

# REPUBBLICA ITALIANA

N. 5636/06 REG.DE

## IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 805 REG:RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione  
ha pronunciato la seguente

ANNO 2006

### DECISIONE

sul ricorso in appello n. 805/2006, proposto dal  
MINISTERO della SALUTE, in persona del Ministro p.t.,  
rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA GENERALE dello  
STATO presso cui domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi  
12,

### CONTRO

l'ASSOCIAZIONE FONDO IMPERATRICE NUDA  
CONTRO LA SPERIMENTAZIONE ANIMALE, in persona del  
legale rappresentante p.t., costituitasi in giudizio, rappresentata e  
difesa dall'avv. Corrado CARRUBBA e presso lo stesso  
elettivamente domiciliata in Roma, via di Vigna Murata 1,

### e nei confronti

delle società CHIESI FARMACEUTICI s.p.a., ISTITUTO  
DI RICERCHE BIOMEDICHE ANTOINE MAXER RBM  
s.p.a., RECORDATI s.p.a., RESEARCH TOXICOLOGY  
CENTRE s.p.a., CHIRON s.r.l., ROTTAPHARM s.p.a.,  
SCHERING-PLOUGH SIGMA TAU INDUSTRIE  
FARMACEUTICHE RIUNITE s.p.a., WYETH LEDERLE s.p.a.  
e SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE, in  
persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., costituitesi in

RA

giudizio, rappresentate e difese dall'avv. Antonio LIROSI presso il quale sono elettivamente domiciliate in Roma, via Quattro Fontane 20, presso lo studio GIANNI, ORIGONI GRIPPO & PARTNERS,

**e**

GLAXOSMITHKLINE s.p.a. e IRBM – ISTITUTO DI RICERCA DI BIOLOGIA MOLECOLARE P. ANGELETTI, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., costituitisi in giudizio, rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo e Diego VAIANO presso i quali sono elettivamente domiciliati in Roma, lungotevere Marzio 3,

**nonché**

NERVIANO MEDICAL SCIENCES s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gian Luca MARUCCHI e Margherita BARIÈ e presso il primo elettivamente domiciliata in Roma, via Condotti 91,

**e**

NOVARTIS FARMA s.p.a. e SANOFI-SINTELABO s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituitesi in giudizio,

**per la riforma**

della sentenza del TAR del Lazio, sede di Roma, Sezione III<sup>^</sup> quater, 21 ottobre 2005, n. 9351;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Associazione appellata e delle società meglio sopra indicate;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno della rispettive difese;

visti gli atti di causa;

relatore, alla camera di consiglio del 21 aprile 2006, il Consigliere Paolo BUONVINO;

uditi l'avv. dello Stato SALVATORELLI per l'Amministrazione appellante, l'avv. CARRUBBA per l'Associazione appellata e gli avv.ti LIROSI, Diego VAIANO e MARUCCHI per le società dianzi indicate.

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

### **F A T T O**

1) - Con il presente appello è impugnata la sentenza con la quale il TAR ha accolto il ricorso proposto dall'Associazione qui appellata per l'annullamento del silenzio rifiuto formatosi sulla richiesta di accesso in data 10 marzo 2005, avente ad oggetto atti e documenti in materia di sperimentazione su animali ai sensi del d.lgs. 7 gennaio 1992, n. 116.

La domanda (che ha fatto seguito ad una precedente istanza tendente a conoscere le comunicazioni di sperimentazioni su animali di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 116 del 1992, i decreti di autorizzazione degli stabilimenti per effettuare le sperimentazioni di cui agli artt. 8 e 9 del decreto stesso e i decreti di autorizzazione alle singole sperimentazioni, in relazione alla

quale il ministero della salute si è limitato a produrre taluni tabulati ritenuti insoddisfacenti dalla richiedente), riguardava, in particolare:

- le comunicazioni inviate al Ministero della salute di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 116/1992, nonché la documentazione e le domande di autorizzazione prodotte a corredo delle comunicazioni suddette;

- le domande di autorizzazione di cui agli articoli 8 e 9 del decreto stesso;

- le autorizzazioni di cui ai citati articoli 8 e 9.

