

Propaganda elettorale: il "decalogo" del Garante - 7 settembre 2005

(G.U. del 12 settembre 2005 n. 212)

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Nella riunione odierna, in presenza del prof. Francesco Pizzetti, presidente, del dott. Giuseppe Chiaravalloti, del dott. Mauro Paissan e del dott. Giuseppe Fortunato, componenti e del dott. Giovanni Buttarelli, segretario generale;

Vista la normativa internazionale e comunitaria e il Codice in materia di protezione dei dati personali (*direttive nn. 95/46/CE e 2002/58/CE; d.lg. 30 giugno 2003, n. 196*);

Vista la documentazione in atti;

Viste le osservazioni dell'Ufficio formulate dal segretario generale ai sensi dell'art. 15 del regolamento del Garante n. 1/2000;

Relatore il dott. Giuseppe Chiaravalloti;

Premesso:

1. Finalità del provvedimento

Le iniziative di propaganda elettorale, o collegate a *referendum* o alla selezione di candidati alle elezioni, costituiscono un momento particolarmente significativo della partecipazione alla vita democratica (*art. 49 Cost.*).

In vista delle prossime consultazioni il Garante richiama l'attenzione sui principali casi nei quali partiti, organismi politici, comitati di promotori e sostenitori e singoli candidati possono utilizzare dati personali per iniziative di propaganda rispettando i diritti e le libertà fondamentali degli interessati (*art. 2 del Codice*).

2. Dati utilizzabili senza consenso

A) Liste elettorali

Possono essere anzitutto utilizzati, senza il preventivo consenso degli interessati, i dati contenuti nelle **liste elettorali** che ciascun comune tiene, aggiorna costantemente e rilascia in copia anche su supporto elettronico. L'intera platea degli elettori può essere così contattata agevolmente.

Possono essere altresì utilizzati i seguenti **altri elenchi e registri in materia di elettorato attivo e passivo**:

- elenco degli elettori italiani residenti all'estero per le elezioni del Parlamento europeo;
- elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero finalizzato a predisporre le liste elettorali, realizzato unificando i dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire) e degli schedari consolari; e
- elenco dei cittadini italiani residenti all'estero aventi diritto al voto per l'elezione del Comitato degli italiani all'estero (Comites);
- c.d. liste aggiunte degli elettori di uno Stato membro dell'Unione europea residenti in Italia e che intendano esercitare il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo.

B) Altri elenchi e registri pubblici

Oltre alle liste elettorali, possono essere utilizzate per la propaganda, anche in questo caso senza il consenso degli interessati, **altre fonti documentali detenute da soggetti pubblici**, qualora esse siano liberamente accessibili a chiunque senza limitazioni di sorta in

base ad una specifica disposizione normativa. Occorre tuttavia rispettare le modalità eventualmente stabilite per accedere a tali fonti (es., identificazione di chi ne chiede copia; accessi consentiti solo in determinati periodi) o per utilizzarle (es., obbligo di indicare la fonte dei dati nel materiale di propaganda; rispetto delle finalità per le quali determinati elenchi sono resi pubblici).

C) Dati raccolti da titolari di cariche elettive e di altre funzioni pubbliche

I titolari di cariche elettive possono utilizzare le **informazioni raccolte nel quadro delle relazioni interpersonali** con cittadini ed elettori.

Alcune specifiche disposizioni di legge prevedono altresì che il titolare della carica elettiva possa richiedere agli uffici di fornire **notizie utili all'esercizio del mandato**, che possono essere utilizzate solo per finalità pertinenti a tale esercizio. L'eventuale impiego di tali informazioni per iniziative di propaganda rivolte agli interessati è pertanto consentita solo in casi particolari nei quali le iniziative stesse possano risultare in concreto obiettivamente riconducibili ad attività e compiti espletati nel corso del mandato.

È illegittima l'eventuale richiesta di ottenere dagli uffici dell'amministrazione o dell'ente la comunicazione di intere basi di dati, oppure la formazione di appositi elenchi "dedicati" da utilizzare per la propaganda fuori dai predetti casi riconducibili ad attività e compiti espletati nel corso del mandato.

