

## **Il Garante per la protezione dei dati personali censura l'ANBSC per la diffusione dati giudiziari dei condannati per reati di criminalità organizzata. Oblio o ostensibilità con diritto al dibattito pubblico?**

**di Luciano PERSICO\***

**SOMMARIO:** **1.** Genesi normativa del riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Dalla legge n. 646/1982 c.d. "Rognoni-La Torre" alla legge n. 109/1996. **2.** L'istituzione ed il funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione dei Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ad opera del d. l. 4/2010. **3.** La confisca e la destinazione sociale secondo il diritto dell'Unione Europea. **4.** L'ostensibilità dei dati giudiziari tra FOIA e diritto all'oblio. **5.** La censura dell'ANBSC da parte del Garante Privacy. **6.** Conclusioni: l'intervento auspicabile.

**ABSTRACT:** *The present juridical work, preliminary focuses on the regulatory succession that concerned the management of the assets confiscated from the mafia.*

*Then, the written analyzes the structure and the importance of the National Agency for the administration of the assets confiscated from the Mafia, primarily characterized by a social rather than economic function, which is to promote legality in those places where it's been trampled.*

*In conclusion, analyzes the relationship between the privacy of those whose assets have been confiscated and the right to public information, applying the penalty of the guarantor for the protection of personal data to the ANBSC, for having published on its website the decrees of the definitively confiscated asset.*

**1. Genesi normativa del riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Dalla legge n. 646/1982 c.d. "Rognoni-La Torre" alla legge n. 109/1996.**

---

\* Dottore in giurisprudenza, tirocinante ex art. 73 l. 98/13 presso la Procura della Repubblica di Nocera Inferiore.

La confisca dei beni appartenenti alla criminalità organizzata è oramai oggetto di attenzione legislativa da quasi mezzo secolo. La codificazione di tale forma di ablazione, quale strumento di lotta alle mafie a carattere patrimoniale, fu invenzione di una legge intransigente<sup>1</sup>, la n. 646 del 1982, meglio nota come legge Rognoni-La Torre, frutto del lavoro parlamentare svolto dall'on. Pio La Torre e dall'allora Ministro di Grazia e Giustizia Virginio Rognoni<sup>2</sup>.

Il maggior pregio di tale testo normativo è la previsione di misure di prevenzione patrimoniali, in aggiunta a quelle di tipo personale previste dalla legge n. 575/1965, nei riguardi degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso.

La legge Rognoni-La Torre, promulgata il 13 settembre 1982 in un contesto sociale alquanto teso per l'assassinio dello stesso La Torre e del Generale Dalla Chiesa, porta con sé due importanti novità, ossia la previsione del delitto di cui all'art.416-bis c.p. e la previsione, all'articolo 14 comma V, del sequestro e della confisca dei beni nella disponibilità, diretta o indiretta, dei quali "*si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego*".

La confisca assume una duplice forma, obbligatoria all'esito della condanna per il delitto associativo e come misura di prevenzione, che segue regole proprie di un procedimento *ad hoc*, fondata sul presupposto della provenienza illecita dei beni.

Si è trattato di una vera e propria rivoluzione nel modo di concepire il contrasto alla criminalità organizzata, permettendo di incidere sui patrimoni accumulati illecitamente, anche in assenza di una condanna penale, sia che questi si trovino nella diretta disponibilità degli indiziati di siffatti delitti, sia dei loro

---

1 V.ROGNONI e L. ZANFEI, *Una legge intransigente* in *I beni della Comunità, Communitas* 51, Aaster, 2011.

2 La legge 646/1992 è stata preceduta dalla proposta di legge n. 1581, presentata alla Camera dei deputati il 31 marzo 1980, firmatari La Torre e altri, recante "*Norme di prevenzione e di repressione del fenomeno della mafia e costituzione di una Commissione parlamentare permanente di vigilanza e controllo*", consultabile al link [www.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/15810001.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/15810001.pdf); disegno di legge n.2982, presentato alla Camera il 20 novembre 1981 dal Ministro dell'Interno Virginio Rognoni, di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia Clelio Darida e col Ministro delle Finanze Rino Formica, recante "*Disposizioni in materia di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423*", disponibile al link [www.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/29820001.pdf#nav](http://www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stampati/pdf/29820001.pdf#nav)

familiari e conviventi, che di tutte le persone fisiche e giuridiche che per interposta persona ne risultassero titolari<sup>3</sup>.

