'istanza con la quale era stato chiesto l'accesso a documenti nonché per l'accertamento dell'illegittimo silenzio rifiuto di partecipazione al procedimento.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'AIFA, dei Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Federazione Italiana Medici di Medicina Generale (FIMMG);

Viste le memorie prodotte dalle parti in causa costituite a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla camera di consiglio del 5 aprile 2011 il Consigliere Giulia Ferrari; uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:.

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 29 ottobre 2010 e depositato il successivo 12 novembre 2010 il Codacons e l'Associazione Italiana per i Diritti del Malato (AIDMA) hanno impugnato il diniego di accesso ai documenti, ad essi opposto dall'AIFA con le note nn. 112426 dell'1 ottobre 2010 e 112427 del 19 ottobre 2010, nonché il silenzio serbato dai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze, da Iniziative Sanitarie Editore e da Federazioni Italiana Medici di Medicina Generale sull'istanza con la quale era stato chiesto l'accesso a documenti. Chiedono altresì l'accertamento dell'illegittimo silenzio rifiuto di partecipazione al procedimento.

Parte ricorrente espone, in fatto, di aver chiesto, in date 25 giugno e 21 luglio 2010, chiarimenti in ordine alla pubblicazione di un volume (Elio Guzzanti, Assistenza primaria in Italia – La proposta del GISAP – Gruppo Indipendente per lo Studio dell'Assistenza Primaria - Maria Concetta Mazzeo, Giacomo Milillo, Americo Cicchetti, Alessandro Meloncelli – Edizioni IS, Iniziative Sanitarie) sulle cure primarie in Italia, per sapere se e chi ha promosso tale pubblicazione, quale somma è stata pagata a copertura della relativa spesa e a quale soggetto fisico o giuridico e, se giuridico, chi sono i soci e gli amministratori. Il tutto per escludere eventuali conflitti di interesse in una materia, quale è quella sanitaria, tanto delicata. Con nota Segr. DG/1200 P del 26 luglio 2010 l'AIFA ha specificato di non ricoprire alcun ruolo in ordine alla designazione dei membri della Commissione consultiva tecnico-scientifica dell'Agenzia, disposta dal Ministero della salute e da quello dell'economia e delle finanze e dalla Conferenza Stato-Regioni, non risultando che altri organismi abbiano titolo se non quello generico di evidenziare curricula idonei presenti nelle fila dei loro iscritti. Avendo l'AIFA domandato chiarimenti al Codacons in ordine al testo oggetto dell'istanza di accesso, questi ha trasmesso i dati richiesti. All'istanza ha dato riscontro la Conferenza Stato-Regioni che, con nota pervenuta l'8 settembre 2010 ha inviato i decreti di nomina dei membri di

competenza mentre l'AIFA, ottenuti i chiarimenti richiesti, ha negato l'accesso dapprima con nota n. 112426 dell'1 ottobre 2010 e, successivamente, nota n. 119227 del 19 ottobre 2010.

Nessun riscontro è stato dato alla richiesta da parte di Iniziative Sanitarie Editore e dalla Federazione Italiana Medici di Medicina Generale (FIMMG).

2. Il diniego di accesso è, ad avviso delle ricorrenti – che affermano di essere titolari di un interesse concreto ed attuale – illegittimo perché comprime immotivatamente il loro diritto all'ostensione documentale.

3. Si sono costituiti in giudizio l'AIFA, i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, che hanno preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso mentre nel merito hanno sostenuto l'infondatezza del ricorso.

4. Si è costituita in giudizio la Federazione Italiana Medici di Medicina Generale (FIMMG), che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso mentre nel merito ne ha sostenuto l'infondatezza.

5. La Iniziative Sanitarie Editore non si è costituita in giudizio.

6. La Segreteria della Conferenza Stato-Regioni non si è costituita in giudizio.

7. Alla Camera di consiglio del 5 aprile 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame delle eccezioni sollevate dalle parti resistenti e dal porsi d'ufficio la questione relativa alla omessa estensione del contraddittorio all'editore e all'autore del volume Assistenza primaria in Italia – La proposta del GISAP – Gruppo Indipendente per lo Studio dell'Assistenza Primaria, essendo il ricorso infondato nel merito.

