

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

17 novembre 1999, prot. 8264

Schema di regolamento concernente la tessera elettorale (art. 13, l. 30 aprile 1999, n. 120. Parere ai sensi dell'art. 31, comma 2, della legge n. 675/1996 e dell'art. 3, comma 1, lett. f), d.lg. n. 29/1993).

PREMESSA

Con il regolamento in oggetto, viene istituita *"la tessera elettorale, a carattere permanente, destinata a svolgere, per tutte le consultazioni, la stessa funzione del certificato elettorale"*.

Tra i principi e criteri direttivi contenuti nella legge n. 120/1999, è previsto che la tessera cartacea o su supporto informatico sia *"idonea a certificare l'avvenuta partecipazione al voto"* ma sia rilasciata ed eventualmente rinnovata con modalità tali da *"garantire la consegna della stessa al solo titolare e il rispetto dei principi generali in materia di tutela della riservatezza personale"* (art. 13, l. n. 120/1999).

Nel ringraziare per la tempestiva consultazione dell'Autorità, il Garante è consapevole delle finalità del provvedimento che mira a contenere la spesa sostenuta per la stampa e la distribuzione dei certificati elettorali per gli elettori nonché (attraverso la documentazione sulla tessera dell'avvenuto esercizio del diritto di voto) a ridurre il rischio che alcune categorie di soggetti possano esercitare illecitamente il diritto, più volte, durante una medesima consultazione, essendo abilitate a votare anche in sezioni diverse da quelle di appartenenza (rappresentanti di lista, appartenenti al seggio elettorale, a forze armate o forze di polizia, detenuti, ecc).

RISERVATEZZA DELL'INTERESSATO

L'Autorità conferma la preoccupazione (già espressa nelle riunioni con i rappresentanti di codesto Ministero) che il modello attualmente ipotizzato di tessera cartacea, benché previsto per una fase transitoria in attesa dell'utilizzo di supporti informatici, comporti una conoscibilità di dati relativi al comportamento elettorale dell'interessato eccessiva rispetto alle stesse finalità della legge n. 120/1999, e non sia pienamente conforme alla legge stessa e alla legge n. 675/1996 per ciò che riguarda la tutela dei diritti della personalità dell'interessato. Il dato dell'avvenuta partecipazione o del mancato esercizio del diritto di voto è oggi desumibile solo da alcuni atti eventualmente accessibili (liste elettorali di sezione; elenchi predisposti dall'ufficio elettorale), ma soggetti ad una limitata pubblicità solo presso alcuni uffici e, inoltre, in relazione a singole consultazioni elettorali, pubblicità peraltro finalizzata esclusivamente alla verifica della correttezza delle operazioni elettorali.

Viceversa, l'attuale modello cartaceo di tessera renderebbe noto a chiunque esamini il documento (e agli stessi appartenenti al seggio elettorale e agli uffici comunali) una sequenza di dati relativi a tutte le consultazioni elettorali precedenti. Si permetterebbe così di conoscere alcune delicate informazioni personali in modo superfluo rispetto alle stesse finalità della legge n. 120/1999.

La documentazione in sequenza delle varie partecipazioni al voto (nonché, in negativo, dei mancati esercizi del diritto di voto), benché apposta su un documento che dovrebbe rimanere nella disponibilità dell'interessato, espone quest'ultimo al rischio che le informazioni relative alla scelta di partecipare alla consultazione elettorale siano agevolmente conoscibili anche fuori della sezione elettorale o dell'ufficio elettorale comunale, per effetto di smarrimenti, visione della tessera da parte di altri componenti di una comunità o di un gruppo familiare, richieste improprie da parte di terzi (es.: rappresentanti di forze politiche; datore di lavoro), ecc. Non appare tranquillizzante, al riguardo, la circostanza che la tessera debba essere custodita dall'interessato, sul quale si riverserebbe l'onere di tutelare la propria riservatezza prevenendo smarrimenti o custodendo la tessera in modo da non renderla visibile a terzi.

Tutto ciò suscita ampie riserve tenendo soprattutto conto che alcune consultazioni elettorali generali o locali possono assumere un particolare significato per l'oggetto (si pensi a determinati referendum nazionali o locali) o per il contesto in cui cadono (alcune forze politiche possono esprimere specifici orientamenti agli elettori di tipo partecipativo o astensionistico; votazioni di ballottaggio), per cui il mero dato dell'avvenuta partecipazione alle operazioni di voto può essere indicativo degli stessi orientamenti dell'interessato, in un arco considerevole di tempo.

