

La rimodulazione normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi: la ridefinizione dei limiti e le nuove garanzie in caso di diniego di ostensione degli atti(*).

di Umberto Giovannini()*

SOMMARIO: 1. Note introduttive – 2. Il diritto di accesso quale principio di rango costituzionale – 3. I soggetti titolari del diritto di accesso – 4. I soggetti passivi – 5. Oggetto del diritto di accesso e documenti esclusi – 6. Diritto di accesso e riservatezza – 7. Tutela del diritto di accesso in via amministrativa e in via giurisdizionale.

1. – Note introduttive.

Le rilevanti modificazioni apportate dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15 alla legge fondamentale in materia di procedimento amministrativo, legge n. 241 del 1990, hanno interessato pressoché tutti gli aspetti dell'attività della pubblica amministrazione.

In particolare, per quanto attiene ai principi e criteri generali dell'azione amministrativa, si è assistito ad un ulteriore rafforzamento della loro primaria funzione di tutela del soggetto privato nei confronti dell'*agere* pubblico, che è da attribuirsi, oltre alla confermata vigenza dei tradizionali principi di economicità, efficacia e pubblicità, nonché di quello che garantisce al cittadino un'effettiva partecipazione ai procedimenti amministrativi, anche all'espressa menzione del principio di trasparenza.

La nuova legge, inoltre, recepisce in modo generalizzato e non quindi subordinato ad una norma nazionale *ad hoc* che li richiami e li applichi ad una particolare disciplina, alcuni principi consolidatisi nella normativa comunitaria ma che, fino ad ora, non avevano avuto analoga affermazione nell'ordinamento nazionale, quali il principio di proporzionalità, quello che tutela il legittimo affidamento del cittadino e, infine, il principio di precauzione.

Tale radicale rinnovazione non poteva non riguardare anche il diritto di accesso del soggetto privato agli atti amministrativi, essendo la tutela di tale posizione giuridica concreta e diretta applicazione dei già menzionati principi di trasparenza dell'azione amministrativa e di partecipazione del cittadino ai procedimenti che direttamente lo riguardano e/o interessano.

Per la rimodulazione del quadro normativo in materia di accesso, il legislatore del 2005 ha optato per la totale sostituzione degli originari artt. 22, 24 e 25 della legge n. 241 del 1990, lasciando invece immutato il testo dell'art. 23; disposizione peraltro già oggetto, alcuni anni or sono, di un importante

(*) Testo della relazione tenuta in occasione del convegno su «*La riforma della legge 241/1990 e le nuove regole*», svoltosi presso la Sala delle Conferenze del Comune di Reggio Emilia il 17 giugno 2005.

(*) Magistrato presso il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia Romagna, sezione di Parma.

restyling normativo (v. art. 4 della legge 3 agosto 1999 n. 265) e alla quale l'art. 21 della legge n. 15 del 2005 ha solamente apposto la rubrica: «*Ambito di applicazione del diritto di accesso*».

La riforma in materia di accesso si conclude, infine, con la sostituzione dell'originario art. 27 della legge n. 241 del 1990, concernente le norme relative all'istituzione e al funzionamento della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Tali disposizioni contengono vere e proprie novità assolute in materia, tra le quali risulta degna di nota l'introduzione di un'articolata forma di tutela facoltativa in via amministrativa e comunque preventiva rispetto all'azione camerale davanti al giudice amministrativo, che consente al privato a cui è stato negato in modo espresso o tacito di accedere ad atti in possesso di un'amministrazione pubblica di adire o il Difensore Civico o la Commissione per l'accesso di cui all'art. 27 della legge n. 241 del 1990.

In altre parti della legge, invece, come nel caso dell'espressa previsione e definizione dei soggetti «controinteressati» all'esercizio del diritto di accesso da parte di terzi (art. 22, 1 comma lett. c), al legislatore va riconosciuto il merito di avere recepito, trasformandolo in norma positiva, il c.d. «diritto vivente» in materia, costituito, in nuce, dagli indirizzi emersi in seno al dibattito dottrinario accesi e di seguito sviluppatosi con l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 e che successivamente sono stati recepiti ed ulteriormente affinati negli orientamenti della giurisprudenza amministrativa nel tempo consolidatisi riguardo a diversi aspetti dell'istituto dell'accesso sia a livello di diritto sostanziale sia concernenti l'azione camerale esperibile dinanzi al giudice amministrativo.

