

Dr. iur. Michele Albertini
Residenza governativa
Via Canonico Ghiringhelli 1
CH-6501 Bellinzona

Settembre 2005

Tel. 091 814 45 02
Fax 091 814 44 15
E-Mail protezionedati@ti.ch
Web <http://www.ti.ch/protezionedati>

Comunicazione di informazioni del catalogo elettorale, in particolare a partiti e movimenti politici locali

In sintesi

La legislazione vigente sui diritti politici non consente ai partiti e ai movimenti politici di ottenere una copia o estratti del catalogo elettorale. La consultazione del catalogo è riservata al cittadino attivo domiciliato nel Comune e persegue unicamente lo scopo di garantire il rispetto del diritto di voto. I partiti e i movimenti politici attivi sul piano locale possono accedere, in ordine sistematico, alle informazioni sui cittadini domiciliati unicamente in base alle disposizioni della legge sulla protezione dei dati personali. Considerato il ruolo pubblico costituzionalmente tutelato esercitato da questi organismi, andrebbe vagliata l'opportunità di modificare il quadro giuridico vigente.

1.- Il tema dell'accessibilità alle informazioni contenute nei cataloghi elettorali gestiti dai Municipi è già stato parzialmente trattato nella [circolare del 20 febbraio 2003 "Consultazione del catalogo elettorale"](#), emessa congiuntamente dalla Divisione della giustizia e dal responsabile cantonale per la protezione dei dati e notificata a tutti di Municipi del Cantone Ticino. Il documento enuncia i principi, le condizioni e i limiti dell'utilizzazione del catalogo elettorale, alla luce delle disposizioni in materia di diritti politici - in particolare la legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP; RL 1.3.1.1), il relativo regolamento di applicazione del 18 novembre 1998 (RALEDP; RL 1.3.1.2) e la legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976 (LDP; RS 161.1) - confrontate con le normative sulla protezione dei dati, che fanno sostanzialmente capo alla legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 1.6.1.1).

2.- L'art. 6 cpv. 3 LEDP prescrive che il catalogo elettorale è pubblico e può essere consultato da ogni avente diritto di voto del Comune durante gli orari di apertura della Cancelleria comunale (art. 4 cpv. 1 RALEDP). Ogni cittadino attivo del Comune può ottenere a sue spese una copia del catalogo elettorale (art. 4 cpv. 2 RALEDP).

Lo scopo della pubblicazione del catalogo elettorale è di agevolare la verifica da parte dei cittadini della sua correttezza. In altri termini, essa serve a permettere di accertare che il diritto di voto sia concesso a chi ne ha diritto e che esso sia negato a chi non ne ha. Ciò è fondamentale per garantire un corretto svolgimento delle elezioni e delle votazioni, con particolare riguardo all'espressione fedele della volontà degli elettori (art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 [Cost.; RS 101] e 27 segg. della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 [Cost./TI; RL 1.1.1.1]). Il diritto di voto conferisce infatti al cittadino anche il diritto di esigere che il risultato delle elezioni o votazioni sia l'espressione reale della libera volontà del corpo elettorale. Il diritto di accesso al catalogo e quello di ottenerne copia, al pari del diritto di ricorso, è riservato esclusivamente al *cittadino attivo domiciliato nel Comune* e non a terzi, siano essi cittadini di altri Comuni o partiti politici attivi nell'ambito comunale. Riconoscere il contrario significherebbe conferire al catalogo elettorale un significato che non ha: in altri termini, la consultazione del catalogo elettorale da parte di queste persone e di questi organismi non perseguirebbe il fine di garantire il rispetto del diritto di voto, ma mirerebbe ad altri scopi (personali, privati o d'altra natura), i quali - benché del tutto legittimi - non sono tutelati, nel presente contesto, dal diritto vigente.