Così operando l'istituto in parola, realizza una sostanziale inversione dell'onere della prova in capo all'indiziato, che sarà tenuto a dimostrare la lecita provenienza dei beni e la proporzione rispetto al reddito ed alla propria attività, se vorrà evitare il provvedimento ablatorio definitivo<sup>4</sup>.

Tuttavia, la previsione di un procedimento che preveda il passaggio alla mano pubblica di beni acquisiti con proventi delittuosi, non poteva dirsi sufficiente alla realizzazione degli intenti che avevano ispirato la legge del 1965. Era necessario istituire un meccanismo di riassegnazione e riutilizzo degli stessi in modo da riconferirgli dignità sociale ed utilità collettiva.

Un primo passo in tal senso è stato fatto con il decreto legge<sup>5</sup> 230/1989, con il quale si è riconosciuta la possibilità, da parte del Tribunale al momento del sequestro, di nominare un amministratore giudiziario con l'incarico di custodire, conservare ed amministrare tali beni, che sarebbero passati nelle mani dello Stato al pari delle somme di denaro sequestrate e quelle derivanti dall'amministrazione dei cespiti.

Ciò nondimeno, la vera svolta si è registrata con la legge n. 109/1996<sup>6</sup> che aveva l'obiettivo di risistemare la disciplina dei beni confiscati, prevedendo anche forme di riutilizzo degli stessi per fini sociali, al dichiarato scopo di far rifiorire la legalità proprio nei luoghi in cui questa era stata sopraffatta dal malaffare della cultura mafiosa.

Si è, quindi, fatto un enorme passo avanti affiancando al contrasto giudiziario realizzato attraverso strumenti propriamente giuridici, il contrasto sociale che passa attraverso la mutata visione dei patrimoni illeciti non più come sottrazione economica alla criminalità organizzata, ma quale occasione di crescita collettiva e di riscatto dei territori martoriati dai fenomeni delinquenziali, mediante il riutilizzo del bene e la produzione di capitale lecito reimmesso nel mercato legale.

---

3 T GIANNONE, *Dal bene confiscato al bene comune*, Eca, 2013, pp. 19-23.

4 S. PELLEGRINI, (a cura di), *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Aracne, 2015, pp.20-24.

5 D.L. 14 giugno 1989, n. 230, convertito in legge dalla L. 282/1989 recante "Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della L. 31-5-1965, n. 575

6 Legge di iniziativa popolare proposta dall'associazione "Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", nata il 25 marzo 1995 con l'intento di sollecitare la società civile nella lotta alle mafie e promuovere legalità e giustizia, favorendo la creazione di una comunità alternativa alle mafie stesse.

In tale mutato quadro di considerazione, la comunità assume un ruolo di assoluta rilevanza, passando dall'essere mero spettatore passivo del fenomeno criminale a soggetto legittimato a promuovere progetti per la gestione dei beni confiscati.

Il riutilizzo di tali cespiti, porta con sé l'intento di delegittimare anche da un punto di vista sociale il fenomeno criminale, mediante la restituzione del maltolto alla comunità e la sua conversione a fini civici.

A tal proposito, è mutato anche il concetto di amministrazione dei beni, non più solo conservativo<sup>7</sup>, ma dinamico, capace di coinvolgere la società civile nella loro gestione, reimpiegando tali cespiti per fini sociali, senza disdegnare la possibilità di produrre ricchezza lecita da reintrodurre nel mercato dell'economia legale.

## **2. L'istituzione ed il funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione dei Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ad opera della legge 50/2010.**

La previsione legislativa di un Organismo deputato all'amministrazione dei cespiti confiscati alla criminalità, risponde all'esigenza di affidare la gestione ad *"un'autorità specializzata di rilevanza nazionale"*<sup>8</sup>, che concentri le giuste competenze in ragione delle rilevanti dimensioni che tali patrimoni hanno assunto nel tempo e della complessità delle funzioni che si richiedono.