Non può ritenersi parimenti consentito, da parte di soggetti **titolari di altre cariche pubbliche** non elettive, l'utilizzo per finalità di propaganda di dati acquisiti per svolgere i relativi compiti istituzionali.

D) Dati raccolti nell'esercizio di attività professionali e di impresa

I dati personali raccolti in quanto necessari nell'esercizio di **attività professionali e di impresa** per prestazioni d'opera o per fornire beni e servizi non sono utilizzabili. La finalità di propaganda non è infatti riconducibile agli scopi per i quali i dati sono raccolti.

E) Iscritti a partiti, organismi politici e comitati

Nell'ambito di partiti, organismi politici, comitati di promotori e sostenitori, si possono utilizzare lecitamente, senza un apposito consenso, **dati personali relativi ad iscritti ed aderenti**, nonché ad altri soggetti con cui intrattengono regolari contatti (*cf. art. 26, comma 4, lett. a), del Codice*).

F) Iscritti ad altri organismi associativi a carattere non politico

Altri enti, associazioni ed organismi senza scopo di lucro (associazioni sindacali, professionali, sportive, di categoria, ecc.), possono prevedere che tra i propri scopi vi siano anche le finalità di propaganda di cui al presente provvedimento che, se perseguite direttamente dai medesimi enti, organismi o associazioni, non richiedono il consenso (*cf. artt. 24, comma 1, lett. h) e 26, comma 4, lett. a), del Codice*).

3. Fonti documentali non utilizzabili per propaganda

Alcune fonti documentali detenute da soggetti pubblici non sono utilizzabili, neanche da parte di titolari di cariche elettive, in ragione della specifica normativa che ne preclude l'acquisizione a fini di propaganda, oppure del segreto d'ufficio o della circostanza che esse sono state acquisite in base ad una normativa che ne vincola l'utilizzo. Ciò avviene ad esempio nei seguenti casi:

- *archivi dello stato civile;*
- *anagrafe della popolazione residente*, utilizzabile però per la comunicazione istituzionale di amministrazioni pubbliche;
- *liste elettorali di sezione già utilizzate nei seggi*, sulle quali sono annotati dati relativi ai non votanti e che sono utilizzabili solo per controllare la regolarità delle operazioni elettorali;

- *dati annotati privatamente nei seggi da scrutatori e rappresentanti di lista, durante operazioni elettorali;*
- *particolari indirizzari e dati raccolti solo per svolgere le attività istituzionali del soggetto pubblico o, in generale, per la prestazione di servizi, anche di cura.*

4. Dati utilizzabili previo consenso

Con il consenso preventivo degli interessati possono essere utilizzate per iniziative di propaganda altre fonti documentali.

A) *Simpatizzanti e persone contattate*

Partiti, organismi politici, comitati di promotori e sostenitori e singoli candidati possono utilizzare lecitamente **dati relativi a simpatizzanti o ad altre persone già contattate per singole iniziative** o che vi hanno partecipato occasionalmente (petizioni, proposte di legge, richieste di *referendum*, raccolte di firme, ecc).

In questi casi, occorre però aver acquisito preventivamente il consenso scritto, trattandosi di dati sensibili. Tale consenso può essere anche manifestato *una tantum*.

B) *Elenchi telefonici*

Nei **nuovi elenchi telefonici**, cartacei ed elettronici, derivanti dalla disciplina di origine comunitaria vincolante per il legislatore nazionale, accanto ai nominativi di alcuni abbonati figurano due simboli che attestano il consenso prestato, rispettivamente, alla ricezione di posta a domicilio o di chiamate telefoniche per finalità diverse dalla comunicazione interpersonale.

In tali casi, i nominativi sono pertanto utilizzabili anche per inviare a domicilio materiale di propaganda, oppure per effettuare chiamate aventi finalità di propaganda, a seconda dei simboli apposti sull'elenco.

