

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL  
LAZIO - Sede di Roma**

**Ricorso di**

Prof.ssa Elena Cattaneo, nata a Milano il 22 ottobre 1962, residente in Brugherio (MI), via F. Sciviero n. 29; Prof.ssa Elisabetta Cerbai, nata a Firenze il 30 luglio 1961, residente in Firenze, via Del Pozzino n. 87; Prof.ssa Silvia Garagna, nata a Desenzano del Garda (BS) il 31 dicembre 1957, residente in Pavia, via Chiozzo n. 13, tutte rappresentate e difese, come da mandato in calce al presente atto, dal prof. avv. Vittorio Angiolini, dal prof. avv. Marco Cuniberti e dall'avv. Sergio Vacirca, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma alla via Flaminia, 195,

**contro e nei confronti di**

- Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, come rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato,
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche in qualità di Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, come rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, in persona del Ministro *pro tempore*, come rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato

### **per l'annullamento**

dell'atto n. 19/CSA del 26 febbraio 2009 della Conferenza permanente, concernente *“bando di ricerca sanitaria per l'anno 2008 finalizzata per progetti in materia di cellule staminali”*, nella parte in cui prevede l'esclusione di progetti *“che prevedono l'utilizzo di cellule staminali embrionali di origine umana”*; nonché di ogni altro atto antecedente o presupposto, attuativo, esecutivo, consequenziale e comunque connesso; con riserva di motivi aggiunti per quanto non è dato conoscere.

### **Fatto**

Con l'atto impugnato del 26 febbraio 2009, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome ha stabilito *“i contenuti”* del *“bando per la ricerca sanitaria finalizzata”* a cui dare ulteriore corso operativo, nei termini dell' *“accordo”* ormai intervenuto e perfezionatosi.

Le ricorrenti sono legittimate al ricorso nella loro veste di ricercatori e professori universitari nelle materie concernenti il *“programma per la ricerca sanitaria 2008: attività di Ricerca sulle cellule staminali”*, che è appunto oggetto specifico dell'atto impugnato. In particolare, al riguardo dei *curricula* delle ricorrenti, in quanto scienziate e docenti, si può ricordare quanto segue.

**Elena Cattaneo** si è laureata in Farmacia (con lode) nel 1986 presso l'Università degli Studi di Milano e nel 1991 ha conseguito il Dottorato in Biotecnologie Applicate alla Farmacologia. Ha lavorato per tre anni al M.I.T.

(Massachusetts Institute of Technology) di Cambridge (USA), nel laboratorio del Prof. Ronald McKay, un pioniere nel campo delle cellule staminali neurali e poi all'Università di Lund (Svezia), nel laboratorio di Anders Bjorklund, dove si è specializzata nel trapianto intracerebrale di cellule staminali.

Tornata in Italia, è diventata Ricercatore nel 1995, e Professore Associato nel 2001. Nel Dicembre 2003 ha preso servizio come Professore Ordinario di Farmacologia presso la Facoltà di Farmacia dell'Università degli Studi di Milano, dove attualmente insegna *Applicazioni Biotecnologiche in Farmacologia* per il Corso di Biotecnologie del Farmaco.

Elena Cattaneo è Direttore del Centro di Ricerca sulle Cellule Staminali - UniStem - dell'Università degli Studi di Milano. Dal 1997 il laboratorio partecipa alla "Coalition for the Cure" promossa dall'Huntington's Disease Society of America (H.D.S.A., New York) e alle attività di ricerca dell'Hereditary Disease Foundation (H.D.F., Santa Monica, California).

Da diversi anni guida un gruppo di ricerca composto da oltre 20 ricercatori dedicati allo studio di una malattia del cervello, la Corea di Huntington, e alla comprensione della biologia e del potenziale applicativo delle cellule staminali, con particolare riferimento alle cellule staminali cerebrali.

Nel 2001 scopre uno dei meccanismi che porta a degenerazione neuronale nella Corea di Huntington. Nel 2005 è coautrice di un articolo dove si descrive per la prima volta una nuova popolazione di cellule staminali del cervello.

E' autrice di oltre 120 articoli scientifici, tra cui pubblicazioni su riviste quali *Science*, *Nature*, *Nature Genetics*, *Nature Neuroscience* etc..

Ha tenuto circa 300 Lectures in Universita' e Centri di ricerca (Harvard, M.I.T., ColdSpringHarbor, MaxPlanck, EMBL, King's College, CNRS etc.) e nell'ambito di Congressi Internazionali. Nel 2006 ha tenuto una Plenary Lecture al Congresso della Society for Neuroscience americana (30.000 presenti) e nel 2008 alla Federation for European Neuroscience (5000 presenti).

E' stata Tutor di oltre 50 Tesi di Laurea magistrali e 12 Tesi di Dottorato di Ricerca. Ha partecipato a numerose riunioni di familiari di malati di Huntington in Italia e all'estero.

E' responsabile di numerosi progetti ricerca su scala nazionale e soprattutto internazionale.