Per il TAR il tacito diniego era da ritenere illegittimo sia in quanto l'Associazione ricorrente era da ritenere legittimata a proporre la domanda perché portatrice di un concreto interesse alla conoscenza dei dati richiesti, sia perché la stessa domanda non appariva generica (salvo che in relazione alla mancata indicazione di un arco temporale di riferimento, che il TAR ha, comunque, individuato in anni cinque), sia perché i dati riservati riguardanti i nominativi del personale delle imprese preposto alle attività di ricerca, sia i dati industriali cui si correlavano problemi di concorrenza, sia altri dati sensibili, ben avrebbero potuto essere coperti da appositi *omissis* a cura dell'Amministrazione.

2) - La sentenza è appellata dal Ministero della salute che ne deduce l'erroneità sotto molteplici profili.

Si è costituita in giudizio l'Associazione appellata che insiste, nelle proprie difese, per il rigetto dell'appello e la

conferma della sentenza appellata.

Si sono costituite in appello, *ad adjuvandum*, anche numerose imprese controinteressate che insistono, nelle proprie memorie, per l'accoglimento dell'appello stesso e, in riforma della sentenza appellata, per il rigetto dell'originario ricorso.

### **DIRITTO**

1) – Oggetto del presente appello è la sentenza con la quale il TAR ha accolto il ricorso proposto dall'Associazione qui appellata per la declaratoria del diritto all'accesso:

- alle comunicazioni inviate al Ministero della salute di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 116/1992, nonché la documentazione e le domande di autorizzazione prodotte a corredo delle comunicazioni suddette;

- alle domande di autorizzazione di cui agli articoli 8 e 9 del decreto stesso;

- alle autorizzazioni di cui ai citati articoli 8 e 9.

2) - Con il primo motivo di ricorso deduce il Ministero appellante l'erroneità della sentenza stessa anzitutto nella parte in cui non è pervenuto alla declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado perché finalizzato, in effetti, ad un controllo generalizzato dell'attività posta in essere dall'Amministrazione.

La domanda di accesso accolta riguardava, infatti, un indeterminato ambito temporale di attività amministrativa (che lo stesso TAR, di sua iniziativa e senza spiegazioni sul punto, ha

ritenuto di limitare a cinque anni) propria di svariati uffici del Dipartimento della Prevenzione e della Comunicazione del Ministero della salute (per circa complessive 5000 pratiche); in pratica, l'istanza d'accesso sarebbe stata intesa ad indagare, in via generale, tutta l'attività amministrativa in materia essendo volta a conoscere i beneficiari delle autorizzazioni, la sussistenza dei presupposti per rilasciarle etc.

Il motivo è fondato.

Ai sensi dell'art. 24, comma 3, della stessa legge n. 241 del 7 agosto 1990, come modificato dall'art. 16 della legge n. 15 dell'11 febbraio 2005, "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".

Già sulla base della normativa previgente, del resto, questo Consiglio ha avuto modo di rilevare (cfr., tra le altre, Sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7412) che, ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il diritto di accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, a "chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti"; si tratta di un requisito di ordine sostanziale, che deve riconoscersi alla base della pretesa e che richiede un'indagine apposita da parte del giudice, non essendo dubbio che tale interesse abbia una dimensione autonoma rispetto a quello che viene fatto valere in giudizio per

ottenere "il bene della vita", ma, pur se autonomo dall'interesse a ricorrere finale, esso è nondimeno capace di qualificare autonomamente la posizione soggettiva che coincide col diritto di accesso (cfr., in termini, la decisione della Sezione IV n. 5291 del 6 ottobre 2001).

Ciò comporta che il diritto di accesso è sempre fondato sull'interesse sostanziale collegato ad una specifica situazione soggettiva giuridicamente rilevante e che esso è strumentale ad acquisire la conoscenza necessaria a valutare la portata lesiva di atti o comportamenti; mentre va da tutto ciò escluso che il diritto medesimo garantisca un potere esplorativo di vigilanza da esercitare attraverso il diritto all'acquisizione conoscitiva di atti o documenti, al fine di stabilire se l'esercizio dell'attività amministrativa possa ritenersi svolto secondo i canoni di trasparenza (cfr. dec. cit.); ciò in quanto l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi è destinato alla comparazione con altri interessi rilevanti, fra cui quello dell'Amministrazione a non subire eccessivi intralci nella propria attività gestoria, garantita anche a livello costituzionale; in altre parole, la disciplina sull'accesso tutela solo l'interesse alla conoscenza e non l'interesse ad effettuare un controllo sull'amministrazione, allo scopo di verificare eventuali e non ancora definite forme di lesione della sfera dei privati.