In altri casi, infine, le nuove disposizioni sembrano rivelare un'utilità meramente sistematica, in quanto le stesse, come è, ad esempio, per la norma che consente la possibilità – per il titolare del diritto di accesso – di ricorrere al giudice amministrativo e presenziare alla camera di consiglio di discussione della causa personalmente e che, in modo corrispondente, consente all'Amministrazione intimata di resistere e difendersi in sede camerale con un proprio dirigente, rappresentano una mera trasposizione nella legge fondamentale sulla disciplina dell'attività amministrativa di norme già presenti in altri testi normativi, come è avvenuto, nell'esempio fatto, riguardo all'art. 4, ultimo comma, della legge n. 205 del 2000.

2. – Il diritto di accesso quale principio di rango costituzionale.

Già si è accennato al rilievo costituzionale che la dottrina attribuiva alla disciplina in tema di accesso contenuta nel testo della legge n. 241 del 1990 ben prima della recente novella legislativa; rilevanza giustificata dal fatto che, in concreto, l'esercizio del diritto di accesso da parte del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione costituiva una seppure parziale ed indiretta estrinsecazione del principio di «buona amministrazione» di cui all'art. 97 della Carta Costituzionale, specie riguardo ai profili che prescrivono l'efficienza, l'imparzialità e la trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione.

L'art. 22, 2° comma della legge n. 241 del 1990, nel testo introdotto dall'art. 15 della legge n. 15 del 2005, dispone che: «L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa, al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione: resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.».

Dalla semplice lettura della norma risulta del tutto evidente il «salto di qualità» che l'istituto dell'accesso ha portato a compimento nell'arco quindicennale di sua vigenza, soprattutto in riferimento alla sua natura, evolutasi da mezzo esclusivamente strumentale e propedeutico all'ottenimento di una più efficace tutela di altre posizioni giuridiche differenziate e qualificate che il cittadino intendeva far valere nei confronti dell'amministrazione, ad istituto giuridico che, pur non perdendo la propria caratteristica di strumentalità, è assunto al rango di «principio generale dell'attività amministrativa», nei riguardi del quale le pubbliche amministrazioni d'ora in poi dovranno apprestare lo stesso livello di tutela riservato agli essenziali diritti civili e sociali dei cittadini.

Secondo chi scrive, diverse disposizioni della novella del 2005 confermano le considerazioni che precedono.

Lo stesso art. 22 della legge n. 241 del 1990, nel comma successivo, risulta rafforzare il principio enunciato nella sopra riportata disposizione, prevedendo che detto livello di tutela debba essere assicurato uniformemente su tutto il territorio nazionale dalle amministrazioni pubbliche, con la conseguenza che, in base all'esplicito richiamo operato dalla disposizione in parola all'art. 117, secondo comma lettera *m*) della Costituzione, la materia dell'accesso appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, con espressa possibilità, tuttavia, per le Amministrazioni Regionali, in sede legislativa e regolamentare e per le altre amministrazioni locali, ovviamente solo in sede regolamentare, di poter prescrivere livelli di tutela del diritto di accesso più alti e/o aventi maggiore ampiezza di quelli garantiti dalla normativa statale.

In questa direttrice pare destinato ad operare anche il terzo comma del rinnovato art. 22 della legge n. 241 del 1990, laddove, in concreto, si afferma che l'accesso al documento amministrativo costituisce la regola fondamentale che deve essere rispettata e seguita dalle Pubbliche Amministrazioni, mentre il diniego o il differimento dell'ostensione dei documenti richiesti dal privato rappresentano l'eccezione; applicabile esclusivamente alle richieste in riferimento alle quali sussista taluna delle fattispecie preclusive dell'ostensione degli atti previste nel nuovo art. 24 della legge.

Ulteriormente, pare ispirato alla medesima *ratio* il settimo comma di quest'ultima disposizione, laddove il legislatore del 2005 prevede, a chiusura di una pur nutrita elencazione di fattispecie escluse dalla possibilità di accesso, che «comunque» e, quindi, anche in riferimento ai limiti all'accesso

contemplati nei commi precedenti, tale diritto debba essere garantito riguardo a quei documenti la cui conoscenza sia necessaria al soggetto privato per curare o per difendere i propri interessi giuridici e, ancora, di seguito, laddove prevede che tale diritto ugualmente debba essere garantito – a condizione che l'ostensione degli atti sia indispensabile – anche nei casi di documenti contenenti i c.d. «dati sensibili» e cioè relativi a determinati dati personali di terzi che rivestono particolare delicatezza e in quelli inerenti ad un procedimento giudiziario.