Recentemente il suo laboratorio ha partecipato come unità di ricerca a *Eurostemcell* (2004 - 2008; <http://www.eurostemcell.org>), un consorzio Europeo finanziato dall'Unione Europea nel VI programma Quadro finalizzato allo studio della biologia delle cellule staminali. Partecipa inoltre come unità di ricerca al progetto Europeo ESTOOLS, l'unico progetto europeo interamente dedicato alla ricerca e alla comprensione delle potenzialità delle cellule staminali embrionali umane (<http://www.estools.org>)

Partecipa come unità di ricerca al progetto *NeuroNE* (<http://neurone.nuxit.net>), un Network of Excellence per lo

studio delle malattie neurodegenerative e della Corea di Huntington.

Coordina una Coalizione internazionale di ricerca finanziata dalla Huntington's Disease Society of America (<http://www.hdsa.org> New York, USA; 2005-2010) per lo studio della funzione dell'huntingtina e del suo ruolo nella Corea di Huntington.

Ha partecipato alla costituzione del progetto *EuroHD* (<http://www.euro-hd.net>), un consorzio europeo per lo studio e la cura della Malattia di Huntington e ora e' membro del *Scientific Advisory Board*.

Dal 2007 riceve finanziamenti dalla Tavola Valdese per la ricerca sulle cellule staminali embrionali umane.

Dal 2009 coordina un progetto europeo (NeuroStemcell, <http://www.neurostemcell.org>) composto da 16 gruppi di ricerca europei per un totale di 12 milioni di euro di finanziamento finalizzato al confronto sistematico tra staminali diverse (embrionali umane, pluripotenti indotte e staminali adulte) per la loro capacità di dare origine a neuroni striatali e neuroni dopaminergici che degenerano nella Corea di Huntington e nella malattia di Parkinson.

Fa parte del *Scientific Advisory Board* della Hereditary Disease Foundation (<http://www.hdfoundation.org> Santa Monica, California, U.S.A.)

E' membro di Commissioni internazionali per la valutazione di progetti di ricerca banditi dai programmi nazionali di Germania, Svizzera, Spagna, Francia.

Ha partecipato alla valutazione di *curricula* per posizioni accademiche presso Harvard Medical School (USA), Karolinska Institute (Svezia), King's College e Imperial College (UK), Fred Hutchinson Cancer Center (USA).

Dal 2007 e' membro della Task Force sulla sperimentazione Clinica della International Society for Stem Cell Research (ISSCR).

Nel 2001 ha ricevuto il Premio "LeScienze" per la Medicina e la Medaglia del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, per gli studi sulla Corea di Huntington e sulle cellule staminali.

Nel 2002 viene nominata dal Ministero dell' Istruzione dell' Università e della Ricerca Scientifica *Rappresentante Nazionale presso la Comunità Europea* per la ricerca sulla Genomica e Biotecnologia (FP6, 2002-2006).

Nel 2005 ha ricevuto il Premio Marisa Bellisario per la Medicina ed il Premio Chiara D'Onofrio. Nel 2006 Carlo Azeglio Ciampi le ha conferito la nomina di Cavaliere Ufficiale della Repubblica Italiana.

Nel 2007 è stata membro e Vicepresidente del Comitato Nazionale di Bioetica istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri fino alla sua dimissione.

Nel 2007 il Ministero dell'Università e della Ricerca l'ha nominata nel comitato di Alta Consulenza deputato alla designazione della terna di candidati per la posizione di Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).

Nel 2008 le è stato conferito il "Premio Grande Ippocrate come migliore ricercatore medico dell'anno" indetto da UNAMSI e Novartis.

**Elisabetta Cerbai** è Professore Straordinario di Farmacologia presso l'Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Medicina e Chirurgia e Direttore del Centro Interuniversitario di Medicina Molecolare e Biofisica Applicata (C.I.M.M.B.A.). È docente di Farmacologia in Corsi di Laurea Specialistica e Triennale (Medicina, Infermieristica, Ostetricia, Biotecnologie), nelle Scuole di Specializzazione Mediche (Farmacologia Clinica, Pediatria e Chirurgia Pediatrica) e nella Scuola di Dottorato in farmacologia. Nel Corso di laurea Specialistica in Biotecnologie Mediche, è docente nel percorso di Medicina Riparativa/Rigenerativa dove insegna "Rigenerazione del miocardio lesionato con l'utilizzo di cellule staminali".

L'attività di ricerca della Prof.ssa Cerbai si è sempre sviluppata su temi di Fisiopatologia e Farmacologia Cardiaca. In questo contesto ampio e di grande impatto socio-economico, vista la rilevanza epidemiologica delle malattie cardiovascolari, Elisabetta Cerbai si è occupata del rimodellamento funzionale come processo fondamentale nella fisiologia (crescita, maturazione, invecchiamento) e della patologia cardiaca (ipertrofia e insufficienza cardiaca).