In proposito è stato anche rilevato (cfr. Sez. IV, 9 agosto 2005, n. 4216) che, ove l'istanza di accesso agli atti postuli

un'attività valutativa ed elaborativa dei dati in possesso dell'amministrazione (così come disposto dal TAR per superare le eccezioni inammissibilità dell'istanza sollevate dalla parti resistenti), è precluso il suo accoglimento, poiché rivela un fine di generale controllo sull'attività amministrativa che non risponde alla finalità per la quale lo specifico strumento in parola può venire azionato, che è solo quella della tutela di un ben specifico interesse (art. 22-25 legge n. 241 del 1990).

Ebbene, nella specie la domanda di accesso dell'associazione originariamente ricorrente era rivolta manifestamente proprio ad acquisire tutta la documentazione inerente una specifica branca di attività dell'Amministrazione sanitaria al fine di acquisire completa conoscenza sia della documentazione di fonte privata, quali le comunicazioni o le domande di autorizzazione provenienti dalle imprese interessate, sia gli atti amministrativi assunti, in proposito dall'amministrazione; è la stessa appellata, del resto, che – nella memoria di resistenza – specifica che il suo unico interesse sarebbe quello di verificare, in maniera approfondita, il rispetto o meno delle prescrizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del d.lgs. n. 116 del 1992 per tramite dell'accesso a specifici provvedimenti ed atti e, quindi, se nei casi concreti ed individuabili le modalità delle comunicazioni e delle c.d. autorizzazioni in deroga siano conformi alla legge.

In tal modo, essa non fa che confermare che suo



intendimento era ed è quello di acquisire tutta la documentazione di provenienza privata e di produzione pubblica per verificare – con riguardo a tutte le pratiche relative al settore in esame – la correttezza dei dati forniti dalle imprese interessate nonché delle operazioni valutative effettuate dall'Amministrazione e del rilascio delle correlate autorizzazioni.

Si tratta manifestamente di una richiesta volta a consentire all'interessata di esperire un'attività di sostanziale controllo generalizzato sull'attività della pubblica amministrazione relativa al settore in questione; attività, involgente, invero, tutte le iniziative, in materia, delle imprese o laboratori operanti nel settore stesso (oltre un centinaio), relativa a un numero elevatissimo di pratiche (almeno mille per anno, secondo l'appellante), formulata senza neppure porre alcuna delimitazione temporale (tanto che lo stesso TAR ha avvertito l'esigenza di circoscriverla, di sua iniziativa e senza puntualizzazioni giustificative, ad un quinquennio) e destinata anche a verificare la correttezza dell'attività posta in essere dalla P.A. in sede di rilascio dei domandati titoli autorizzatori.

Richiesta, dunque, inammissibile perché, oggettivamente, volta, di fatto, ad operare un controllo generalizzato dell'operato del Ministero della salute nello specifico settore di cui si tratta; attività di controllo che lo stesso legislatore, come si è detto, ha espressamente inteso escludere.

Né può convenirsi con l'Associazione appellata nel ritenere

(così come sostenuto anche in sede di discussione) che si verterebbe, in effetti, nell'ambito dell'informazione ambientale, ciò che rafforzerebbe la pretesa avanzata ai fini dell'accesso.

Il procedimento volto alla declaratoria del diritto all'accesso di cui si tratta, infatti, è iniziato con istanza del 10 marzo 2005; il ricorso di primo è stato radicato con ricorso depositato il successivo 23 maggio; pertanto, il regime normativo applicabile nella specie va verificato con riferimento alle date ora dette.

