

## Per un nuovo accesso civico generalizzato (FOIA)

di Fulvio Albanese<sup>1</sup>

22 ottobre 2018

SOMMARIO: Premessa – 1. Due istituti diversi “Accesso civico” e “Accesso civico generalizzato” all’interno di un solo articolo. – 2. Impossibilità di “Accesso civico generalizzato” alle informazioni. – 3. Mancanza del termine entro cui presentare il ricorso stragiudiziale. – 4. Prevedere soltanto la via del ricorso gerarchico improprio. – 5. La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi. – 6. L’effetto deflattivo dell’attività stragiudiziale della Commissione. – 7. Il Difensore civico. – 8. Obbligatorietà del ricorso preventivo alla Commissione o al Difensore civico. – 9. La riscrittura degli articoli che disciplinano l’accesso civico e l’accesso civico generalizzato.

### Premessa

Il nuovo articolo 5 del d.lgs. 33/2013 così come riscritto dal d.lgs 97/2016 che ha introdotto l’Accesso Civico generalizzato ovvero il *Freedom of Information Act (FOIA)* certamente non brilla di chiarezza e facilità di attuazione. Aver inserito nell’articolo del preesistente Accesso Civico (così detto semplice) il FOIA, ha complicato non poco l’applicazione dei due diversi istituti, presenti rispettivamente al comma 1 e al comma 2 del citato articolo.

La Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 concernente: “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013” adottata dall’ANAC d’intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, e la Circolare n. 2/2017 avente ad oggetto: Attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) emanata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, meri atti amministrativi, non potevano certo sopperire alle lacune presenti nel novellato articolo 5.

Quindi, a parere di chi scrive, l’articolo anche se in vigore da poco più di un anno, ha urgente bisogno di modifiche.

Approfittando della correzione, o meglio della necessaria riscrittura, si potrebbe inserire nella stessa una disposizione che favorisca l’alleggerimento del contenzioso giurisdizionale amministrativo nella materia in questione.

Di seguito le criticità riscontrate con le relative proposte di modifica.

---

<sup>1</sup> Funzionario della Struttura amministrativa di supporto al Difensore civico della Regione Lazio

## **1. Due istituti diversi "Accesso civico" e "Accesso civico generalizzato-FOIA" all'interno di un solo articolo.**

Il novellato articolo 5 rubricato "Accesso civico a dati e documenti", disciplina il preesistente "Accesso civico" (l'obbligo in capo alla P.A. di pubblicare documenti, informazioni e dati) e il nuovo "Accesso civico generalizzato" ovvero il diritto di chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del medesimo decreto legislativo, senza dover specificare la motivazione e senza l'incombenza di provare la propria legittimazione.

L'idea di inserire in solo articolo i due suddetti istituti aventi finalità fondamentalmente diverse, non credo sia stata vincente, anzi, credo abbia generato molta confusione.

Sarebbe stato molto più chiaro per il cittadino e per la pubblica amministrazione lasciare un primo articolo con l'istituto dell'Accesso Civico e inserire un successivo articolo, con la disciplina del nuovo Accesso civico generalizzato (FOIA).

## **2. Impossibilità di "Accesso civico generalizzato-FOIA" alle informazioni.**

Non ha senso e non risponde agli indirizzi comunitari in tema di trasparenza, escludere dal FOIA la possibilità di chiedere informazioni alla p.a.

Non ha senso perché il cittadino in moltissimi casi è costretto a chiedere diversi documenti per "ricostruire" l'informazione di cui ha bisogno, quindi fornire direttamente informazioni potrebbe essere conveniente sia per la pubblica amministrazione che per il richiedente stesso.

Inoltre il divieto di chiedere informazioni non è rispettoso degli orientamenti comunitari. Infatti la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2011 sull'accesso del pubblico ai documenti, rammenta agli Stati membri che la trasparenza, quindi anche il libero accesso alle informazioni, è un elemento essenziale della democrazia partecipativa, complementare alla democrazia rappresentativa su cui si fonda il funzionamento dell'Unione, come esplicitamente affermato negli articoli da 9 a 11 TUE. La trasparenza, ricorda il Parlamento europeo, consente ai cittadini di prendere parte al processo decisionale e di esercitare un controllo pubblico, garantendo così la legittimità del sistema politico democratico.