Nello studiare i meccanismi molecolari che sottendono l'acquisizione e mantenimento di un efficiente fenotipo cellulare cardiaco, ha lavorato con numerosi modelli animali e con cellule umane ottenute da prelievi biotici e rese funzionali agli studi fisio-farmacologici grazie a una meticolosa e lunga messa a punto di metodiche elettrofisiologiche e biomolecolari. Il continuo confronto tra modelli animali e cellule umane adulte le ha confermato che differenze di specie non possono essere ignorate o svilite, se si vuole approdare a informazioni biomediche che abbiano nel loro intento ultimo la conoscenza, prevenzione e cura delle cardiopatie umane.

È attraverso questo percorso che Elisabetta Cerbai è approdata di recente allo studio delle cellule staminali cardiache umane, anche grazie alla preziosa collaborazione instaurata con il laboratorio diretto dalla Dott.ssa Marisa Jaconi a Ginevra, che ha già prodotto due pubblicazioni su riviste peer reviewed e un'attività che si sta protraendo instancabilmente da alcuni anni.

Circa l'1% dei neonati nasce con malformazioni cardiache, in pochi casi riconducibili ad anomalie genetiche o endocrine note (si pensi alla sindrome di Down o all'esempio del lupus), più spesso per cause ignote, tra cui l'esposizione a tossici o farmaci durante la vita uterina. La cardiogenesi umana, nei suoi dettagli molecolari, è in larga misura un mondo inesplorato e le informazioni ottenute nei modelli animali non sono in molti casi trasferibili all'uomo. Le stesse malattie cardiache della vita adulta sono caratterizzate da modificazioni elettriche e meccaniche che rendono



patologiche anche le cellule sopravvissute all'infarto e determinano l'elevata mortalità per aritmie cardiache o per deficit contrattile. Le cellule staminali embrionali umane rappresentano quindi un formidabile strumento conoscitivo, che rende queste cellule una fonte preziosa di informazioni non solo nella prospettiva della terapia cellulare/rigenerativa ma anche nella corretta applicazione di terapie tradizionali e nell'individuazione di nuovi bersagli terapeutici.

**Silvia Garagna** è dal 2001 Professore Ordinario di Biologia dello Sviluppo e dal 2006 Direttore del centro interdipartimentale di ricerca "European Centre for Life Sciences Health and the Courts" nell'Università di Pavia; afferisce al Centro di Ricerca Interdipartimentale di "Ingegneria Tissutale" ed è membro del comitato tecnico scientifico. Appartiene al Centro di Eccellenza in Biologia Applicata. Dal 2007 è Membro del comitato tecnico scientifico della Fondazione Policlinico San Matteo di Pavia.

Ha affrontato temi di ricerca specificamente riguardanti le cellule staminali embrionali, in specie dedicandosi allo studio degli effetti di agenti chimici e fisici sul mantenimento della staminalità e sul differenziamento delle cellule embrionali staminali, nonché sulla riprogrammazione funzionale di cellule somatiche coltivate in presenza di estratti cellulari.

L'attività di ricerca è documentata da n. 122 pubblicazioni *in extenso* su riviste internazionali; nel 2007/2008, sei di queste pubblicazioni danno conto degli studi compiuti sulle cellule staminali.

Per l'essere in tal guisa attive e stabilmente inserite

nell'ambito della ricerca sanitaria sulle cellule staminali, a livello internazionale ed in vista anche di risvolti applicativi, le ricorrenti sono interessate a prender parte al bando di finanziamento cui all'atto impugnato del 26 febbraio 2009, che è primariamente rivolto a *"Destinatari istituzionali"* (Regioni e Province autonome, Istituto Superiore di Sanità, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro, Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, Istituti di Ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e privati, Istituti Zooprofilattici Sperimentali) ma che espressamente prevede – purché in ogni progetto sia garantita la presenza di almeno una Unità Operativa appartenente al Servizio Sanitario Nazionale – che *"alla realizzazione dei progetti possono concorrere le Università, il Consiglio Nazionale delle Ricerche e gli altri enti di ricerca pubblici e privati, nonché le imprese pubbliche e private"* (punto 2. dell'allegato A all'atto impugnato).

Come si è detto, infatti, le ricorrenti hanno posizioni di rilievo nell'Università ed in enti di ricerca, in collegamento con il S.S.N..

Peraltro, dalla lettura dell'atto impugnato le ricorrenti hanno appreso, con grande sorpresa, che dal bando di finanziamento, con un perentorio ed immotivato divieto, *"saranno esclusi i progetti che prevedono l'utilizzo di cellule staminali embrionali di origine umana"* (punto 3.1 dell'allegato A all'atto impugnato).

Un tale immotivato divieto è apparso subito alle ricorrenti macroscopicamente lesivo della libertà di ricerca, implicando

un trattamento discriminatorio nella scelta dei progetti da finanziare, che prescinde del tutto da valutazioni tecnico-scientifiche.