C) *Particolari modalità di comunicazione*

In base alla disciplina di origine comunitaria vincolante per il legislatore nazionale, alcune **particolari modalità di comunicazione** richiedono il consenso specifico di abbonati a servizi di comunicazione elettronica, compresi gli abbonati a servizi di telefonia mobile e gli utilizzatori di schede di traffico prepagato (invio di *fax*, di messaggi tipo *Sms* o *Mms*; *chiamate telefoniche preregistrate*; *messaggi di posta elettronica*).

Il consenso, che anche in questo caso può essere acquisito *una tantum*, deve comunque precedere la chiamata o il messaggio e deve essere raccolto sulla base di formule chiare che specifichino espressamente la finalità di propaganda politica o elettorale. Non è possibile ricorrere a modalità di silenzio-assenso.

Senza un preventivo consenso informato non è lecito l'invio di messaggi, *newsletter* e di altro materiale di propaganda quando si utilizzano:

- dati raccolti automaticamente in Internet tramite appositi *software*;
- liste di abbonati ad un *provider*;
- dati pubblicati su siti *web* per specifiche finalità di informazione aziendale, comunicazione commerciale o attività istituzionale od associativa;
- dati ricavati da *forum* o *newsgroup*;
- dati consultabili in Internet solo per le finalità di applicazione della disciplina sulla registrazione dei nomi a dominio.

D) *Dati raccolti e messi a disposizione da terzi*

L'eventuale acquisizione dei dati personali da un soggetto terzo (il quale potrebbe averli raccolti in base ad un consenso riferito ai più diversi scopi, compresi quelli di tipo promozionale o commerciale) non esime il partito, l'organismo politico, il comitato o il candidato dall'onere di verificare, anche con modalità a campione e avvalendosi del

mandatario elettorale, che il terzo:

- abbia informato gli interessati riguardo all'utilizzo dei dati per finalità di propaganda e abbia ottenuto il loro **consenso idoneo ed esplicito**. Il consenso deve risultare manifestato liberamente, in termini differenziati rispetto all'eventuale prestazione di beni e servizi e documentato per iscritto;
- non abbia violato il **principio di finalità** nel trattamento dei dati associando informazioni provenienti da più archivi, anche pubblici, aventi finalità incompatibili (*artt. 11 e 61 del Codice*).

Queste cautele vanno adottate anche quando il terzo, oltre a fornire i dati, svolge le funzioni di responsabile del trattamento designato da chi effettua la propaganda.

5. Obbligo di informativa

Se i dati sono raccolti presso l'interessato, quest'ultimo deve essere comunque informato a norma di legge delle caratteristiche del trattamento, salvo che per gli elementi che gli siano già noti (*art. 13, commi 1 e 2*). Quando i dati sono raccolti altrove, e il caso non rientra tra quelli di cui al successivo punto 6, l'informativa va fornita all'atto della registrazione o della prima, eventuale comunicazione a terzi (*art. 13, commi 4 e 5*).

L'informativa sintetica, ma efficace, può essere basata sulla seguente **formula semplificata** che può essere inserita anche nei messaggi di posta elettronica o nelle lettere di propaganda (*art. 13, comma 3, del Codice*):

INFORMATIVA

(Art. 13 del Codice in materia di protezione dei dati personali)

"I dati che ha fornito liberamente (oppure: che sono stati estratti da...) sono utilizzati da ... (indicare il titolare del trattamento) solo a fini di propaganda (o per la selezione dei candidati ...; indicare anche se i dati verranno utilizzati per analoghe iniziative o anche da singoli candidati, oltre che da parte degli organi della forza politica), anche con strumenti informatici, e non saranno comunicati a terzi (indicare, se utilizzata, l'eventuale organizzazione esterna che cura l'inoltro). Lei può in ogni momento accedere ai dati, ottenere di non ricevere più materiale di propaganda, opporsi al trattamento dei dati o chiedere di integrarli, rettificarli, ecc., rivolgendosi a" (indicare le coordinate del predetto titolare del trattamento o di un suo referente, ad esempio del responsabile del trattamento facoltativamente designato).

6. Casi in cui l'informativa non è dovuta

Il Garante ritiene che nei due seguenti casi il partito, l'organismo politico, il comitato di promotori e sostenitori o il singolo candidato non debbano fornire l'informativa agli interessati secondo le ordinarie modalità di legge relativamente alle iniziative e consultazioni in programma sino al 30 giugno 2006.