Ed infatti, l'attribuzione di tali compiti all'Agenzia del demanio<sup>9</sup>, prima, ed all'Autorità Prefettizia, poi, poteva dirsi inidonea a salvaguardare le esigenze gestorie che si accompagnano alla procedura di affidamento in questione. Ciò, in quanto, è indispensabile il possesso di competenze giuridiche, per il rispetto della procedura di acquisizione e riutilizzo dei beni; aziendalistiche, affinché tali patrimoni siano reimmessi nel mercato lecito; sociali, considerato che il reimpiego dei beni confiscati deve rispondere a finalità sociali. Per tali ragioni, con la legge 50/2010 è stata istituita l'agenzia Nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

---

7 S. PELLEGRINI (a cura di), *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Aracne, 2015, p. 28.

8 In tal senso C. Cost., n. 34/2012.

9 Fino alla legge 15 luglio 2009, n. 94, entrata in vigore l'8 agosto 2009, la gestione e la destinazione dei beni confiscati erano affidate all'Agenzia del Demanio. Successivamente la competenza è stata affidata alle Prefetture presenti sul territorio, fino alla legge n. 50 del 31 marzo con cui si è istituita l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

L'ANBSC è un Ente pubblico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con sede principale a Roma, avente autonomia organizzativa e contabile, sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno e al controllo della Corte dei conti.

Il codice antimafia ha dedicato l'intero titolo II all'Agenzia Nazionale, abrogando la legge Istitutiva n. 50/2010. L'articolo 110 ne individua i compiti, tra cui si annovera l'acquisizione delle informazioni necessarie per l'esercizio delle proprie attribuzioni<sup>10</sup>; la cooperazione per lo scambio di dati e informazioni con il Ministero della Giustizia, l'autorità giudiziaria, le Prefetture e gli Enti fiscali territoriali; l'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione, o nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis c.p.p., provvedendo, inoltre, alla loro destinazione ed assegnazione oltre che alla nomina di un commissario ad acta se necessario.

Quanto all'architettura dell'assetto organizzativo, tre sono gli organi di cui è dotata l'agenzia, la cui carica dura quattro anni rinnovabili per una sola volta: il Direttore, il Consiglio Direttivo e il Collegio dei revisori.

Il direttore è scelto tra figure professionali, quali Prefetti, dirigenti dell'Agenzia del demanio e magistrati, che abbiano una significativa esperienza nella gestione dei beni e delle aziende.

La composizione del Consiglio direttivo, riflette la complessità dei compiti affidati all'Agenzia. Invero, oltre alla presenza del direttore, il Consiglio è composto da due magistrati, designati uno dal Ministro della giustizia, l'altro dal Procuratore nazionale antimafia, espressione delle competenze giuridiche; da due qualificati esperti "*in materia di gestioni aziendali e patrimoniali*" designati di concerto dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze, e da un esperto in "*materie di progetti di finanziamenti europei e nazionali*" nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che rappresentano la competenze aziendalistiche.

---

<sup>10</sup> Il codice, all'articolo 113, rimanda all'adozione di appositi regolamenti del Governo, per tutto ciò che concerne i "*flussi informativi*", "*l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia*" e "*la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale*". L'ultimo in ordine cronologico è il D.P.R. del 9 agosto 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 241 del 16 ottobre 2018 il Decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 2018, n. 118.

Il Collegio dei revisori<sup>11</sup> è costituito da cinque componenti, tre effettivi e due supplenti, tutti nominati con decreto del Ministro dell'interno, dei quali però un membro effettivo ed un supplente sono designati del Ministro dell'economia e delle finanze.

Inoltre, è previsto un comitato consultivo di indirizzo, con il compito di fornire pareri su questioni riguardanti la destinazione e l'utilizzazione dei beni sequestrati, composto da un esperto in materia di politica di coesione territoriale, un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, un rappresentante del Ministero del lavoro, un rappresentante del Ministero dell'istruzione, un responsabile dei fondi del Programma nazionale sicurezza, un rappresentante delle Regioni e dei Comuni, un rappresentante delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Dacché originariamente i beni confiscati dovevano essere affidati necessariamente a soggetti di rilevanza pubblica, enti o associazioni, secondo il disposto dell'articolo 48 co. III d. lgs. 159/2011, con il decreto sicurezza 4 ottobre 2018, n. 113, è stata ammessa la possibilità di assegnazione ai privati, da cui restano però esclusi il destinatario della confisca, i parenti ed affini fino al terzo grado, di soggetti condannati o indagati per il reato previsto dall'articolo 416 bis c.p.