Anzitutto, le ricerche *“che prevedono l'utilizzo di cellule staminali embrionali di origine umana”*, non sono proibite e sono praticate anche in Italia, potendo rientrare perfettamente nella finalità, che l'atto impugnato si è data come essenziale alla selezione dei progetti da finanziare, de *“la promozione e lo sviluppo dell'attività scientifica dei ricercatori italiani che si occupano di cellule staminali normali e tumorali attraverso il finanziamento di progetti di ricerca, che abbiano come finalità accelerarne le applicazioni terapeutiche a quelle patologie di rilievo per il SSN per le quali già esistano sostanziali evidenze scientifiche che facciano prevedere possibili applicazioni cliniche in tempi ragionevolmente brevi”* (punto 1. dell'allegato A all'atto impugnato); e del resto, qualora l'utilizzo *“l'utilizzo di cellule staminali embrionali di origine umana”* fosse escludibile in partenza dall'ambito dei possibili progetti da finanziare, come definito dall'atto impugnato, da un punto di vista tecnico-scientifico, non ci sarebbe stato neanche bisogno di stabilire al riguardo uno specifico divieto, come invece è stato introdotto.

E' vero che, sempre dal punto di vista tecnico-scientifico, si dibatte animatamente tra ricercatori e scienziati, sul piano nazionale ed internazionale, se sia più confacente, proprio in funzione di *“possibili applicazioni terapeutiche e cliniche”*, nonché per i vari e determinati versanti e filoni su cui può orientarsi la ricerca, avvalersi primariamente di indagini sulle

*“cellule staminali embrionali di origine umana”*, da taluni stimate più promettenti per le caratteristiche intrinseche di questo tipo di cellule, oppure concentrare maggiormente l’impegno sull’utilizzo di *“cellule staminali”* di altro tipo, su cui sino ad ora si è più diffusamente indagato.

Ma se praticare l’una o l’altra strada è questione di carattere solo tecnico-scientifico, passibile anche intuitivamente di risposte diverse a seconda dell’impostazione, dell’oggetto e dello specifico scopo del singolo progetto di ricerca concernente le *“possibili applicazioni cliniche”* e *“terapeutiche”*, è ovvio che la valutazione e selezione degli eventuali progetti i quali contemplino l’utilizzo di *“cellule staminali embrionali di origine umana”* vada lasciato agli scienziati che lo stesso atto impugnato indica come competenti a decidere: è lo stesso atto impugnato, dopo aver indicato *“criteri-guida”* e *“tematiche specifiche individuate come prioritarie”* a stabilire che la selezione dei progetti di ricerca andrà fatta in base a criteri rigorosamente tecnico-scientifici, tra cui il primo è quello della *“validità ed originalità scientifica della proposta”* (punto 7.1 dell’allegato A all’atto impugnato, sottolineatura nostra), ad opera di tre *“referees esterni”*, ossia di esperti scientificamente qualificati ed indipendenti, di cui almeno uno straniero (punto 7.2 dell’allegato A all’atto impugnato).

Proprio in un bando così impostato, davvero non ha senso che un organo politico-amministrativo, quale la Conferenza tra Stato e Regioni, si intrometta direttamente nella valutazione, che l’atto impugnato comprensivamente rimette agli esperti, circa l’attendibilità tecnico-scientifica dei progetti

da selezionare per un profilo, qual è quello dell'utilizzo di "cellule staminali embrionali di origine umana", che è tra gli scienziati vivamente e variamente discusso.

Si noti che – secondo quanto dichiarato dallo stesso Ministero della salute nel comunicato stampa n. 83 del 4 marzo 2009 – “la modifica del bando che esclude i progetti che prevedono l'utilizzo di staminali embrionali di origine umana è stata introdotta in seguito alla espressa richiesta fatta al Governo dai Presidenti delle Regioni nella riunione del 26 febbraio in sede della Conferenza Stato-Regioni, alla quale il Bando stesso, come è previsto, è stato sottoposto”.

D'altra parte, e poi, il divieto dell'utilizzo di “cellule staminali embrionali di origine umana”, nella sua assolutezza, è tanto più assurdo in quanto la ricerca da finanziare ha dimensione internazionale e lo stesso atto impugnato del 26 febbraio 2009 sollecita una collaborazione con altri paesi, in cui la ricerca coinvolgente le cellule “embrionali di origine umana” non solo è ammessa, ma è finanziabile da organismi pubblici: basti menzionare il fatto che, per lo stesso atto impugnato, “un quarto dell'intera cifra” assegnata per il finanziamento è destinata a “progetti eseguiti in collaborazione con laboratori statunitensi”, i quali, a differenza dei partners italiani, potrebbero fruire di finanziamenti pubblici in relazione all'utilizzo di “cellule staminali embrionali di origine umana”.

In questo quadro, l'atto impugnato, oltre che ingiusto, è illegittimo per i seguenti motivi.