Inoltre, la risoluzione evidenzia fermamente che la trasparenza è una regola generale, che con il trattato di Lisbona (e conseguentemente, con l'acquisto di forza giuridica cogente da parte della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) è divenuta un diritto fondamentale dei cittadini. In sostanza, la Risoluzione ci suggerisce che la trasparenza è il miglior modo per prevenire la corruzione, la frode, i conflitti di interessi e il malgoverno. L'esercizio di un controllo democratico sulle funzioni amministrative dell'UE è intimamente legato al diritto di ogni cittadino europeo ad una buona amministrazione come previsto all'articolo 298 del TFUE e all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali.

### **3. Mancanza di un termine entro cui presentare il ricorso stragiudiziale.**

Al comma 7 dell'articolo in commento non viene individuato un termine entro cui il richiedente può presentare ricorso al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, anziché adire il TAR. La stessa lacuna la ritroviamo al comma 8 dove il cittadino in alternativa, può presentare il ricorso anche al Difensore civico.

Considerato che il procedimento è assimilabile al ricorso gerarchico ex d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, appare ragionevole che lo stesso debba essere proposto nel termine di trenta giorni dalla data della notifica o della comunicazione del diniego, ai sensi del comma 1 dell'articolo 2 (Termine di presentazione) del citato d.P.R.

### **4. Prevedere soltanto la via del ricorso gerarchico improprio.**

Il comma 7 dell'articolo 5 dispone che nei casi di diniego totale o parziale o di mancata risposta da parte di una amministrazione pubblica all'accesso civico generalizzato, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il quale decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

Il comma 8 dispone che, qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente ha una ulteriore possibilità (oltre al ricorso al responsabile della trasparenza): presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale provinciale ove costituito (il difensore civico comunale è stato abrogato dalla lettera a, comma 186 dell'art. 2 della legge 191/2009). Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore, ovvero al Difensore civico regionale.

Appare subito evidente che nel caso di cui al comma 7 si è scelta unicamente la via del ricorso gerarchico proprio, viceversa nel caso di cui al comma 8 oltre al ricorso gerarchico proprio, si può attivare anche il ricorso gerarchico improprio (*il ricorso al Difensore civico è assimilabile al ricorso gerarchico improprio in tal senso: Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2938 del 2003; Consiglio di Stato, Parere n. 1920, del 14 settembre 2016*).

A parere di chi scrive, sarebbe stato opportuno scegliere per i ricorsi di cui al comma 7 e al comma 8 esclusivamente la via del ricorso gerarchico improprio per due motivi:

- 1) la decisione sul ricorso adottata da un'autorità diversa, non legata da un rapporto di gerarchia con quella dalla quale il provvedimento è stato emanato, avrebbe dato maggiore garanzia d'imparzialità al ricorrente;
- 2) il Responsabile della Trasparenza è già oberato da molte altre incombenze previste dallo stesso d.lgs. 33/2013.

Dunque, optando solo per il ricorso gerarchico improprio, risulterebbe più conveniente affidare alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (di seguito CADA) la competenza per il ricorso ai dinieghi o alle mancate risposte nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. La Commissione è stata istituita ai sensi dell'articolo 27 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i, presso la

Presidenza del Consiglio dei ministri proprio per vigilare affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione, come meglio vedremo nel prossimo paragrafo.

Al Difensore civico competente per ambito territoriale, invece, si potrebbe affidare in via esclusiva il ricorso ai dinieghi o alle mancate risposte delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali. Si può obiettare che alcune regioni sono sprovviste di tali figure di garanzia sia a livello provinciale che regionale, dunque i cittadini residenti nelle stesse in caso di diniego di accesso civico non avrebbero modo di usufruire del rimedio stragiudiziale e quindi per far valere le loro ragioni sono costretti a ricorrere esclusivamente al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo ex decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Questo, tuttavia, è un falso problema in quanto la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi con direttiva del 28 dicembre 2015 prot. 0032603 P-4.8.1.8.4 anche in assenza di specifica disposizione legislativa, ha riconosciuto la propria piena competenza a decidere, nel merito, anche sulle istanze di riesame presentate ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge 241/1990, avverso i dinieghi di accesso degli enti locali, nel caso di accertata assenza del difensore civico sia nell'ambito territoriale di riferimento provinciale che regionale.