3. – *I soggetti titolari del diritto di accesso.*

La recente novella legislativa, sul punto, sembra avere un contenuto più restrittivo rispetto all'originario testo dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990, poiché essa qualifica quali soggetti interessati all'accesso coloro che abbiano un interesse diretto concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento del quale è chiesta l'esibizione.

In realtà, la disposizione risulta molto meno innovativa e restrittiva di quello che può sembrare ad una prima lettura della stessa, dato che il concetto di soggetto interessato all'accesso trasfuso nella norma positiva è quello venuto a perfezionarsi, nell'arco di un quindicennio, attraverso il lavoro di interpretazione e affinamento dell'originario testo normativo compiuto in prima battuta in sede di dibattito dottrinario e successivamente emerso in un indirizzo giurisprudenziale che si è poi consolidato nel tempo.

In ogni caso, era apparso chiaro fin dai primi anni di applicazione della legge sul procedimento amministrativo che il legislatore del 1990 non aveva inteso introdurre, in materia di accesso, un nuovo tipo di azione popolare, dal momento che il riconoscimento, nel testo originario dell'art. 22 della legge n. 241, del diritto di accedere ai documenti amministrativi «a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti», pur nella sua sintetica linearità, conteneva già le attribuzioni che necessariamente dovevano sorreggere l'interesse di colui che intendeva richiedere ad una pubblica amministrazione l'ostensione di documenti amministrativi.

L'ammissibilità della richiesta di accesso del privato, infatti, era ed è tuttora condizionata alla dimostrazione, da parte di quest'ultimo, di essere titolare di una posizione giuridicamente rilevante e differenziata a conoscere il contenuto di determinati atti e, quindi, di non vantare, rispetto alla richiesta ostensione degli stessi, un mero interesse di fatto.

Risulta quindi sufficientemente persuasivo l'argomento secondo il quale, il legislatore del 2005, essendo trascorso un lungo periodo di applicazione pratica dell'istituto ed essendosi riempiti i contenuti volutamente generali della fattispecie normativa originaria con il già ricordato apporto dottrinario e con l'emersione ed il progressivo consolidamento di un indirizzo giurisprudenziale moderatamente restrittivo riguardo alla titolarità del diritto di accesso, abbia inteso riassumere ed avallare detta opera di interpretazione normativa ed affinamento concettuale, conferendo dignità di legge a tale definizione.

D'altra parte, il nuovo art. 22 della legge n. 241 del 1990 non sembra espressione di una volontà legislativa particolarmente restrittiva in tema di

titolarità del diritto di accesso, specie laddove, nel passo immediatamente precedente quello sopra riportato, la norma riconosce tale posizione legittimante anche ai soggetti privati che dimostrino di essere portatori di interessi pubblici o diffusi.

In conclusione dell'argomento, pertanto, ben può affermarsi che la P.A. dovrà continuare a consentire l'accesso agli atti ogniqualvolta essa riscontri che il soggetto privato richiedente sia titolare di una situazione giuridicamente rilevante – non necessariamente rappresentata dalle due categorie del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo che risultano già *pleno iure* tutelate dall'ordinamento – e che questa situazione differenziata del richiedente sia direttamente connessa alla conoscenza dei dati indicati nella motivata richiesta di accesso.

In questo senso, potrà verificarsi un'ammissibilità parziale dell'accesso, qualora non tutti i documenti richiesti a tale fine possano ritenersi collegati direttamente con la situazione (di aspettativa, di interesse diffuso o strumentale) in cui versa il richiedente.

È evidente, al riguardo, che quanto più sarà elevato il numero dei documenti richiesti ed eterogenea la loro natura, tanto più labili e sfumati saranno i legami idonei a collegare in via diretta i dati da esibire a colui che ha richiesto di visionarli e di trarne copia e, ulteriormente, tanto più consistenti saranno anche i dubbi che l'accesso richiesto costituisca, in realtà, uno strumento preordinato ad un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione: comportamento elusivo espressamente ed innovativamente sanzionato dall'art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990, come sostituito dall'art. 16 della legge n. 15 del 2005 con l'inammissibilità della richiesta di accesso.

4. – *I soggetti passivi.*

In linea di massima, si può sostenere che, riguardo ai soggetti che sono tenuti ad esibire gli atti dagli stessi detenuti, la legge n. 15 del 2005 non sia intervenuta, se non marginalmente, mediante l'apposizione della rubrica all'immutato testo dell'art. 23 della legge n. 241 del 1990, concernente, come si è accennato, l'ambito di applicazione del diritto di accesso, riguardo ai soggetti nei confronti dei quali tale diritto può essere esercitato.