## Diritto

**Violazione e falsa applicazione degli artt. 12 e 12-bis del dlgs. 30 dicembre 1992 n. 502 con succ. integr. e modif., in relazione all'art. 33, comma 1 Cost. Difetto di istruttoria e di motivazione. Irragionevolezza, illogicità manifesta, contraddittorietà. Eccesso di potere.**

L'atto impugnato del 26 febbraio 2009 definisce i contenuti del finanziamento in attuazione tanto dell'art. 12 che dell'art. 12-bis del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, il cui comma 4 segnatamente prevede che - al livello di Governo e ministeriale e con il concorso della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni - la programmazione della ricerca sanitaria, distintamente per la ricerca corrente e per quella finalizzata:

*“a) individua gli obiettivi prioritari per il miglioramento dello stato di salute della popolazione;*

*b) favorisce la sperimentazione di modalità di funzionamento, gestione e organizzazione dei servizi sanitari nonché di pratiche cliniche e assistenziali e individua gli strumenti di verifica del loro impatto sullo stato di salute della popolazione e degli utilizzatori dei servizi;*

*c) individua gli strumenti di valutazione dell'efficacia, dell'appropriatezza e della congruità economica delle procedure e degli interventi, anche in considerazione di analoghe sperimentazioni avviate da agenzie internazionali e con particolare riferimento agli interventi e alle procedure prive di una adeguata valutazione di efficacia;*

*d) favorisce la ricerca e la sperimentazione volte a migliorare la integrazione multiprofessionale e la continuità assistenziale, con particolare riferimento alle prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria;*

*e) favorisce la ricerca e la sperimentazione volta a migliorare la comunicazione con i cittadini e con gli utilizzatori dei servizi sanitari, a promuovere l'informazione corretta e sistematica degli utenti e la loro partecipazione al miglioramento dei servizi;*

*f) favorisce la ricerca e la sperimentazione degli interventi appropriati per la implementazione delle linee guida e dei relativi percorsi diagnostico-terapeutici, per l'autovalutazione della attività degli operatori, la verifica ed il monitoraggio dei risultati conseguiti”.*

Già da tale disposto legislativo è agevole ricavare che le previsioni della programmazione della ricerca sanitaria demandata alla sfera di competenza politico-amministrativa, ossia a Governo e Ministero con il concorso della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, ha contorni ben delimitati, i quali comprendono:

- l' “individuare”, s'intende con prescrizioni anche di carattere cogente, aspetti, per la verità molto generali, inerenti all'organizzazione amministrativa del servizio sanitario che vanno a raccordarsi con lo svolgimento della ricerca scientifica, come gli *“obiettivi prioritari per il miglioramento dello stato di salute della popolazione”* e *“gli strumenti di valutazione dell'efficacia, dell'appropriatezza e della congruità economica delle procedure e degli interventi”* (lett.

a) e c) del comma 4 dell'art. 12-bis cit. del dlgs. n. 502 del 1992);

- la definizione di ulteriori e più specifici aspetti o problemi dell'organizzazione amministrativa (lett. b), d), e), f) del comma 4 dell'art. 12-bis cit. del dlgs. n. 502 del 1992), in vista dei quali “favorire”, evidentemente con misure incentivanti, il finanziamento della ricerca.

**E' con ciò chiaro che la competenza dell'autorità politico-amministrativa è circoscritta comunque all'organizzazione del servizio sanitario come pubblica amministrazione, anche quanto al quadro organizzativo in cui l'attività di ricerca abbia da svolgersi, senza che sia data possibilità di ingerenza, o anche solo di incursioni, nella sostanza tecnico-scientifica della ricerca medesima, da lasciare come riservata ai ricercatori ed agli scienziati. Il legislatore, nel delineare la programmazione della ricerca sanitaria, si è attenuto, come doveroso, al principio espresso dall'art. 33, comma 1 Cost., il quale, per giurisprudenza consolidata, “va inteso e interpretato nella sua autentica portata, che è quella di consentire (...) alla scienza di esteriorizzarsi, senza subire orientamenti ed indirizzi univocamente e autoritariamente imposti” (così la sent. n. 57 del 1976 della Corte costituzionale).**

E del resto anche nell'atto impugnato, una volta indicate le finalità generali del bando di finanziamento come attinenti alle *“cellule staminali normali e tumorali”* (punto 1.), e definite altresì le *“aree tematiche”* (punto 3.) come rispettivamente attinenti alla *“biologia delle cellule staminali come premessa*



*per un impiego terapeutico” (3. 1) e alla “cellula staminale come biomarcatore e bersaglio” (3.2), si è avuto cura di definire l’ “oggetto” di tali “aree tematiche” con il ricorso a termini e concetti non controversi scientificamente, con uso ove occorresse di formule prudenziali (come quella utilizzata per l’ “oggetto” dell’ “area tematica” 1), che qui maggiormente preme, allorché si avverte che “agli impieghi clinici già in atto delle cellule staminali, si affiancano una serie di possibili applicazioni terapeutiche che sono alla base delle attuali ricerche scientifiche e che costituiscono la premessa per il presente bando”); con ciò si è evitato di restringere l’ “oggetto” delle “aree tematiche” in guisa scientificamente e tecnicamente ingiustificata o incontrollata, indicando semmai singoli aspetti passibili di inserimento nei “progetti di ricerca” come “obiettivi prioritari”, come meritevoli di “considerazione” e come “importanti”, per lasciare ogni valutazione appunto inerente alla sostanza tecnico-scientifica della ricerca ai proponenti i “progetti” ed a coloro che, sempre e solo in guisa di esperti, saranno chiamati a valutare i “progetti stessi”, sempre e solo attingendo a criteri tecnico-scientifici (di cui il primo, fissato al punto 7.1 dell’atto impugnato, è quello della “validità ed originalità scientifica della proposta”).*

L’atto impugnato ha quindi avuto in generale rispetto della libertà di ricerca scientifica, come assicurata dalla legge in ossequio all’art. 33, comma 1 Cost.