Questa Autorità, analogamente a quanto già provveduto in passato, ritiene infatti che l'impiego dei mezzi necessario per le finalità in esame sia **sproporzionato** rispetto ai diritti tutelati (*art. 13, comma 5, lett. c, del Codice*), qualora il partito, l'organismo politico, il comitato di promotori e sostenitori o il singolo candidato utilizzi i dati solo per le finalità di cui al presente provvedimento e:

- a) li raccolga direttamente da pubblici registri, elenchi, atti o altri documenti conoscibili da chiunque **senza contattare gli interessati**, oppure
- b) invii **materiale propagandistico di dimensioni ridotte** che, a differenza di una lettera o di un messaggio di posta elettronica, non renda possibile inserire un'idonea informativa anche sintetica.

L'Autorità intende anche evitare che, in un breve arco di tempo, un alto numero di interessati riceva un elevato numero di informative analoghe da parte di più soggetti impegnati in iniziative politiche e campagne elettorali.

Qualora gli interessati siano invece contattati mediante **lettere cartacee, messaggi per posta elettronica o missive e plichi** contenenti più documenti anche di dimensioni ridotte,

l'informativa –secondo la predetta formula semplificata- potrà essere inserita nella lettera, nel messaggio, nella missiva o plico, anziché essere inviata all'atto della registrazione dei dati (art. 13, comma 5, lett. c), del Codice).

Dopo il 31 ottobre 2006, partiti, movimenti politici, comitati di promotori e sostenitori e singoli candidati che intendano conservare i dati per i quali non si sia già provveduto all'informativa dovranno informare gli interessati nei modi previsti dal predetto art. 13 qualora intendano inviare loro una comunicazione.

7. Garanzie e adempimenti

Nelle iniziative di propaganda e di selezione di candidati che comportano l'utilizzo di dati personali va posta attenzione alle **garanzie** che il Codice prevede a tutela delle persone a cui essi si riferiscono, i quali sono a volte di natura sensibile.

Il trattamento non deve essere comunque notificato al Garante (art. 37 del Codice), quale che sia il soggetto titolare (partito, organismo politico, comitato di promotori e sostenitori o singolo candidato).

È altresì facoltativo designare uno o più responsabili del trattamento (art. 29 del Codice).

Occorre però designare le **persone fisiche incaricate** del trattamento (art. 30 del Codice) e adottare, in conformità al Codice, idonee **misure di sicurezza** conformi a quelle previste, a seconda dei casi, dagli artt. 31-36 e dall'*Allegato B* del medesimo Codice.

Deve essere infine dato tempestivo riscontro ad eventuali richieste con le quali gli interessati esercitano i propri **diritti**, ad esempio per accedere ai dati che li riguardano, conoscerne l'origine e alcune modalità del trattamento od opporsi al loro utilizzo, ad esempio all'ulteriore ricezione di materiale o chiamate (art. 7 del Codice). Qualora il titolare di trattamento non fornisca un riscontro idoneo l'interessato può rivolgersi all'autorità giudiziaria, oppure presentare un ricorso al Garante; può altresì presentare a questa Autorità una segnalazione o un reclamo.

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE:

a) ai sensi dell'art. 154, comma 1, lett. c), del Codice prescrive ai titolari interessati di conformare il trattamento dei dati personali ai principi richiamati nel presente provvedimento;

b) ai sensi dell'art. 13, comma 5, del Codice, dispone che partiti e movimenti politici, comitati di promotori e sostenitori e singoli candidati possano prescindere dall'informativa agli interessati nei casi indicati nel punto del presente provvedimento;

c) dispone che copia del presente provvedimento sia trasmessa al Ministero della giustizia-Ufficio pubblicazione leggi e decreti, per la sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana ai sensi dell'art. 143, comma 2, del Codice.

Roma, 7 settembre 2005

IL PRESIDENTE
Pizzetti

IL RELATORE
Chiaravalloti

IL SEGRETARIO GENERALE
Buttarelli