Tuttavia, il nuovo testo dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990 – contenente, tra l'altro, secondo un modello legislativo mutuato dalla normativa comunitaria, un'elencazione recante la definizione concettuale dei più importanti termini e locuzioni contenuti nelle varie norme di cui si compone il capo V della legge – spiega che, ai fini della disciplina sull'accesso, devono intendersi compresi nel concetto di «... pubblica amministrazione, tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario».

La norma, pur non proponendo niente di nuovo o di sostanzialmente diverso dai soggetti passivi del diritto di accesso genericamente definiti nell'art. 23 della legge, come sostituito dall'art. 4 della legge 3 agosto 1999 n. 265, pare allo scrivente porre ulteriormente l'accento sulla necessità che

l'estensione della possibilità di accedere agli atti di soggetti privati debba essere effettivamente ed esclusivamente circoscritta alle attività di pubblico interesse – normativamente disciplinate – svolte dagli stessi.

Sotto un profilo più concreto, si ritiene che tale interpretazione «restrittiva» della nuova disposizione – se sarà condivisa in ambito giurisprudenziale – potrà far riprendere nuovo vigore a quell'indirizzo, formatosi con le pronunce di diversi Tribunali Amministrativi Regionali, tra i quali è compreso quello della sede di Parma del T.A.R. Emilia Romagna ma che, allo stato, non è condiviso dai giudici di Palazzo Spada (v. C.d.S. sez. VI, 24 maggio 2002, n. 2855). Detto orientamento dei giudici di primo grado ritiene inammissibili le istanze di accesso presentate da dipendenti di *ex* enti pubblici, assoggettati a privatizzazione, e quindi trasformati in società di capitali (quali le Ferrovie dello Stato e le Poste Italiane), qualora le stesse fossero dirette ad ottenere l'ostensione di documenti inerenti il rapporto di lavoro, anch'esso privatizzato.

In questi casi, secondo detto indirizzo, non è dato riscontrare la sussistenza di quel legame che, come sembra prescrivere la citata disposizione, deve collegare in modo diretto tale categoria di documenti chiesti in visione, all'attività di pubblico interesse svolta dal soggetto privato.

Le considerazioni che precedono valgono, ovviamente, anche per le richieste di accesso dello stesso tipo proposte da dipendenti di *ex* enti pubblici regionali, provinciali e comunali assoggettati a privatizzazione.

5. – *Oggetto del diritto di accesso e documenti esclusi.*

L'art. 22, primo comma, lett. *d*) riporta, tra le altre definizioni in tema di accesso, anche quella di «documento amministrativo».

Peraltro, nel concetto di documento amministrativo ostensibile assunto a dignità normativa è tangibile il contributo fornito dall'elaborazione dottrina e giurisprudenziale, soprattutto in riferimento alla espressa inclusione, tra tali documenti, degli atti interni e di quelli non facenti parte di uno specifico procedimento amministrativo.

Una novità è invece rappresentata dalla necessaria diretta connessione della ostensibilità del documento al fatto che lo stesso sia detenuto dall'amministrazione (primo comma lett. *d*) e che non sia decorso il periodo temporale entro il quale la legge obbliga la stessa a conservare la categoria di atti a cui appartiene quello di cui è richiesta l'esibizione (sesto comma).

Al riguardo, si può notare che, rispetto all'originario testo dell'art. 22, non riveste più alcuna rilevanza, al fine di individuare la P.A. destinataria della richiesta di accesso, il soggetto che forma il documento e che, in riferimento al limite temporale di conservazione dei documenti, sarebbe auspicabile in virtù del particolare *favor* del legislatore nei confronti del privato che intende accedere agli atti di una pubblica amministrazione, un'interpretazione della norma che, comunque, consenta al privato di accedere a quegli atti che – pur essendo spirato il termine entro il quale permaneva l'obbligo di conservarli – siano di fatto ancora detenuti dalla amministrazione.

Il nuovo testo dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990 elenca tutte le categorie di atti per i quali è escluso il diritto di accesso e, riguardo ad esse, non risultano esservi novità degne di particolare nota.