Ma proprio per questo balza agli occhi, insieme all’arbitrarietà, anche il carattere illogico, irragionevole e contraddittorio, rispetto all’impianto complessivo dell’atto impugnato, della disposizione qui contestata, persino nel

lessico somigliante ad un'anatema, per cui *“saranno esclusi i progetti che prevedono l'utilizzo di cellule staminali embrionali di origine umana”*.

In primo luogo, è certo che una simile *“esclusione”*, la quale altrimenti non avrebbe avuto neanche ragione per essere inserita nell'atto impugnato, è stata invece disposta proprio perché, in mancanza, *“l'utilizzo di cellule staminali embrionali di origine umana”* avrebbe potuto tranquillamente entrare, dal punto di vista tecnico-scientifico, nella progettazione delle ricerche da proporre per il finanziamento, non soltanto in riferimento alle finalità più ampie della ricerca su *“cellule staminali normali e tumorali”* (punto 1.) ma anche e specificamente in riferimento all' *“area tematica”* della *“biologia delle cellule staminali come premessa per un impiego terapeutico”* (3. 1), quale definita dall'atto impugnato.

Sicché è evidente che l'esclusione dell' *“utilizzo di cellule staminali embrionali di origine umana”* lede la libertà di ricerca scientifica, mutilando d'arbitrio, per motivi innominati, l'ambito previamente assegnato, come *“oggetto”* di scienza, alla ricerca medesima, ossia l'ambito di indagine sulle *“cellule staminali”* in vista di *“applicazioni terapeutiche”* e *“cliniche”* anche, si badi, solo *“possibili”*.

In secondo luogo, ed in stretta connessione, si noti anche e proprio che non solo l'esclusione de *“l'utilizzo di cellule staminali embrionali di origine umana”* è apodittica ed immotivata, ma non avrebbe potuto neppure trovare, nell'atto impugnato, un'autentica motivazione.

Difatti, l'inclusione o la esclusione delle "*cellule staminali embrionali di origine umana*" dalla ricerca sulle "*cellule staminali*" nel cui genere esse sono ricomprese, è problema dibattuto e dibattibile solamente in chiave tecnico-scientifica: in estrema sintesi, mentre nessuno riesce a sostenere come provata l'inutilità di condurre la ricerca sulle "*cellule staminali embrionali umane*", si discute del maggiore o minore o contributo che l'indagare scientificamente (anche) su questo tipo di "*cellule staminali*", anziché solo su altri, può portare al progredire della scienza e delle sue "*applicazioni*".

E tale questione, trattandosi di questione dirimibile solo in un dibattito tecnico-scientifico in corso, esula palesemente dal contesto dei problemi concernenti l'organizzazione amministrativa del finanziamento della ricerca sanitaria, di cui viceversa tratta l'atto impugnato del 26 febbraio 2009: l'atto impugnato, com'è logico e come si è visto impongono l'art. 33 Cost. e la legge, stabilisce regole e criteri di indole politico-amministrativa da osservare e tenere presenti nella progettazione della ricerca sanitaria, ma non si avventura nel merito dei problemi di indole tecnico scientifica controversi, se non appunto con l'incursione, qui contestata, consistente nell'escludere i progetti che contemplino l'utilizzo di "*cellule staminali embrionali di origine umana*". Pertanto, è naturale che l'atto impugnato non possa affatto motivare l'esclusione di progetti di ricerca sulle "*cellule staminali embrionali di origine umana*"; poiché detta esclusione, potendo avere se mai le si trovassero solo motivazioni scientifiche, non ha nulla a che spartire con la sostanza dell'atto impugnato ed i suoi fini.

In terzo luogo, ed a conferma di quel che sopra esposto, lo stesso Ministero, a cui risale la proposta dei contenuti dell'atto impugnato, ha tenuto a sottolineare come l'esclusione di progetti di ricerca con utilizzo di "*cellule staminali embrionali di origine umana*" non sia imputabile a sua responsabilità, non sia stata oggetto a nessun titolo di congrua istruttoria tecnico-scientifica, bensì sia frutto di una decisione squisitamente politica, improvvisata direttamente in sede di Conferenza tra Stato e Regioni; è questo l'unico significato che può e deve essere attribuito a quanto dichiarato dallo stesso Ministero della salute nel comunicato stampa n. 83 del 4 marzo 2009: "la modifica del bando che esclude i progetti che prevedono l'utilizzo di staminali embrionali di origine umana è stata introdotta in seguito alla espressa richiesta fatta al Governo dai Presidenti delle Regioni nella riunione del 26 febbraio in sede della Conferenza Stato-Regioni, alla quale il Bando stesso, come è previsto, è stato sottoposto".