In ogni caso, l'Agenzia dovrà acquisire l'informazione antimafia relativa all'acquirente al fine di evitare che i beni ritornino nella disponibilità della criminalità organizzata.

Tuttavia, la vendita a privato resta consentita solo ove "*non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse ivi contemplate*", ragion per cui può ritenersi che non si è voluto superare l'interesse generale alla destinazione sociale, ma si è dovuto individuare un modo alternativo di allocazione delle risorse in considerazione dell'enorme quantità di beni confiscati che ha reso impossibile impiegare ciascuno di questi per fini socialmente utili.

### **3. La confisca e la destinazione sociale secondo il diritto dell'Unione. La direttiva n. 2014/42/EU.**

---

<sup>11</sup> Le competenze di questo sono quelle proprio di tutti i revisori dei conti e sindacali presso gli enti ed organismi pubblici, ossia quelli indicati dall'articolo 20 d. lgs. 30 giugno 2011, n. 123.

L'Unione Europea dedica da sempre particolare attenzione alla confisca dei patrimoni della criminalità organizzata, adottando nel corso del tempo strumenti volti a combattere il fenomeno<sup>12</sup>.

Ciononostante, l'intervento euro-unitario dapprima non aveva interessato il tema della destinazione dei beni confiscati soprattutto per ciò che concerne il riutilizzo sociale dei beni e delle aziende.

In tale quadro, si è inserita la direttiva<sup>13</sup> 2014/42/UE, adottata dal Parlamento e dal Consiglio il 3 aprile 2014 – su proposta della Commissione LIBE del 12 marzo 2012 – concernente il congelamento e la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, con il chiaro intento di prevedere norme minime in grado di ravvicinare i regimi degli Stati membri, al fine di favorire la fiducia reciproca ed un'efficace cooperazione transfrontaliera.

La direttiva, al Considerando 1, specifica le proprie finalità, ossia colpire i patrimoni mafiosi che costituiscono *"il motore principale della criminalità organizzata transfrontaliera"*, motivo per cui gli Stati membri sono stati onerati di predisporre adeguati strumenti al fine di *"rintracciare, congelare, gestire e confiscare i proventi da reato"*.

All'articolo 3, vengono individuati i reati per i quali trovano applicazione le misure in materia di confisca, tra cui vi rientrano quelli in materia di corruzione, traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, terrorismo e attacco ai sistemi di informazione, falsificazione di monete e degli strumenti di pagamento, criminalità organizzata, riciclaggio di denaro, abuso e sfruttamento sessuale del minore e pedo-pornografia.

Al netto della previsione del congelamento – inteso quale vincolo di indisponibilità di un bene la cui titolarità è trasferita allo Stato in attesa della confisca che potrà intervenire solo con la definitività della sentenza – e della

---

12 Tra questi vi rientrano: l'azione comune 1998/699 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato; la decisione quadro 2003/577/GAI, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di blocco dei beni; la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, che armonizza le norme sulla confisca, rendendola necessaria per qualunque reato punibile con un anno di reclusione e prevedendo l'estensione di poteri esercitabili per alcuni reati gravi, quando commessi nel quadro di un'organizzazione criminale; la decisione quadro 2006/783/GAI, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca; il Programma di Stoccolma (2009) e le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni (2010).

13 La direttiva è stata approvata con il voto contrario della Polonia e senza la partecipazione al voto dell'Inghilterra e della Danimarca, principale promotrice della direttiva n. 212/2005 sui poteri allargati di confisca; l'Irlanda, invece, ha aderito solo in relazione ai reati contemplati dagli strumenti legislativi cui è vincolata.

confisca stessa, estesa nei suoi presupposti applicativi, ciò che stupisce è la previsione del comma III dell'articolo 10, che per la prima volta incoraggia il riutilizzo sociale dei beni in questione.