Da queste considerazioni discende che - de lege lata (art. 4 cpv. 2 RALEDP) - la consultazione del catalogo elettorale è riservata ai cittadini legittimati ad interporre un ricorso ai sensi dell'art. 161 LEDP contro il catalogo elettorale (federale, cantonale e comunale), vale a dire alle persone con diritto di voto nel Comune. Per contro, le persone che non sono attive in quel Comune non hanno il diritto di consultare il catalogo elettorale, né, ovviamente, di ottenerne una copia. Allo stesso modo, neppure i partiti e movimenti politici né i loro rappresentanti, agenti in tale veste, possono ottenere, seguendo questa via, una copia del catalogo o suoi estratti.

3.- a) Il rilascio ai partiti politici di dati, propriamente detti, del catalogo elettorale non può neppure fondarsi sulla legge cantonale sulla protezione dei dati personali. Questa normativa non conferisce loro un diritto d'accesso più esteso, né essi possono in qualche modo prevalersene.

b) È pacifico che l'allestimento, la conservazione e la pubblicazione di dati personali contenuti nel catalogo elettorale configurino elaborazioni di dati personali da parte dei Comuni e dei loro organi e, come tale, rientrino nel campo d'applicazione della normativa (art. 2 combinato con l'art. 4 cpv. 1 e 3 LPDP). Altrettanto pacifica è la qualifica dei partiti politici come "persone private" non sottoposte alla LPDP, nei termini dell'art. 2 cpv. 2 della legge, ancorché svolgano una funzione pubblica costituzionalmente tutelata (art. 137 Cost.; art. 25 Cost./TI), nella misura in cui partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari e contribuiscono al funzionamento delle istituzioni democratiche, esercitando, in tal modo, un'attività favorita (anche finanziariamente) dallo Stato.

c) Ora, giusta l'art. 11 cpv. 1 lett. a LPDP dati personali possono essere trasmessi a persone private quando l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge. Nello specifico la trasmissione di dati del catalogo a terzi (nel cui concetto rientrano l'accessibilità e la consultazione), da parte del Municipio quale organo responsabile (art. 4 cpv. 5 e 8 LPDP), trova il suo fondamento legale nelle illustrate disposizioni in materia di esercizio dei diritti politici. Queste basi legali però, come si è visto, non obbligano né autorizzano il Comune a rilasciare (su richiesta) ai partiti o movimenti politici locali una copia del catalogo elettorale.

Diversa è invece la situazione in altri Cantoni. Così, la nuova legge sui diritti politici del CANTON VALLESE del 13 maggio 2004 stabilisce all'art. 18 cpv. 3 (intitolato "Tenue à jour") quanto segue: "Les partis politiques locaux peuvent, sur demande écrite, obtenir en copie ou sur support informatique le registre électoral. Le conseil communal peut exiger le remboursement des frais". L'ordinanza di applicazione della legge sui diritti politici del CANTON ARGOVIA del 25 novembre 1992 prevede al § 10 (intitolato "Registerauszüge") la disciplina seguente: "Politische Parteien und Gruppierungen können auf Ersuchen hin Auszüge aus dem Stimmregister ausgehändigt werden, einzelnen Stimmberechtigten nur, sofern sie ein berechtigtes Interesse nachweisen" (cpv. 1); "Unter Beachtung der rechtsgleichen Behandlung regelt der Gemeinderat gegebenenfalls das Verfahren und entscheidet im Einzelfall über die Herausgabe. Für die Erstellung der Auszüge kann ein Entgelt verlangt werden" (cpv. 2).

d) Nel caso specifico non è d'ausilio neppure l'art. 11 cpv. 2 LPDP, secondo cui i dati personali contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a tutti possono, su richiesta, essere trasmessi nella stessa misura e secondo gli stessi criteri utilizzati nella pubblicazione. Determinanti, anche in questo caso, sono le normative speciali menzionate che definiscono, appunto, condizioni e modalità. Come detto, l'accesso a tali informazioni è riservato ai cittadini attivi nel Comune e unicamente per i tipi di dati personali stabiliti dall'art. 2 cpv. 2 RALEDP, ossia il cognome, il nome, la data completa di nascita, la paternità (per le aventi diritto coniugate o vedove, il nome del coniuge sostituisce la paternità), il/i Comune/i di attinenza, nonché i termini di decorrenza o di cessazione del diritto di voto.