Al sesto comma è prevista la facoltà del Governo di procedere con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, secondo comma, della legge n. 400 del 1988 all'individuazione di ulteriori casi di sottrazione dell'accesso di documenti amministrativi la cui esibizione possa comportare una lesione alle più importanti funzioni statali in materia di sicurezza e difesa nazionale, politica estera e rapporti internazionali, politica monetaria e valutaria, ordine pubblico e repressione della criminalità e, ulteriormente, quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi e associazioni o, ancora, in caso di atti che siano direttamente connessi all'attività di contrattazione collettiva nazionale di lavoro in corso.

6. – *Diritto di accesso e riservatezza*

Nella nuova disciplina dell'accesso risultante dalle integrali sostituzioni di quasi tutti i testi delle norme contenute nel Capo V della legge n. 241 del 1990, emerge la nuova statura di livello costituzionale assunta dall'istituto in esame, soprattutto riguardo al nuovo assetto che il legislatore ha inteso conferire al necessario bilanciamento dei contrapposti interessi, entrambi facenti capo a soggetti privati, tra coloro che richiedono determinati documenti ad una pubblica amministrazione e coloro che, dalla ostensione degli stessi, potrebbero essere vulnerati per effetto della divulgazione di dati concernenti la propria persona.

Riguardo a tale assetto, la nuova disciplina prevede, in concreto, una prevalenza dell'accesso rispetto alla tutela della riservatezza, dal momento che, ai sensi dell'art. 24 settimo comma della legge n. 241 del 1990, nel caso che la conoscenza degli atti sia necessaria al richiedente per curare o per difendere i propri interessi giuridici e, quindi, nella maggior parte dei casi che spingono il privato a richiedere alla P.A. di esibire documenti in suo possesso, la P.A. deve comunque garantire ai richiedenti l'esercizio di tale diritto.

Tale prescrizione vale in via generale e, pertanto, attesa anche la sua posizione «di chiusura» nell'ultimo comma dell'articolo, essa deve ritenersi applicabile anche nel caso di esclusione previsto nel precedente comma 1 lett. d) concernente gli atti di procedure selettive contenenti informazioni di carattere psico – attitudinale relative a terzi.

Infine, sempre nell'ultimo comma dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990 è regolato l'assetto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, nei casi in cui i documenti richiesti contengano dati personali di terzi c.d. «sensibili», vale a dire attinenti ad informazioni su particolari aspetti ed interessi della vita personale e sociale di soggetti privati e dati relativi a procedimenti giudiziari e, ancora, nei casi in cui essi contengano dati c.d. «super – sensibili» ovverosia recanti informazioni idonee a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale di terze persone.

Secondo il legislatore, anche in riferimento al primo dei due gruppi di casi sopra indicati deve prevalere il diritto di accesso, qualora sia accertato che i documenti sono indispensabili al soggetto richiedente per curare o per

difendere i propri interessi giuridici, mentre per i dati c.d. «super – sensibili», a tale condizione si aggiunge l'altra prevista nell'art. 60 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196 (decreto meglio conosciuto come *Codice della Privacy*), per la quale tali dati possono essere trattati dall'amministrazione, al fine di corrispondere ad una richiesta di accesso ai documenti, solamente qualora la situazione giuridicamente rilevante che si intende far valere sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero quando essa consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale o inviolabile.

Spetterà quindi in prima battuta all'Amministrazione ed eventualmente al Difensore Civico o alla Commissione per l'accesso, o direttamente al giudice amministrativo, soppesare e valutare, nel rispetto dei criteri indicati dal legislatore, i contrapposti diritti in gioco e decidere di conseguenza quale dei due debba prevalere.

7. – *Tutela del diritto di accesso in via amministrativa e in via giurisdizionale*

Il nuovo art. 25 della legge n. 241 del 1990 contiene la vera novità in materia di accesso, costituita dal ricorso amministrativo che il soggetto a cui la P.A. ha negato esplicitamente, o con comportamento silente, l'ostensione di documenti o l'ha semplicemente differita, ha facoltà di inoltrare, a seconda che l'Amministrazione che ha negato o differito l'accesso sia locale o statale, rispettivamente al Difensore Civico competente per ambito territoriale o alla Commissione per l'accesso istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come previsto dal nuovo testo dell'art. 27 della legge n. 241 del 1990.