Il comunicato ufficialmente diramato dal Ministero, oltre a testimoniare ulteriormente la perplessità ed il travisamento dell'istruttoria, toglie ogni residuo dubbio sulla circostanza che l'esclusione dell'utilizzo delle "*cellule staminali embrionali di origine umana*" sia addebitabile ad una decisione politica tesa a forzare e ledere la libertà di ricerca scientifica.

Nessuno potrebbe seriamente dubitare che anche l'attività scientifica e di ricerca, quando è organizzata nell'ambito della pubblica amministrazione, possa essere "*coordinata*" con le esigenze amministrative, come ad esempio accade quando

sia richiesto al ricercatore, anche in veste di professionista, un impegno concentrato se non addirittura esclusivo in determinate strutture pubbliche e con le modalità ad esse confacenti (cfr., in giurisprudenza, Cons. Stato, 5 dicembre 2007 n. 6199, ed anche Corte Cost., sent. n. 390 del 2006); su questo terreno si muovono ad esempio, quanto alla disciplina derivante dall'atto impugnato, le regole stabilite a proposito dei soggetti abilitati a prender parte ai progetti di ricerca sanitaria, nonché le regole stabilite per la presentazione e la valutazione dei progetti medesimi e quelle concernenti le "finalità" e le "aree tematiche" da privilegiare nella progettazione.

**Nel quadro degli eventuali limiti posti dal legislatore all'attività tecnico-scientifica a tutela di diritti costituzionali dei consociati - i quali limiti pacificamente non rilevano nel caso nostro - una cosa è però che l'autorità-amministrativa si attenga alla rappresentazione ed allo svolgimento di pubblici interessi della pubblica amministrazione rimanendo, nel contempo, rispettosa delle risultanze della scienza, sia negli elementi che essa scienza considera relativamente accertati ed acquisiti sia negli elementi considerati problematici e dibattibili. Altra e diversa cosa, per sé contrastante con la libertà scientifica dell'art. 33, comma 1 cost., è invece che l'autorità politico-amministrativa pretenda di ingerirsi immediatamente nelle valutazioni tecnico-scientifiche, imponendo agli scienziati di valutare differentemente da come essi stessi ritengono di valutarlo l'oggetto della propria scienza, ossia ribaltando le risultanze di accertamenti scientificamente acquisiti, ovvero**

**imponendo di considerare come acquisite risultanze obiettivamente incerte e controverse dall'angolo di di visuale scientifico.**

**Anche la recente giurisprudenza, a buon diritto, ha continuato a ritenere illegittimo che la Pubblica Amministrazione, in quanto tale, si soprammetta e si ingerisca, con proprie valutazioni autonome e diverse, in scelte che la legge, nel disciplinare l'attività tecnico-scientifica, anche in campo sanitario, abbia lasciato non vincolate ma rimesse alla libertà della scienza (art. 33, comma 1 Cost.); ciò, nel caso della scienza medica, anche affinché l'esercizio libero della scienza serva ad assicurare effettivamente il diritto alla salute (art. 32)** (sul

nesso tra libertà della scienza e garanzia del diritto alla salute, cfr. anche la sent. Corte Cost. n. 282 del 2002, per cui la *“pratica terapeutica si pone (...) all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica, diritto questo che l'art. 32, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione pone come limite invalicabile anche ai trattamenti sanitari che possono essere imposti per legge come obbligatori a tutela della salute pubblica. Questi diritti, e il confine fra i medesimi, devono sempre essere rispettati, e a presidiarne l'osservanza in concreto valgono gli ordinari rimedi apprestati dall'ordinamento, nonché i poteri di vigilanza sull'osservanza delle regole di deontologia professionale, attribuiti agli organi della professione”*; più in generale sul divieto di ingerenza amministrativa nella libertà

scientifica v., ad es., Tar Lazio, Sezione Terza-quater, 21 gennaio 2008 n.398, in cui, a proposito di *“linee guida”* sulla procreazione assistita, si è sottolineato che: *“in presenza di una nozione che è, in modo preponderante, di contenuto tecnico scientifico, si è ritenuto che nell’assenza di una soluzione scientifica univoca o fortemente prevalente non potesse competere all’Autorità amministrativa la scelta della definizione da adottare che, in considerazione delle conseguenze e delle implicazioni sul tessuto sociale della stessa, non può che spettare al legislatore”*; ma v. anche con il medesimo indirizzo, quanto a problemi collegati all’interruzione di gravidanza, l’ord. n. 707/08 del Tar della Lombardia e la conseguente ord. Cons. St., Sez. V, 7 ottobre 2008 n. 5311, in cui, tra l’altro, si censurano gli atti impugnati proprio in quanto *“suscettibili di incidere, specificando il contenuto di norme lasciate volutamente indeterminate dal legislatore, sul delicato equilibrio delle procedure e delle valutazioni riservate, alla stregua della l. n. 194 del 1978, alla donna ed al medico professionista in attuazione degli artt. 32 e 33 Cost”*).