Vediamo ora in dettaglio le funzioni della CADA e del Difensore civico.

## **5. La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.**

Con l'articolo 27 della legge 7 agosto 1990 n. 241 (così come modificato dall'articolo 18 della legge n. 15 del 2005) è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (CADA), con funzioni di vigilanza sulla concreta applicazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione.

L'articolo 25 (Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi) della legge 241/1990 affida alla CADA il ricorso nei confronti degli atti con i quali le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato hanno respinto la richiesta di accesso documentale.

Il d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, "Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi", disciplina le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi in conformità a quanto stabilito nel capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.

All'articolo 11 (Commissione per l'accesso) il d.P.R. elenca le attività della CADA, specificando che, nell'esercizio della funzione di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, la Commissione per l'accesso esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e decide sui ricorsi contro i dinieghi (attività giustiziale) con la procedura prevista al successivo articolo 12 (Tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso). La stessa procedura si applica anche al Difensore civico ai sensi del comma 10 del suddetto articolo.

La Commissione redige e trasmette alle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica

amministrazione, propone altresì al Governo modifiche legislative e regolamentari, al fine di realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso.

## **6. L'effetto deflattivo dell'attività stragiudiziale della Commissione sul contenzioso davanti al giudice amministrativo. L'esperienza fatta con la legge 241/1990.**

L'intero procedimento attualmente valido per l'accesso documentale o procedimentale ex articolo 25 della legge 241/1990 e s.m.i., in tutti quei casi in cui il cittadino ha optato per il ricorso stragiudiziale prima del TAR (istanza di accesso-diniego della p.a. – ricorso alla CADA), è stato attentamente monitorato dalla Commissione dal 2006 (anno in cui veniva approvato il d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184).

Si è così precisamente misurato l'effetto deflattivo dell'operato della Commissione sul contenzioso giurisdizionale.

I risultati importanti del suddetto monitoraggio periodicamente pubblicati nelle Relazioni annuali della CADA non sono stati a parere di chi scrive tenuti nella giusta considerazione.

Vale la pena riportare uno stralcio con i dati sull'abbattimento del contenzioso giurisdizionale, estratto dalla Relazione 2015 della Commissione pubblicata sul proprio sito ([www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)):

*(...) Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 25 della legge n. 241 del 1990 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006, costituisce un rimedio amministrativo, in tutto assimilabile al ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.*

*Tale strumento di tutela offerto al cittadino, non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguenti Figure 50 (...), dalle quali risulta che su un totale di 7286 ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015, solo 131 decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR*

*In particolare nel 2015 sul totale di ricorsi trattati nell'anno pari a 1270, sono state impugnate solamente 16 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR (nel corso del 2014 erano state impugnate 15 decisioni su 1181 e nel 2013, su un totale di 1095 ricorsi, 19 decisioni della Commissione erano state successivamente oggetto di impugnativa dinanzi al TAR).*

***Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale dal 2006 al 2015 è nel complesso pari al 1,80% di decisioni impugunate.***

*Nell'anno 2015 il tasso di impugnative al Tar è stato dell'1,26%, in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2014, in cui si era registrato già un decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione (nel 2014 il dato si era attestato sull'1,27% a fronte dell'1,64% del 2013, del 2,11% del 2012 e del 2,76% registrato nell'anno 2011)... (...)"*

**Figura 50: Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso delle decisioni della commissione per l'accesso nel 2015**

**RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO**

**EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZIA AL TAR**

La Commissione, dall'entrata in vigore del DPR 184/2006, ha adottato 7.286 decisioni, delle quali solo 131 sono state impugnate al TAR