Tale ulteriore rimedio, tuttavia, così come è stato rimodulato dall'art. 17 della legge n. 15 del 2005 (il semplice ricorso facoltativo al Difensore Civico in materia di accesso era già stato introdotto dall'art. 15 della legge n. 340 del 2000), non solo non sembra idoneo a soddisfare l'aspettativa di massima tutela del diritto di accesso, in cui ha evidentemente confidato il legislatore introducendolo nell'ordinamento, ma risulta in evidente contrasto con l'esigenza di snellezza e celerità, che necessariamente deve connotare ogni procedimento amministrativo o azione giurisdizionale, diretti ad accertare se sussista o no l'obbligo per l'Amministrazione di esibire i documenti alla stessa richiести.

Riguardo a tali concrete esigenze, il ricorso amministrativo previsto dal nuovo art. 25 della legge n. 241 del 1990, risulta inutilmente aggravare la posizione del soggetto che si è visto negare o differire l'accesso e ciò soprattutto avviene, con effetti a dir poco paradossali, proprio nel caso in cui il Difensore Civico o la Commissione si pronuncino, entro i trenta giorni previsti dalla norma, in senso favorevole al richiedente.

Secondo quanto previsto dalla norma in questione, infatti, tale decisione, oltre che al richiedente, deve essere comunicata all'Amministrazione che illegittimamente ha negato l'accesso.

Essa, a sua volta, ha a disposizione ulteriori trenta giorni per confermare, motivandolo, il diniego precedentemente opposto al privato, con conseguente irragionevole perdita di tempo da parte del privato che dovrà

comunque rivolgersi al T.A.R. per chiedere il soddisfacimento della propria pretesa e, ulteriormente, la vanificazione dell'azione amministrativa da questi esperita e poi coronata da un successo rivelatosi poi, a conti fatti, del tutto vano.

Qualora, poi, il diniego di ostensione riguardi documenti contenenti dati personali di soggetti terzi, la norma prevede l'innesto di un sub procedimento che impone alla Commissione per l'accesso o al Difensore Civico (anche se tale istituto non è espressamente menzionato nella norma), di inoltrare richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali, il quale, a sua volta, dovrà provvedere entro il termine di dieci giorni dalla richiesta.

In conclusione, date le incongruenze rilevate in tale farraginoso procedimento introdotto dalla legge n. 15 del 2005, non può essere certamente positiva la previsione sia riguardo al suo effettivo utilizzo da parte dei privati, sia in merito alla concreta utilità ed idoneità di tale strumento per decongestionare il carico di ricorsi giurisdizionali presentati ai sensi dell'art. 25 legge n. 241 del 1990, pendenti dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali.

Invece, ben diverso e opposto ragionamento deve essere fatto riguardo alle «novità» concernenti l'azione giurisdizionale disciplinata dall'art. 25 della legge n. 241 del 1990, introdotte con l'art. 17 della legge n. 15 del 2005.

Particolare rilevanza deve annettersi alla conferma della possibilità per il richiedente l'accesso diretto a conoscere il contenuto di documenti rilevanti per una controversia pendente dinanzi al giudice amministrativo, di formulare detta richiesta al Presidente del Tribunale all'interno dello stesso processo principale, senza che il ricorrente sia costretto, come accadeva anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 1 della legge n. 205 del 2000, a presentare un nuovo autonomo ricorso per ottenere l'accesso ad atti relativi ad una causa dal medesimo, già introdotta dinanzi al giudice amministrativo.

Tale possibilità, oltre a dare applicazione concreta al principio di economia dei giudizi, si pone su un piano di assoluta coerenza rispetto alle esigenze, sopra ricordate, di snellezza e rapidità, che necessariamente debbono caratterizzare l'*actio ad exhibendum* ex art. 25 legge n. 241 del 1990.

Parimenti da condividere, è la scelta del legislatore di confermare la possibilità che il richiedente stia in giudizio personalmente e che l'Amministrazione resistente possa essere rappresentata da un proprio dirigente, all'uopo autorizzato dal rappresentante dell'ente, già introdotta nell'ordinamento con l'art. 4 della legge n. 205 del 2000.

Il *favor* del legislatore nei confronti del diritto di accesso e della effettiva possibilità per il privato di instaurare la relativa azione giurisdizionale si manifesta e misura, in questo caso, in termini di abbattimento dei costi processuali, dovuta alla confermata facoltatività per le parti di avvalersi della difesa tecnica.

Nel caso delle Amministrazioni statali, la facoltatività, per le stesse, di farsi patrocinare dall'Avvocatura dello Stato, ha indotto la più recente giurisprudenza amministrativa a ritenere che il ricorso ex art. 25 della legge n. 241 del 1990 debba essere notificato presso la sede dell'amministrazione e non, come di regola, presso gli Uffici dell'Avvocatura erariale.