Precisamente, gli Stati membri, sono onerati di compiere un'analisi giuridica dei vantaggi e degli svantaggi connessi all'introduzione delle misure, tra le quali è prevista la possibilità di destinare tali cespiti a progetti di contrasto e di prevenzione della criminalità " *nonché ad altri progetti di interesse pubblico e di utilità sociale*".

Sebbene l'innovativa previsione, può dirsi che la direttiva appare timida<sup>14</sup> sul punto, in quanto non si è trattato di un'imposizione agli Stati membri, quanto più una mera indicazione lasciando a ciascuno di essi la possibilità di valutare autonomamente se prevedere o meno forme di riutilizzo sociale.

L'indicazione in tal senso è dovuta al rapporto redatto dal Parlamento Europeo<sup>15</sup> nel 2012 che sottolineava i vantaggi derivanti dell'uso sociale. Precisamente, si è ritenuto che il riuso sociale, attivando la partecipazione del singolo inserito nella collettività, offrisse una efficiente prevenzione del crimine organizzato, permettesse il risarcimento dei danni e degli effetti negativi del crimine organizzato sulle comunità coinvolte e risvegliasse la coscienza sociale tanto da farle assumere un ruolo attivo nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità organizzata.

In tale circostanza il Parlamento auspicava la creazione di un database Europeo sulla gestione dei beni che raccogliesse informazioni sulle loro modalità di impiego, in maniera tale da rendere trasparente il procedimento di affido per permettere una piena partecipazione alla società civile; la creazione di un Fondo europeo per la gestione dei patrimoni, nel quale far confluire una parte dei beni confiscati alla criminalità con lo specifico obiettivo di destinare risorse a progetti sociali europei; l'istituzione di un Ufficio europeo per la gestione dei patrimoni confiscati con il compito di gestire i sequestri e le confische a carattere transnazionale, destinandone una certa parte a fini sociali.

---

14 AA. VV., *Il riuso sociale dei beni confiscati e la riattivazione delle aziende sottratte alla criminalità nel panorama normativo europeo. Una ricerca comparativa sulla legislazione comunitaria e sugli ordinamenti nazionali*, in Progetto Icaro, 2016, p. 29.

15 European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: " *the need for new eu legislation allowing the assets confiscated from criminal organisations to be used for civil society and in particular for social purposes*", 2012 P.E. 462.437



Il Parlamento Europeo, in sede di discussione della direttiva 2014/42/UE ha avanzato emendamenti – al pari di quanto fatto dalla Commissione LIBE – in linea con le indicazioni già fornite nel rapporto del 2012 con riguardo al tema del riutilizzo sociale. In particolare, proponeva di vietare la vendita dei beni in luogo della riassegnazione per finalità socialmente utili, ciò al fine di evitare il pericolo “*un’ulteriore infiltrazione criminale*”, mostrando di preferire la “*redditività sociale*” a quella propriamente economica, imponendo il riutilizzo sociale dei beni

Ciò, in quanto, il riutilizzo sociale promuove e sostiene la diffusione della cultura della legalità e di contrasto alla criminalità.

Tuttavia, tali emendamenti non hanno trovato asilo nella Direttiva approvata dal Consiglio e dal Parlamento nell’aprile del 2014, nonostante la centrale rilevanza del riuso sociale fosse stato espresso anche dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) il quale ha ritenuto: «*Poiché la vendita diretta dei beni permette spesso alle organizzazioni criminali di re-impossessarsene per vie traverse, il CESE sottolinea l’utilità di una ri-assegnazione di tali beni in via prioritaria a fini sociali, come già avviene in Italia, seguendo un approccio doppiamente virtuoso, per citare il Parlamento europeo, di prevenzione della criminalità organizzata e promozione dello sviluppo economico e sociale*».

Da quanto detto discende che a livello europeo, con specifico riguardo alla destinazione sociale, si è cercato di prendere a modello il sistema italiano che garantisce una gestione del bene preminentemente orientata verso fini di rilevanza sociale.

In conclusione, può dirsi che neppure il diritto europeo si è mostrato indifferente alla tematica in questione, riscontrando la necessità che gli Stati membri si dotino di una normazione idonea a scovare e confiscare i patrimoni mafiosi, preoccupandosi inoltre della loro destinazione, avendo cura di evitare che gli stessi ritornino nelle disponibilità della criminalità organizzata prediligendo, ove possibile, la riutilizzazione di tali cespiti per finalità di rilevanza pubblica e sociale.