<b>RICORSI decisi dalla COMMISSIONE</b>		<b>RICORSI AL TAR</b>	<b>RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE</b>
<b>ANNO 2006 (2°sem.)</b>	125	2	1,60%
<b>ANNO 2007</b>	361	7	1,94%
<b>ANNO 2008</b>	426	10	2,35%
<b>ANNO 2009</b>	479	8	1,67%
<b>ANNO 2010</b>	603	15	2,49%
<b>ANNO 2011</b>	701	18	2,57%
<b>ANNO 2012</b>	1045	22	2,11%
<b>ANNO 2013</b>	1095	18	1,64%

<b>ANNO 2014</b>	1.181	15	1,27%
<b>ANNO 2015</b>	1.270	16	1,26%
<b>TOTALE</b>	<b>7.286</b>	<b>131</b>	<b>1,80%</b>

## 7. Il Difensore civico

Il Difensore civico svolge la funzione stragiudiziale ex articolo 25 comma 4 della legge 241/1990, di riesame dei dinieghi agli accessi agli atti, applicando la legge sul procedimento amministrativo e relativo Regolamento di cui al d.P.R. 184/2006.

Il novellato articolo 5 comma 8 del d.lgs 33/2013 ha previsto per il cittadino la possibilità di scegliere per il ricorso al Difensore civico qualora il diniego arrivi da amministrazioni regionali o dagli enti locali, in alternativa alla richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Dunque con un procedimento assolutamente univoco stabilito a livello nazionale nelle citate norme, il Difensore civico esamina i ricorsi. Le leggi regionali che disciplinano le funzioni del Difensore civico regionale non possono certamente interferire e tantomeno derogare la disciplina nazionale dell'accesso agli atti ex l. 241/90, dell'accesso ambientale ex dlgs 195/2005 (che richiama la procedura dell'art. 25 comma 4 legge 241/1990), o dell'accesso civico generalizzato ex dlgs 33/2013 e d.lgs. 97/2016.

## 8. Obbligatorietà del ricorso stragiudiziale preventivo alla Commissione o al Difensore civico.

I dati della Commissione che mostrano il potente effetto deflattivo messo in campo, letti alla luce della V° edizione del *Justice Scoreboard* elaborato dalla Commissione Europea, evidenziano che esiste una notevole possibilità di alleggerimento del carico di lavoro del giudice amministrativo.

Dallo studio della Commissione che misura l'efficienza della giustizia nei Paesi membri dell'Ue, emerge che in Italia i Tribunali Amministrativi Regionali (TAR) sono tra i più lenti d'Europa (*Giustizia lumaca, Ue: "In Italia i Tar più lenti d'Europa", su www.adnkronos.com, del 10/042017*).

Infatti in altri Paesi della Comunità Europea quali Svezia, Ungheria, Estonia, Bulgaria, Slovenia e Polonia, per concludere un procedimento amministrativo in primo grado servono in media cento giorni mentre in Italia ne occorrono circa mille!!, ovvero più o meno tre anni contro i tre mesi dei citati Paesi europei.

La causa principale di questa lentezza della giustizia amministrativa (e non solo, il Rapporto evidenzia la stessa situazione per quella civile e penale) è riconducibile principalmente alla cronica mancanza di un numero adeguato di magistrati a fronte ad un numero elevatissimo di ricorsi.

Il grande carico di lavoro dei magistrati amministrativi potrebbe essere alleggerita, almeno per ciò che riguarda i ricorsi contro il diniego di accesso civico generalizzato, inserendo una disposizione che obblighi il cittadino a percorrere preventivamente la strada del ricorso stragiudiziale alla Commissione o al Difensore civico prima di adire ai tribunali amministrativi.

Tuttavia, molto spesso il cittadino si rivolge direttamente al Tribunale amministrativo, ignorando la via stragiudiziale poc'anzi descritta.

## **9. La riscrittura degli articoli che disciplinano l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato**

A questo punto non resta che ipotizzare una riscrittura degli articoli che disciplinano l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato tenendo ben presente quanto detto finora:

### **Art. (Accesso civico)**

1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.
2. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata, è gratuita e va presentata all'ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, obbligato alla pubblicazione, o all'URP.
3. L'amministrazione entro quindici giorni procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.
4. Nei casi di diniego, ritardo o mancata risposta il richiedente entro trenta giorni può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e s.m.i, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al comma 9-ter del medesimo articolo, provvede ai sensi del comma 3.
5. La richiesta di accesso civico, ovvero la richiesta di riesame di cui al comma 4 comporta da parte del Responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5.
6. L'esperimento del procedimento di cui al comma 4 è condizione di procedibilità della domanda giudiziale di cui all'articolo 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 e s.m.i.