Il dovere civico dell'elettore connesso all'espressione del voto è affiancato dalla previsione costituzionale della segretezza del voto (art. 48 Cost.), tutela che non può essere delimitata riduttivamente in modo da ricomprendervi solo la conoscenza del contenuto della scheda di voto, ampliando, così, la conoscibilità di alcuni

dati esteriori che evidenziano il complessivo orientamento dell'elettore in modo eccedente le finalità connesse al corretto svolgimento delle operazioni di voto.

Non sono inoltre prive di significato né le modifiche normative apportate in passato alla disciplina della documentazione comunale relativa alla mancata partecipazione ad alcune consultazioni elettorali, né la mancanza di altre "sanzioni" giuridiche per la mancata espressione del voto. Tali circostanze non fanno ritenere superflua una qualche tutela dei comportamenti degli elettori, dovendosi prevenire che al dovere civico si accompagnino possibili censure di ordine politico, morale o sociale rispetto alle scelte dei singoli.

Va peraltro sottolineato che la scelta di documentare nella tessera di *tutti* gli elettori le varie partecipazioni al voto è stata ipotizzata, nella sostanza, per le difficoltà obiettivamente incontrate, nell'attuale assetto organizzativo, nel prevenire possibili comportamenti non corretti di un limitato numero di elettori che possono votare in più di una sezione (peraltro, la tessera cartacea non sembra scongiurare del tutto il rischio di comportamenti non corretti di alcuni elettori - che possono avvenire già oggi con la richiesta di un duplicato del certificato elettorale - se è vero che resta consentito il rilascio del duplicato della tessera in caso di smarrimento o furto).

In definitiva, pur dovendosi rispettare il criterio direttivo della necessità di certificare l'avvenuta partecipazione al voto (art. 1, comma 1, lett. d), legge n. 120/1999), occorre tener conto anche dei concorrenti principi generali in materia di tutela della riservatezza, tra i quali si colloca quello della pertinenza e non eccedenza dei trattamenti di dati personali rispetto alle finalità perseguite (art. 9, comma 1, lett. d), legge n. 675/1996), che nel caso di specie svolge anche la funzione di tutelare la libertà elettorale.

La tutela della riservatezza prevista dalla legge n. 120 non può essere ridotta alla consegna personale della tessera all'interessato, giacché la legge n. 120/1999 considera tale modalità di consegna come una cautela distinta e aggiuntiva rispetto all'osservanza dei predetti principi; né questi ultimi, possono essere attuati disciplinando solo il momento della consegna (v., invece, l'art. 3, comma 2, dello schema, che prevede una generica, quanto inutile clausola di salvaguardia della riservatezza al momento della consegna della tessera all'elettore).

POSSIBILI SOLUZIONI ALTERNATIVE

Tutto ciò premesso, non è condivisibile l'orientamento che ritiene inevitabile, sul piano tecnico, il ricorso al tipo di modello cartaceo indicato nel provvedimento.

L'Autorità ritiene che gli obiettivi prefissati dal legislatore, compreso quello della salvaguardia dei principi della legge n. 675/1996, possano essere perseguiti più agevolmente introducendo direttamente la tessera elettorale su supporto informatico anziché quella cartacea, ferma restando, in alternativa, la possibilità di eventuali, ulteriori approfondimenti sul tipo di modello cartaceo.

A prescindere dall'eventuale utilizzazione congiunta della carta d'identità elettronica (resa com'è noto possibile dall'art. 13, comma 2, della legge n. 120/1999), è infatti auspicabile che si ricorra, anche nel breve periodo, all'introduzione del modello di tessera su supporto informatico, prevedendo opportune misure tecniche che permettano l'accesso alla certificazione dell'avvenuta partecipazione al voto solo alle sezioni elettorali (ed, eventualmente, agli uffici elettorali comunali) e in relazione a singole consultazioni (lasciando ovviamente impregiudicata la documentazione della partecipazione al voto attualmente prevista per gli atti delle sezioni elettorali).

Sarebbe così possibile contemperare tutte le esigenze messe in evidenza dalla legge n. 120, tenuto conto del fatto che l'introduzione della tessera elettronica non dovrebbe richiedere tempi eccessivamente lunghi, data anche la fase avanzata in cui si trovano le procedure relative alla carta d'identità elettronica.