#### **4. L’ostensibilità dei dati giudiziari tra FOIA e diritto all’oblio.**

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, intervenendo sul decreto trasparenza<sup>16</sup>, ha introdotto, con decorrenza dal 23 dicembre 2016, l'accesso civico generalizzato con riguardo ai dati ed ai documenti pubblici che va ad affiancarsi alle altre due forme<sup>17</sup> già previste.

La riforma, ricalcando il modello del *Freedom of Information Act* americano<sup>18</sup>, ha riconosciuto un generalizzato diritto di accesso a tutti i documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, per i quali non sia già previsto un obbligo di pubblicazione, ciò al dichiarato fine di favorire forme di controllo sulla gestione della cosa pubblica e di promuovere la partecipazione dei cittadini all'esercizio dell'attività amministrativa.

Tuttavia, il diritto *de quo* è temperato della tutela di interessi pubblici o privati che possono risultare pregiudicati dalla generalizzata diffusione di talune informazioni.

Il Legislatore ha previsto due tipi di eccezioni, assolute o relative, al ricorrere delle quali, le amministrazioni, rispettivamente, devono o possono rifiutare l'accesso generalizzato.

Tra le esclusioni assolute, volute per tutelare interessi prioritari e fondamentali si annoverano dati, informazioni e documenti coperti dal segreto di Stato e gli altri casi previsti espressamente dalla legge, compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Quanto invece alle eccezioni relative<sup>19</sup>, il legislatore richiede alla Pubblica Amministrazione un'attività valutativa volta a bilanciare l'interesse pubblico alla

---

16 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, che già aveva previsto stringenti obblighi di pubblicità per le PP. AA.

17 Ossia l'accesso civico documentale, previsto dall'art. 22 legge 241 del 1990 che ammette l'ostensibilità dei documenti ai soli portatori di interessi diretti, concreti ed attuali, corrispondenti ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per cui si chiede l'accesso, e l'accesso civico semplice introdotto dal d. l. n. 33 del 2013, concernente la possibilità di accedere a documenti, informazioni e dati già oggetto di pubblicazione obbligatoria per la Pubblica Amministrazione.

18 P. FALLETTA, *The freedom of information act italiano e i rischi della trasparenza digitale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

19 Tra queste vi rientrano interessi pubblici, quali la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, il regolare svolgimento di attività ispettive; ed interessi privati come la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia, la libertà e la segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

ostensibilità generalizzata con la tutela di altrettanti validi interessi considerati dall'ordinamento.

L'amministrazione dovrà, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, verificare se la divulgazione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore. L'accesso potrà essere rifiutato qualora si prefiguri una lesione in concreto a detti interessi, sussistendo quindi un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio, non essendo sufficiente il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta.

Tale valutazione dovrà essere condotta in riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso, in quanto sarà in riferimento a tale momento che dovrà essere valutata la concretezza del pregiudizio.

Ciò risulta confermato dalla previsione contenuta nei commi 4 e 5 dell'articolo 5 bis del decreto trasparenza nella parte in cui non è consentito il diniego all'accesso se per la protezione dell'interesse sotteso è sufficiente differirne l'ostensione.

Parimenti, dovrà operarsi un accesso parziale con l'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso possa essere così assicurato.

Tra i motivi che possono giustificare il rifiuto all'accesso si colloca la necessità di protezione dei dati personali, dovendo per questi intendersi «*qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*»<sup>20</sup>.

Quanto detto costituisce la regola in materia di dati personali, e ancor più di dati giudiziari<sup>21</sup>, tuttavia l'articolo 2 *octies*, co III let. h) riconosce la possibilità che previsioni di leggi, o di regolamento nei casi stabiliti dalla legge stessa, possano autorizzare il trattamento di dati personali relativi a condanne penali, reati e misure di prevenzione, allorquando ciò è necessario per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e le altre gravi forme di pericolosità.

---

20 Art. 4, comma 1, lett. b, del Codice in materia di protezione dei dati personali, d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

21 Per questi devono intendersi, ex art. 4, comma 1, let. e del codice in materia di protezione dei dati personali, d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 «*i dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'art. 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del codice di procedura penale*».