Come più volte affermato dal Consiglio di Stato (Sez. IV, 15 settembre 2010 n. 6899), la disciplina sull'accesso è volta a tutelare solo l'interesse alla conoscenza, e non l'interesse ad effettuare un controllo generico e generalizzato sull'attività dell'amministrazione, allo scopo di verificare la possibilità di eventuali, future lesioni della sfera dei privati (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 5 ottobre 2001 n. 5291; Sez. VI, 11 maggio 2007 n. 2314).

Con la sentenza 20 febbraio 2008 n. 1559 questa Sezione ha indicato i limiti che le Associazioni dei consumatori incontrano nell'esercizio del diritto di accesso ai documenti, atteso che l'essere rappresentative degli interessi della collettività diffusa sull'intero territorio nazionale non dà loro diritto ad un controllo generalizzato dell'attività dell'Amministrazione.

La Sezione, richiamando una decisione sul punto del giudice di appello (VI Sez., 10 febbraio 2006 n. 555), nell'occasione ha ribadito che la titolarità (o la rappresentatività) degli interessi diffusi non giustifica un generalizzato e pluricomprendivo diritto alla conoscenza di tutti i documenti riferiti all'attività di un gestore del servizio ma solo degli atti, relativi a servizi rivolti ai consumatori, che incidono, in via diretta ed immediata, e non in via meramente ipotetica e riflessa, sui loro interessi.

Né tale potere generalizzato di accesso può farsi discendere dall'art. 140 del Codice dei consumatori, approvato con D.L.vo 6 settembre 2005 n. 206, giacché detta norma, nel regolamentare le modalità di tutela degli interessi collettivi, non contempla un generale potere di accesso a fini ispettivi, ma esplicitamente limita la tutela degli interessi collettivi (per la quale sono legittimate ad agire le associazioni) ad ipotesi specifiche, ed in particolare all'inibitoria giudiziale degli atti e comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti (sub lett. a), all'adozione di "misure idonee" a correggere ed eliminare gli effetti dannosi delle

violazioni accertate (sub lett. b) ed alla pubblicazione del provvedimento su quotidiani nazionali o locali (sub lett. c).

Nella specie all'esame del Collegio oggetto dell'istanza di accesso è una serie di atti dalla cui lettura il Codacons ritiene di poter accertare se sussistono conflitti di interesse nel settore farmaceutico, conflitti che potrebbero essere stati ingenerati dalla pubblicazione del volume a cura di Elio Guzzanti, Assistenza primaria in Italia – La proposta del GISAP – Gruppo Indipendente per lo Studio dell'Assistenza Primaria, ove fosse stato finanziato da società farmaceutiche e promosso e realizzato da organizzazioni mediche che designano o possono proporre tra i propri iscritti un candidato rappresentante nel Comitato Tecnico Scientifico dell'AIFA, commissione quest'ultima che concorre in modo determinate a stabilire quali sono i farmaci che possono essere immessi in commercio. Il ricorso deve dunque essere respinto atteso che, in tal modo, come più volte rilevato dalla giurisprudenza, il diritto di accesso finisce per trasformarsi in uno strumento di ispezione popolare sulla regolarità e trasparenza del servizio, concretizzandosi in un potere esplorativo non compatibile con la normativa vigente (Cons.Stato, Sez. IV, 29 aprile 2002 n. 2283; 6 ottobre 2001 n. 5291; Sez. VI, 1 marzo 2000 n. 1122) e comunque riferito nel caso in esame non a fatti effettivamente accaduti, ma a mere ipotesi di possibili irregolarità.

Quanto alle spese di giudizio, può disporsene l'integrale compensazione fra le parti costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Compensa integralmente tra le parti in causa le spese e gli onorari del giudizio. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2011 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Maria Luisa De Leoni, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/04/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)