Dal mero profilo della protezione dei dati, e richiamando la citata circolare del 20 febbraio 2003, l'occasione è propizia per evidenziare, più in generale con riferimento alle richieste di terzi privati, che le indicazioni personali contenute nel catalogo elettorale non possono essere utilizzate, e quindi rilasciate, per uno scopo che, secondo la buona fede, sarebbe incompatibile con quello per il quale originariamente sono stati raccolti (art. 6 cpv. 3 LPDP). L'autorità comunale competente deve quindi vegliare affinché non siano comunicati dati richiesti solo per soddisfare curiosità o promuovere interessi personali diversi da quelli, già sottolineati, di verifica della correttezza del catalogo elettorale. In applicazione del principio della proporzionalità, l'autorità comunale deve inoltre limitarsi a fornire solo i dati idonei e necessari ai fini dell'evasione della richiesta (cfr. art. 6 cpv. 2 LPDP). In altri termini, se l'obiettivo di verifica può essere validamente raggiunto anche mediante la sola comunicazione di nome e cognome di un cittadino attivo, appare superfluo - quindi eccessivo - che siano rilasciati ulteriori dati (come ad esempio la paternità e l'attinenza).

4.- a) Per il rilascio di informazioni di carattere personale ai partiti politici attivi sulla scena locale è determinante piuttosto, e seguendo un'altra impostazione giuridica, l'art. 12 cpv. 2 LPDP, a norma del quale il Municipio *può trasmettere in ordine sistematico i dati neutri*, ai sensi dell'art. 4 cpv. 7 LPDP, se è garantita la loro utilizzazione *unicamente per scopi ideali*.

b) La trasmissione di liste d'indirizzo rientra nel concetto di trasmissione di dati *in ordine sistematico*: i dati neutri (cognome, nome e indirizzo) possono essere selezionati in base ad un elemento astratto indicato all'art. 12 cpv. 1 LPDP (messaggio n. 2975 del 2 ottobre 1985 del Consiglio di Stato concernente il progetto di Legge sulla protezione dei dati personali, ad art. 12 cpv. 2 del disegno), come ad esempio l'anno di nascita delle persone domiciliate. Tra questi criteri non figura però quello della capacità elettorale, rispettivamente della legittimazione al voto, come è invece il caso altrove.

Così, l'ordinanza di applicazione della legge sulla protezione dei dati personali del Canton BASILEA-CAMPAGNA del 13 agosto 1991 (§ 1 intitolato "Bekanntgabe von Personendaten an Private durch die Einwohnerkontrolle - Kriterien für die Bekanntgabe"), prevede quanto segue (criterio rilevante evidenziato): "Die Bekanntgabe von Personendaten zu ausschliesslich schützenswerten ideellen Zwecken im Sinne von § 10 Absatz 3 Datenschutzgesetz kann nach folgenden Kriterien erfolgen: Alter, Geschlecht, Adresse, Beruf, Heimatort, *Stimmbe-rechtigung*, Zu- und Wegzug". La legge sulla protezione dei dati del CANTON LUCERNA del 2 luglio 1990 prevede invece al § 11 (intitolato "Bekanntgeben an Private durch die Einwohnerkontrolle") una delega all'autorità comunale: "Die Einwohnergemeinde kann durch Reglement oder Gemeindeordnung bestimmen, dass auch ohne Glaubhaftmachung eines schutzwürdigen Interesses Personendaten gemäss Absatz 1 zu politischen [ecc.] Zwecken veröffentlicht oder auf Anfrage hin bekanntgegeben werden" (cpv. 3).