Inoltre, anche al di fuori dell'esplicita previsione legislativa, è ammesso il trattamento dei dati in questione con decreto del Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 17, comma III, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere del Garante.

Un riferimento in tal senso è dato dall'articolo 110, co. II, d. lgs. 159/2011 che riconosce, tra i compiti attribuiti all'ANBSC, l'acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso di procedimenti penali e di prevenzione. Inoltre, alla stessa è consentito il riutilizzo dei dati per l'espletamento delle funzioni di gestione e destinazione dei beni, tramite modalità telematica consistente nella pubblicazione sul proprio sito internet dei cespiti confiscati.

Eppure, nonostante il Garante privacy, nei pareri<sup>22</sup> più volte resi circa il bilanciamento tra l'interesse alla conoscenza e l'esigenza di protezione dei dati personali, abbia valorizzato la necessaria tutela della reputazione, dell'immagine e del diritto all'oblio, la Giurisprudenza Europea si è mostrata di tutt'altro avviso.

Infatti, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>23</sup>, in una nota sentenza del 2017 affronta il tema del diritto alla riservatezza, alla vita privata, all'oblio da un lato, e dall'altro dell'interesse pubblico alla conoscenza di fatti di inchiesta.

La questione riguardava un uomo d'affari operante nel settore dei *media*, che si doleva di un articolo pubblicato sul New York Times nel 2001, visibile ancora a distanza di oltre quindici anni, nel quale veniva indicato come persona legata ad associazioni criminali internazionali e come tale coinvolto in un giro di corruzioni con un imprenditore newyorkese.

Tale notizia veniva, inoltre, ripubblicata in epoca più recente in ragione di un'ulteriore inchiesta che aveva riguardato nuovamente l'imprenditore newyorkese, non ricorrente.

Dopo un primo ricorso al *Oberlandesgericht di Düsseldorf*, che aveva rigettato la richiesta di oscuramento in ragione dell'interesse pubblico di cui si connota la notizia, della verità della stessa, del tono neutro che caratterizzava l'articolo, veniva adita la Corte EDU per la ritenuta violazione del diritto alla riservatezza tutelato dall'articolo 8 CEDU.

---

22 Numerosi sono i pareri del Garante nei quali vengono richiamati i diritti menzionati, tra i più rilevanti i pareri n. 187 del 10 aprile 2017; n. 362 del 18 agosto 2017; n. 377 del 21 settembre 2017; n. 476 del 16 novembre 2017; n. 506 del 30 novembre 2017; n. 515 del 7 dicembre 2017.

23 C. EDU, Sez. V, sent. 19 ottobre 2017, *Fuchsmann c. Germania*, Ric. n. 71233/2013, in <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-177697%22%5D%7D>.

I Giudici europei hanno respinto il ricorso, ritenendo che l'articolo contribuisse al dibattito pubblico (§37 – §38 – §39), ravvisando l'esistenza di un interesse generale alla conoscenza dei fatti, anche in ragione del ruolo sociale ricoperto dal ricorrente. Inoltre, con specifico riguardo all'articolo *on-line* pubblicato nel 2001, la Corte ha ugualmente ritenuto sussistente un interesse diffuso alla conoscibilità di eventi passati connotati da rilevante significatività, valorizzando il fondamentale ruolo svolto dagli archivi internet per le ricerche storiche, in quanto capaci di conservare e tenere a disposizione di chiunque notizie e informazioni passate.

Viene ancora valorizzata la limitata diffusione dell'articolo *on-line* (§52) che risultava accessibile solo mediante una ricerca specifica sul motore di ricerca.

In conclusione, la Corte ha ritenuto prevalente l'interesse pubblico generale alla conoscenza di fatti dotati di particolare valenza sociale, tanto da superare il diritto alla riservatezza del privato ancorché fossero trascorsi oltre quindi anni e nonostante non fosse intervenuta alcuna pronuncia di condanna, trattandosi solo di report resi dall'FBI.

Quindi, dalla recente giurisprudenza europea emerge un'inversione di tendenza rispetto al passato, volta a privilegiare la conoscenza e il dibattito pubblico su temi di rilevanza sociale rispetto alla riservatezza, ammettendo finanche la diffusione di dati giudiziari<sup>24</sup>.