Nel caso nostro, è proprio e solo un’arbitraria ed illegittima ingerenza dell’autorità politico-amministrativa nella libertà scientifica dell’art. 33, comma 1 Cost. a venire in rilievo.

Come si è visto, con ciò esauendo ciò che poteva obiettivamente essere valutato in nome di esigenze pubblico amministrative senza contraddire la libertà della scienza, l’atto impugnato del 26 febbraio 2009 ha definito l’oggetto delle ricerche sanitarie da finanziare, in relazione alle *“cellule staminali normali e tumorali”* (punto 1.), definendone altresì le

*“aree tematiche”* ed includendovi la *“biologia delle cellule staminali come premessa per un impiego terapeutico”* (3. 1). Dopo di che, entrando nel merito tecnico-scientifico dell’oggetto e dell’ *“area tematica”* così definiti, l’autorità politico-amministrativa ha ulteriormente preteso di tagliarne via un pezzo essenziale, escludendo i progetti di ricerca comportanti l’utilizzo delle *“cellule staminali embrionali di origine umana”*. Per questa via, agli scienziati chiamati a proporre i progetti di ricerca da finanziare, l’atto impugnato ha imposto di non considerare come accertato ciò che in ambito scientifico è indiscusso, da un lato, e, dall’altro lato, di escludere dal proprio campo d’indagine scientifica ciò su cui si dibatte.

Da un lato, non è invero, in sede scientifica, messo da nessuno in discussione che nella ricerca su *“cellule staminali normali e tumorali”*, anche *“come premessa per un impiego terapeutico”*, rientri anche quella ricerca che comporti l’utilizzo delle *“cellule staminali embrionali di origine umana”*, con la cui esclusione l’atto impugnato taglia quindi fuori un aspetto scientificamente ascrivibile all’oggetto ed all’ *“area tematica”* della ricerca come da esso stesso previamente definiti.

D’altro lato, e per converso, sebbene la maggiore o minore utilità della ricerca su *“cellule staminali embrionali di origine umana”*, rispetto alla ricerca su altri tipi di cellule staminali, possa essere dibattuta, soprattutto in funzione di *“possibili”* applicazioni *“cliniche”* e *“terapeutiche”*, lo è in ambito ed a livello essenzialmente tecnico-scientifico. Evitando di addentrarsi nei dettagli del dibattito scientifico, chi sostiene



maggiormente la ricerca sulle “*cellule staminali embrionali di origine umana*”, ne mette in luce la versatilità, stante, allo stato della scienza, la maggiore e più facile capacità di evoluzione differenziata di questo tipo di staminali, con potenzialità enormi rispetto alla cura di malattie altrimenti incurabili (Alzheimer, Parkinson, diabete, cardiopatie, ecc.); mentre chi è più diffidente verso la ricerca sulle “*cellule staminali embrionali di origine umana*” mette in luce come, essendo le ricerche su altri tipi di cellule staminali sin qui più praticate, esse avrebbero sin qua offerto risultanze di maggiore evidenza in funzione delle “*applicazioni*”.

Si tratta dunque di un dibattito di indole schiettamente scientifica che divide gli scienziati, come tante volte è storicamente accaduto, tra chi ritiene più affidabile un filone di ricerca già più sperimentato e chi si proietta in un filone ancora meno esplorato, dagli esiti naturalmente meno certi ancorché promettenti. Siccome non può esser data per provata, nel dubbio tra gli scienziati che solo le sperimentazioni future potranno risolvere, la inutilità o minore utilità per “*applicazioni terapeutiche*” o “*cliniche*” della ricerca sulle “*cellule staminali embrionali di origine umana*”, è chiaro peraltro come non abbia senso che l’atto impugnato pretenda di troncare il dibattito scientifico in argomento, con una decisione in chiave politico-amministrativa la quale, escludendo in partenza il finanziamento, impedirebbe agli scienziati di compiere accertamenti secondo scienza; l’unica soluzione ragionevole, nel nostro come in altri consimili casi di una pluralità di filoni di ricerca scientifica coesistenti sul medesimo oggetto, e per i medesimi scopi, è quella di lasciare in proposito l’ultima parola agli scienziati,

consentendo loro di formulare per il finanziamento anche progetti concernenti “cellule staminali embrionali di origine umana”, salvo poi prevedere la valutazione, che l’atto impugnato effettivamente prevede, dell’attendibilità, sempre e solo sul piano tecnico-scientifico e per opera di esperti, dei progetti medesimi come proposti, del loro svolgimento e dei traguardi che potranno raggiungere.

**P.Q.M.**

*Si chiede piaccia all’Ecc.mo Tar adito accogliere il ricorso e, per l’effetto, annullare gli atti impugnati in parte de qua come specificato in epigrafe. Con vittoria di spese, diritti ed onorari.*

Agli effetti della vigente normativa in materia di contributo unificato, si dichiara che l’ammontare del contributo dovuto per la presente controversia è di euro 500.

Con osservanza

Milano-Roma, 24 aprile 2009

(prof. avv. Vittorio Angiolini)

(prof. avv. Marco Cuniberti)

(avv. Sergio Vacirca)