c) Secondo l'art. 12 cpv. 2 LPDP, la trasmissione è possibile unicamente per "*scopi ideali*". Con questa condizione, il legislatore ha voluto implicitamente ribadire che le informazioni a carattere personale (anche se non di natura sensibile) sono gestite dall'autorità solo per lo svolgimento dei suoi compiti legali e, di conseguenza, non sono libere o liberamente comunicabili a terzi, a meno che uno specifico fondamento legale abiliti alla loro comunicazione. L'art. 12 cpv. 2 LPDP costituisce una simile base legale con cui il legislatore ha inteso favorire, in modo particolare, le società che non perseguono fini di lucro. In una prassi consolidata, del resto invalsa anche negli altri Cantoni, il rilascio a queste società di una lista di dati personali per uno scopo determinato e motivato può avvenire unicamente se esse sono conosciute e attive nell'ambito comunale. Tra queste possono figurare - oltre per esempio alle *società culturali e sportive* - anche le *sezioni locali dei partiti e movimenti politici*, al fine di reclutare potenziali aderenti (si vedano a titolo illustrativo gli esposti, accessibili in Internet, di Incaricati per la protezione dei dati di altri Cantoni, ad esempio BASILEA-CAMPAGNA [<http://www.baselland.ch/docs/jpd/ds/konk/konk-043.htm>] e <http://www.baselland.ch/docs/jpd/ds/konk/konk-007.htm>] e FRIBORGO [http://www.fr.ch/sprd/questions_pratiques/questions_pratiques_partispolitiques_reponse1.htm]). L'intendimento alla base dell'art. 12 cpv. 2 LPDP è, piuttosto, quello di escludere la comunicazione di elementi delle banche dati dell'Amministrazione a società che direttamente o indirettamente intendono impiegarli per uno *scopo commerciale* (per una panoramica sulla prassi si vedano gli esempi a cura dell'Incaricato per la protezione dei dati del CANTON BASILEA-CAMPAGNA nel sito <http://www.baselland.ch/docs/jpd/ds/prak/prak-002.htm>). In ultima analisi spetta al Municipio determinare se gli scopi perseguiti dai richiedenti - che devono sostanziare e circoscrivere la richiesta - siano di natura ideale. All'organo esecutivo comunale è inoltre attribuito un *marginale d'apprezzamento* per decidere se

accogliere la richiesta - non esistendo infatti un obbligo legale di comunicare i dati - dopo aver ponderato, per ogni fattispecie, gli *interessi in gioco*, nel rispetto dei principi generali, in particolare della parità di trattamento.

d) In caso di accoglimento della richiesta, la decisione municipale deve menzionare che i dati possono essere utilizzati *unicamente per lo scopo per il quale sono stati chiesti* e che per ogni modifica dello scopo dovrà essere inoltrata una nuova domanda. Va poi evidenziato che al Municipio non è consentito comunicare i dati personali di cittadini aventi validamente esercitato il *diritto di blocco* ai sensi dell'art. 25a LPDP e ove non ricorressero le eccezioni di cui al capoverso 2 del disposto (su questi delicati aspetti rinvio alla pubblicazione "Protezione dei dati e diritti dei cittadini", CFPG, Lugano 2004, pag. 90 segg.).

5.- Riassumendo, i partiti e movimenti politici non possono ottenere una copia o estratti del catalogo elettorale in base alla legislazione vigente sui diritti politici. Tuttavia, in virtù e alle condizioni dell'art. 12 cpv. 2 LPDP, il Municipio può fornire loro, in ordine sistematico, nome, cognome e indirizzo di persone domiciliate nel Comune, selezionate in base ai criteri indicati all'art. 12 cpv. 1 LPDP. Tra questi non figura però, espressamente, quello della capacità elettorale, rispettivamente della legittimazione al voto. Inoltre vanno esclusi dall'eventuale comunicazione i nominativi dei cittadini che hanno esercitato il diritto di blocco.

In definitiva, dalle considerazioni esposte emerge un quadro giuridico relativamente strutturato, che non facilita necessariamente il ruolo dei partiti e movimenti politici attivi sul piano locale, benché siano chiamati ad esercitare una funzione pubblica. Traendo spunto dalle soluzioni adottate da altri Cantoni, e considerati gli interessi in gioco, potrebbe quindi essere vagliata l'opportunità di inserire direttamente nella legislazione ticinese sui diritti politici (e meglio a livello di regolamento di applicazione) la facoltà per i partiti e movimenti politici locali di richiedere, a proprie spese, estratti del catalogo elettorale. Nella stessa - minima - misura andrebbero quindi adattate, perlomeno implicitamente, le finalità del catalogo elettorale.