7. Il termine di cui all'articolo 116 comma 1 del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento da parte del richiedente, dell'esito del ricorso al titolare del potere sostitutivo.
8. Lo svolgimento del procedimento di cui al comma 4 non preclude in ogni caso la concessione dei provvedimenti urgenti e cautelari, né la trascrizione della domanda giudiziale.
9. Entro il 31 marzo di ogni anno il Responsabile della trasparenza pubblica sulla sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, una dettagliata relazione sui ricorsi trattati ai sensi del comma 4 e il numero delle decisioni impugnate dinanzi al TAR.

#### **Art.**

##### **(Accesso civico generalizzato)**

1. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati, ai documenti e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo....
2. L'esercizio del diritto di cui al comma 1 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico generalizzato identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:
  - a) all'ufficio che ha formato o detiene i dati, le informazioni o i documenti;
  - b) all'Ufficio relazioni con il pubblico (URP).
3. Il rilascio di dati, documenti o informazioni in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.
4. L'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso civico generalizzato, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo...., è tenuta a dare comunicazione agli stessi, con mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 5 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta.
5. Il procedimento di accesso civico generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati, i documenti o le informazioni richieste.
6. In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i

documenti richiesti non prima di dieci giorni dalla trasmissione della stessa comunicazione al controinteressato. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo....

7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 5 da parte delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, il richiedente entro trenta giorni può presentare ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita ai sensi dell'articolo 27 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i.. La Commissione entro trenta giorni decide con provvedimento motivato. Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata che ne dà comunicazione entro cinque giorni agli eventuali controinteressati con mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare alla Commissione una motivata opposizione al ricorso, anche per via telematica. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 5 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati, decorso tale termine, la Commissione decide sulla richiesta. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo..., comma 2, lettera a), la Commissione provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. La decisione della Commissione è notificata al richiedente e all'amministrazione competente.

8. La Commissione è competente a decidere nel merito sui ricorsi presentati ai sensi del comma 9 del presente articolo, nel caso di accertata assenza del Difensore civico regionale.

9. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 5 da parte delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente entro trenta giorni, può presentare ricorso al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata che ne dà comunicazione entro cinque giorni agli eventuali controinteressati individuati, con mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare al Difensore civico una motivata opposizione al ricorso, anche per via telematica. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 5 è sospeso fino all'eventuale opposizione degli stesi e comunque per un periodo non superiore ai predetti 10 giorni, decorso tale termine il Difensore civico decide sulla richiesta. Il difensore civico decide con provvedimento motivato entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo ..., comma 2, lettera a), il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. La decisione del Difensore civico è notificata al richiedente e all'amministrazione competente.

10. Ove la richiesta di cui ai commi 1, 7, 8 e 9 sia irregolare o incompleta, l'amministrazione o la CADA ovvero il Difensore civico, entro dieci giorni ne dà comunicazione al richiedente con mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine di cui al comma 5 è sospeso e ricomincia a decorrere dalla presentazione della documentazione richiesta e comunque trascorsi i predetti dieci giorni.

11. Il termine di cui all'articolo 116, comma 1, del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza alla CADA o al Difensore civico, ovvero dalla data di ricevimento della conferma del diniego da parte dell'amministrazione competente.

12. Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 7 e presentare ricorso al Difensore civico ai sensi del comma 9.

13. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.».

14. L'esperimento del procedimento di cui ai commi 7 e 9 è condizione di procedibilità della domanda giudiziale di cui all'art. 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 e s.m.i..

15. Lo svolgimento del procedimento di cui ai commi 7 e 9 non preclude in ogni caso la concessione dei provvedimenti urgenti e cautelari.

16. Entro il 31 marzo di ogni anno la CADA e il Difensore civico pubblicano sul proprio sito istituzionale una dettagliata relazione sui ricorsi trattati e il numero delle decisioni impugnate dinanzi al TAR.