Ebbene, la disciplina normativa sull'informazione ambientale non era ancora vigente nei momenti anzidetti, dal momento che il d.lgs. n. 195 del 19 agosto 2005 è stato pubblicato solo il 23 settembre 2005 ed è entrato in vigore, quindi, il successivo 8 ottobre 2005; dunque in un momento in cui non poteva logicamente trovare applicazione *ratione temporis* in ordine all'anzidetta istanza.

Con la conseguenza che la fattispecie in esame non può essere esaminata avendo a riferimento tale sopravvenuta disciplina normativa, attuativa di una direttiva comunitaria che, per i suoi contenuti, non è autoesecutiva.

3) – Parimenti fondata è la censura di cui al quarto motivo d'appello che si appunta avverso la sentenza appellata nella parte in cui impone, all'Amministrazione, un *facere* specifico, consistente nell'apporre, in ogni singola pratica, una serie di *omissis* volti a tutelare la riservatezza dei ricercatori da un lato e del progetto industriale dall'altro; *facere* specifico comportante,

dato il relevantissimo numero di pratiche da esaminare partitamente, un onere straordinario per l'amministrazione, da ritenersi inammissibile.

In proposito, la giurisprudenza di questo Consiglio ha chiarito (cfr. Sezione V, 27 settembre 2004, n. 6326; 24 maggio 2004, n. 3364; 1° giugno 1998, n. 718; 15 giugno 1998, n. 854; Sezione IV, 17 gennaio 2002, n. 231) che la tutela del diritto all'informazione e alla conoscenza dei documenti della Pubblica Amministrazione assicurata dal Legislatore con le norme sull'accesso non può dilatarsi al punto da imporre alla P.A. un vero e proprio *facere*, che esula completamente dal concetto di accesso configurato dalla legge, consistente soltanto in un *pati*, ossia nel lasciare prendere visione ed al più in un *facere* meramente strumentale, vale a dire in quel minimo di attività materiale che occorre per estrarre i documenti indicati dal richiedente e metterli a sua disposizione.

Donde l'inammissibilità di una domanda quale quella in esame che – secondo quanto previsto dallo stesso TAR con capo di sentenza che l'originaria ricorrente condivide, non essendo stato fatto oggetto di appello incidentale – comporterebbe l'inevitabile esame dell'elevatissimo numero di pratiche di cui si è detto, accompagnato da un'attenta attività valutativa e dalla ricostruzione documentale accompagnata dai necessari *omissis*; donde l'inammissibilità, anche sotto tale profilo, dell'originaria istanza, il cui accoglimento, del resto, comporterebbe

inevitabilmente l'onere, per la P.A., di adibire, per un certo periodo di tempo, apposito personale alla effettuazione delle dette operazioni, con ovvi, ingiustificati riflessi sulla correttezza ed economicità dell'azione amministrativa.

Correttamente, quindi, il Ministero della salute ha, a suo tempo, messo a disposizione della richiedente solo quella documentazione che, in quanto raccolta in appositi tabulati redatti in conformità con le norme, anche comunitarie, di settore, era naturalmente ostensibile ai richiedenti (e l'ostensione è intervenuta in un momento in cui, tra l'altro, i tabulati non erano stati ancora pubblicati in Gazzetta Ufficiale); né il TAR, come pure dedotto dall'appellante, ha precisato i motivi per cui i tabulati stessi non avrebbero soddisfatto l'istanza in proposito avanzata dalla richiedente.

4) – Per tali assorbenti motivi l'appello in epigrafe appare fondato e va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado.

Le spese del doppio grado possono essere integralmente compensate tra le parti.

### **P.Q.M.**

il Consiglio di Stato, Sezione quinta, accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità

amministrativa.

Così deciso in Roma il 21 aprile 2006 dal Collegio costituito  
dai sigg.ri:

RAFFAELE IANNOTTA - Presidente

RAFFAELE CARBONI – Consigliere

GIUSEPPE FARINA – Consigliere

PAOLO BUONVINO – Consigliere est.

MARZIO BRANCA - C o n s i g l i e r e

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Paolo Buonvino

f.to Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO

f.to Cinzia Giglio

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 25 settembre 2006**

**(Art. 55. L. 27/4/1982, n. 186)**

***IL DIRIGENTE***

f.to Antonio Natale