



Pubblica amministrazione - Pubblicità delle liste elettorali - 20 aprile 1998

Il Garante ha risposto ad un quesito formulato dal Ministero dell'Interno ponendo in evidenza la speciale disciplina relativa alla piena conoscibilità e pubblicità prevista per le liste elettorali (art. 51 del d.P.R. n. 223/1967). Tale disciplina prescinde da una valutazione delle finalità del soggetto richiedente e permette quindi di utilizzare le liste anche per finalità commerciali, nel rispetto di alcune garanzie che potranno essere integrate dalla futura legislazione.

Roma, 20 aprile 1998

Ministero dell'interno
Direzione generale dell'amministrazione civile
Direzione centrale per i servizi elettorali
Palazzo Viminale
Via Agostino Depretis
00184 Roma

OGGETTO: pubblicità delle liste elettorali (art. 51 d.P.R. n. 223/1967)

Il Ministero dell'interno ha chiesto un parere, alla luce dei principi introdotti dalla legge n. 675/1996, in ordine all'art. 51 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, che prevede la conoscibilità e la pubblicità delle liste elettorali.

Tale articolo stabilisce, all'ultimo comma, che "chiunque può copiare, stampare o mettere in vendita le liste elettorali del Comune" e, al primo comma, che "gli atti relativi alla revisione semestrale delle liste elettorali sono sempre ostensibili a chiunque" .

Secondo le istruzioni che il Ministero dell'interno ha impartito agli uffici elettorali comunali con la circolare 1 febbraio 1986, n. 2600/L, le richieste di accesso alle liste elettorali possono essere presentate in qualsiasi momento e devono essere evase, dietro pagamento delle spese di duplicazione, con modalità tali da arrecare il minore intralcio nel procedimento di formazione degli elenchi e delle altre operazioni relative alla tenuta e alla revisione delle liste.

Il Ministero dell'interno ha precisato che, al fine di contemperare le finalità sottese all'art. 51 con quelle relative alla disciplina degli atti anagrafici (che ammette il rilascio a privati degli elenchi degli iscritti all'anagrafe della popolazione soltanto in forma anonima ed aggregata, per fini statistici e di ricerca: art. 34 d.P.R. n. 223/1989), il medesimo art. 51 è stato interpretato costantemente in modo da riconoscere l'ostensibilità delle liste elettorali e l'accesso alle stesse per le finalità di "controllo generalizzato (di natura, per così dire, popolare) sull'attività revisionale e di tenuta delle liste medesime" .

In particolare, l'Amministrazione ha specificato che l'accesso alle liste elettorali dovrebbe ritenersi consentito solo per il perseguimento di "dichiarati fini elettorali" , finalità che corrisponderebbe alla ratio della legislazione in materia di elettorato attivo e che, sempre secondo il Ministero dell'interno, potrebbe essere interpretata in modo estensivo, dovendosi ritenere permessa la conoscibilità delle liste anche per altre finalità di interesse generale, come, ad esempio, quelle di ordine statistico, di studio, di programmazione socio-assistenziale o attinenti a ricerche sociali.

Pertanto, il Ministero ha ritenuto di escludere l'ostensibilità e il diritto di copia delle liste elettorali per finalità di carattere meramente commerciale, pubblicitario o di marketing, anche per mantenere un'armonia con la disciplina dell'anagrafe della popolazione e dei registri dello stato civile e per evitare un'aggravio per gli uffici elettorali.

Com'è noto, questa Autorità ha già espresso un primo orientamento in ordine alla pubblicità delle liste elettorali (parere n. 254/GAR del 22 luglio 1997 reso al Comune di Latina, pubblicato sul Bollettino n. 1 del Garante, pag. 43). Il Garante ha riconosciuto la legittimità della divulgazione dei dati personali estratti dalle liste, richiamando peraltro l'attenzione "sulla necessità che gli uffici elettorali rispettino comunque le istruzioni eventualmente impartite dal Ministero dell'interno riguardo all'estrazione di copie delle liste elettorali nei periodi in cui è in corso il relativo aggiornamento".

Sviluppando quanto già affermato dal Garante, è opportuno far presente che il tema oggetto del quesito va esaminato sotto un duplice profilo che riguarda, da un lato, gli obblighi degli uffici comunali che formano le liste elettorali e, dall'altro, l'attività del soggetto che copia le liste e le utilizza.

Per quanto concerne gli uffici comunali, la comunicazione a privati dei dati personali contenuti nelle liste elettorali è senz'altro lecita anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 675/1996, in quanto il citato art. 51 del d.P.R. n. 223/1967 rappresenta una delle disposizioni che, ai sensi dell'art. 27, comma 3, legge n. 675, rende legittima la comunicazione e la diffusione dei dati da parte del Comune nei confronti di privati e di enti pubblici economici.

Per quanto attiene, invece, al privato che acquisisce ed utilizza le informazioni riportate nelle liste, è da tenere presente che il quadro di riferimento è integrato dagli artt. 12, comma 1, lett. c), e 20, comma 1, lett. b), della legge n. 675/1996, che permettono ai privati e agli enti pubblici economici di trattare e di divulgare, anche senza il consenso degli interessati, i dati personali provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque.

A questo punto, l'attenzione si sposta sul predetto art. 51 del d.P.R. n. 223/1967.

Tale norma ha una portata ampia, in quanto consente a chiunque sia di conoscere il contenuto delle liste elettorali, sia di copiarle, stamparle e metterle in vendita.