## **5. La censura dell'ANBSC da parte del Garante Privacy.**

Con determina del 13 ottobre 2015, il Consiglio Direttivo dell'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata deliberava la pubblicazione in forma integrale, tramite l'apposito sito internet, dei decreti di destinazione dei beni definitivamente confiscati.

Tale scelta è stata dettata dalla volontà di sollecitare in maniera più incisiva la collettività sul tema della criminalità, affinché potesse essere meglio veicolato il messaggio di legalità che si pone alla base del riutilizzo dei beni confiscati, in quanto, la conoscenza diretta degli autori che hanno accumulato ricchezza illecita fornisce maggiore concretezza alle azioni di riutilizzo che si pongono in essere.

---

<sup>24</sup> Nel caso specifico sottoposto all'attenzione della Corte EDU, i dati diffusi concernevano atti di indagine che come tali sono idonei a disvelare la qualità di indagato.

Tuttavia, il Garante per la protezione dei dati personali con decisione del 16 aprile 2018 ha ritenuto di sanzionare l'ANBSC per violazione dei diritti in materia di trattamento dei dati personali.

Preliminarmente, l'Agenzia veniva investita della richiesta di oscuramento dei dati personali contenuti nei decreti di destinazione da parte di uno dei soggetti attinti da provvedimento ablatorio, dopo un primo rigetto dell'istanza, la stessa veniva ripresentata da parte dell'interessato, sicché l'ANBSC decideva di formulare quesito al Garante circa la liceità della pubblicazione.

Questi, ritenuto che tali informazioni rientrassero nella tipologia di dati giudiziari, la cui diffusione è sottoposta a maggior rigore, e ravvisata l'inesistenza di un precetto legislativo che ne ammetta la diffusione, ha sanzionato l'ANBSC per violazione degli art. 20 e 21 del codice privacy, oggi abrogate dal d.lgs. 101/2018 il cui contenuto è stato parzialmente trasfuso nell'art. 2 *ocites*.

## **6. Conclusioni: l'intervento auspicabile.**

La scelta sanzionatoria seguita dal Garante se da un lato si pone in linea col dato legislativo contenuto nel codice privacy, in quanto manca la previsione di legge che consenta all'ANBSC di diffondere i dati giudiziari trattati, dall'altro comporta una retrogradazione del fine primario che l'Agenzia svolge.

La precipua finalità che il riutilizzo dei beni confiscati si propone, rende necessario che la storia che interessato quel bene sia divulgata, altrimenti non vi sarebbe alcuna differenza rispetto a qualunque altro bene appartenente al patrimonio dello Stato destinato a pubblica utilità, resterebbe svilito il profumo di legalità che agli stessi viene conferito con il riutilizzo.

Per smuovere le coscienze è necessario che la disvelazione di associazioni criminali, la condanna degli appartenenti e la sottrazione dei beni provento di attività illecite, non restino relegate all'oblio, si impone una costante attività di promozione e pubblicizzazione dei risultati ottenuti nella lotta alla mafia.

A ciò si aggiunga che anche la Giurisprudenza europea ha mostrato una certa apertura in tal senso, riconoscendo un preminente interesse pubblico alla conoscenza ed alla stimolazione del dibattito sociale su tematiche che interessano da vicino la collettività, quali, appunto, i reati di criminalità organizzata.

In ultimo, non può sottacersi come noi siamo la storia, gli accadimenti odierni saranno oggetto di studio e di approfondimento per i posteri, che di questo passo non avranno diritto di sapere e conoscere cosa ha rappresentato il

fenomeno mafioso in Italia, non avranno diritto di sapere chi e cosa ha fatto. Si tratta di un qualcosa che trascende dal mero utilizzo di dati personali, che va oltre, innervandosi nello sviluppo e nella crescita della coscienza sociale e del senso di legalità e giustizia.

Pertanto, in conclusione, è auspicabile un intervento legislativo che autorizzi il trattamento dei dati in questione, quantomeno ammettendo la diffusione delle generalità dei soggetti riferibili ai beni confiscati che rientrano nel vasto patrimonio della criminalità organizzata.