DATI TRATTATI

In relazione alla legge n. 675/1996 risulta, comunque, indispensabile apportare alcuni correttivi al regolamento che non appare nel complesso conforme ai principi in essa contenuti.

Si richiami, innanzitutto, l'attenzione sulla necessità che i "*dati relativi al titolare*" della tessera siano meglio individuati in base al criterio della loro pertinenza rispetto alle finalità da conseguire (art. 9, comma 1, lett. d), l. n. 673/1996). In tal senso desta perplessità la previsione del codice fiscale, e la non precisa individuazione dei soggetti ai quali è demandata la scelta del suo inserimento nella tessera, nonché dei relativi criteri (art. 2, comma 3, dello schema).

Va inoltre ribadito quanto già rappresentato dal Garante in occasione del parere espresso sullo schema di regolamento concernente la carta d'identità elettronica, circa la necessità che l'attribuzione ed il trattamento dei dati connessi a numeri di identificazione personale, ivi compreso il codice fiscale, siano accompagnati da precise garanzie sui presupposti e sulle condizioni per il loro utilizzo, garanzie che sono demandate a norme di carattere

primario che dovranno essere emanate per completare il recepimento della direttiva comunitaria n. 95/46/CE (art. 8, par. 7, dir.).

UTILIZZAZIONE DEI DATI

Risulta, infine, necessaria - preferibilmente all'interno dei singoli articoli dello schema piuttosto che attraverso un'unica norma generale - l'introduzione di disposizioni attinenti ai vari aspetti della protezione dei dati personali, con particolare riferimento:

- a) ad un raccordo tra le norme della legge n. 675/1996 sui responsabili e sugli incaricati del trattamento con le disposizioni del regolamento che disciplinano il rilascio e l'aggiornamento delle tessere e la custodia del "fascicolo personale" dell'elettore;
- b) alla custodia dei dati, in modo da garantirne la sicurezza nel rispetto dell'articolo 15, commi 1 e 2, della legge n. 675 e del dPR 28 luglio 1999, n. 318, nonché, per quanto riguarda i dati sensibili, delle disposizioni contenute nel d.lg. n. 135/1999 (v. in particolare, l'art. 4, comma 4, dello schema);
- c) all'adozione di opportune cautele (es.: plico chiuso) per garantire la riservatezza dell'elettore al momento della consegna della tessera a persona diversa dal diretto interessato (art. 3 dello schema).

MODIFICHE A NORME VIGENTI

Vanno segnalate da ultimo in uno spirito di collaborazione, benché non direttamente riguardanti le attribuzioni del Garante, alcune perplessità relative alla tecnica legislativa ipotizzata per la modifica o l'integrale sostituzione di varie disposizioni di rango primario contenute nella legislazione elettorale, previste dal titolo II dello schema di regolamento.

L'art. 13, comma 2, della legge n. 120/1999 prevede infatti la possibilità, per l'emanando regolamento, di apportare modifiche, integrazioni e abrogazioni alla legislazione in materia, ma rinvia al comma 1 del medesimo articolo (con l'inciso "*Con i regolamenti di cui al comma 1*"). Il comma 1, a sua volta, vincola il regolamento da adottare alla disciplina dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1998.

Ciò comporta che le norme del regolamento possono contribuire a produrre l'abrogazione di disposizioni della legislazione vigente in materia elettorale ed anche a sostituire in parte o integralmente alcune di esse, mediante, però, disposizioni che restano a livello secondario e non assumono invece rango primario. Lo schema di regolamento sembra invece procedere in direzione opposta, allorché parla semplicemente di "sostituzione" di articoli di legge con le nuove disposizioni, mantenendo intatte le numerazioni originarie e senza che venga dato atto della natura regolamentare delle nuove disposizioni. Se nel nostro sistema costituzionale è ammissibile la delegificazione, questa non può produrre norme primarie.

Naturalmente, nella loro sostanza, le disposizioni ipotizzate potranno essere mantenute come norme regolamentari.

Nel segnalare la necessità di menzionare nel preambolo l'avvenuta consultazione, il Garante confida nel recepimento delle osservazioni formulate e resta a disposizione per ogni ulteriore contributo o chiarimento.