Con il d.P.R. n. 223/1967 è stato approvato un testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali. L'esame dei lavori parlamentari concernenti le norme che sono state raccolte in tale testo unico non offre precisi elementi di valutazione (si allude, in particolare, all'art. 41 della legge n. 1058/1947, modificato in parte dall'art. 26 della legge n. 1/1966 e riportato oggi nel citato art. 51).

La ratio sottesa alle disposizioni legislative raccolte nell'art. 51 appare certamente, in via principale, quella individuata dal Ministero dell'interno, secondo la quale il regime di ampia conoscibilità delle liste elettorali corrisponderebbe ad una specifica esigenza di controllo diffuso sulla regolarità delle operazioni relative alla tenuta delle liste.

Tuttavia, il tenore letterale dell'articolo 51, letto in collegamento con gli anzidetti artt. 12 e 20 della legge n. 675/1996, sembra escludere che l'ufficio comunale, possa sindacare le motivazioni delle richieste di accesso alla lista elettorale, ferme restando le particolari esigenze che emergono negli uffici comunali nei periodi di aggiornamento delle liste.

Formulazioni analoghe a quella contenuta nei commi 1 e 5 dell'art. 51 (che reca l'espressione "chiunque" ed elimina di ogni riferimento ad ulteriori requisiti soggettivi o oggettivi) vengono infatti utilizzate dal legislatore proprio quando si intende assicurare un'ampia trasparenza dell'attività amministrativa e una piena pubblicità di un atto o di un documento.

Ad esempio, la disciplina degli atti anagrafici prevede che mentre *chiunque*, può richiedere all'ufficio comunale certificati concernenti la residenza e lo stato di famiglia degli iscritti all'anagrafe, a date

condizioni, il rilascio a privati di dati anagrafici è consentito solo rispetto a dati anonimi ed aggregati per scopi statistici o di ricerca (artt. 34 e 35 d.P.R. n. 223/1989). Ed è appena il caso di rilevare, sotto un altro versante della disciplina amministrativa, che l'art. 22 della legge n. 241/1990 ha specificato, al contrario, che il diritto di accesso alla documentazione amministrativa è riconosciuto solo "*a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*".

In altre parole, l'ampiezza dell'art. 51 non permette di operare una distinzione tra le finalità per le quali i dati acquisiti attraverso l'accesso alle liste elettorali potrebbero essere successivamente utilizzati, e appare difficile sostenere che le finalità di carattere commerciale o pubblicitario eventualmente perseguite dal soggetto che copia le liste non possano essere ricomprese in una norma che consente al privato di vendere le liste stesse e di portare a conoscenza di terzi i dati in esse contenuti.

Per completezza di esposizione, va osservato che la possibilità di raccogliere e di diffondere i dati estratti dalle liste elettorali non lede, di per se stessa, la sfera privata dei cittadini.

Secondo le nuove regole dettate dalla legge n. 675/1996, infatti, colui che raccoglie dati personali presso gli uffici elettorali comunali deve informare pur sempre i singoli cittadini interessati (al momento della registrazione dei dati o, se è prevista la loro comunicazione, non oltre la prima comunicazione a terzi: art.10, commi 1 e 3).

Questa informativa, obbligatoria per legge, serve a porre i cittadini nella condizione di esercitare i diritti stabiliti dall'art. 13 e, in particolare, di potersi opporre all'utilizzo dei dati per fini di informazione commerciale o di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta, ovvero per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale interattiva (v. art. 13, comma 1, lett. e), rivolgendosi direttamente al "titolare" o al "responsabile" del trattamento, cioè a coloro che gestiscono le informazioni personali.

In conclusione, il Garante ritiene che l'art. 51 del d.P.R. n. 223/1967 sancisca un regime di piena conoscibilità e di pubblicità delle liste elettorali, che prescinde da una valutazione delle precipe finalità del soggetto richiedente e che, allo stato della normativa vigente, non può pertanto essere delimitato a seconda delle finalità o delle motivazioni sottese alle richieste di accesso.

L'Autorità coglie comunque l'occasione per osservare che la futura legislazione e, in particolare, i decreti delegati previsti dalla legge n. 676/1996 dovranno farsi carico dell'esigenza, evidenziata anche dal Ministero dell'interno, di:

a) chiarire il vero significato e le finalità della pubblicità delle liste elettorali, anche alla luce del principio di compatibilità degli scopi del trattamento (sancito in termini generali dall'art. 9, comma 1, lett. b), legge n. 675/1996) e dell'analoga regola affermata dal par. 2.2. della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. R. (91) 10 del 9 settembre 1991 (atto che deve essere recepito attraverso i decreti delegati previsti dall'art. 1, comma 1, lett. b), n. 6), legge n. 676/1996);

b) verificare se la disciplina in materia di pubblicità delle liste elettorali sia armonica rispetto alla pubblicità delle anagrafi della popolazione e dei registri dello stato civile, che recano dati in buona parte corrispondenti a quelli contenuti nelle liste elettorali e che sono sottratti, però, ad un'indistinta pubblicità;

c) dare attuazione ai criteri direttivi indicati dalla citata Raccomandazione secondo cui (punto 7) l'associazione e la "messa in relazione" dei dati personali provenienti da archivi pubblici accessibili a terzi con altre informazioni raccolte ed utilizzate da terzi può essere prevista solo in presenza di "garanzie appropriate".
Così riassunte le osservazioni richieste, il Garante resta a disposizione per gli eventuali chiarimenti e collaborazioni ritenute opportune.

IL PRESIDENTE

