

Relazione illustrativa

Introduzione

La legge 11 gennaio 2018, n. 5 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 3 febbraio 2018) ha sancito l'aggiornamento del D.P.R. n. 178/2010 – “Regolamento recante istituzione e gestione del registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali” – per rendere concreta l'estensione delle previsioni del registro pubblico delle opposizioni a tutte le numerazioni nazionali fisse e mobili, che siano o meno riportate negli elenchi di contraenti di cui all'articolo 129 del D. Lgs. 196/2003.

La nuova disciplina regola il trattamento delle numerazioni telefoniche mediante l'impiego del telefono per i fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale.

Come noto, il medesimo D.P.R. n. 178/2010 è stato modificato dal D.P.R. n. 149/2018 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 gennaio 2019) per l'estensione del registro pubblico delle opposizioni alla posta cartacea, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 54, della legge 4 agosto 2017, n. 124.

Il testo dello schema di regolamento in oggetto, che intende abrogare e sostituire il D.P.R. n. 178/210 e s.m.i., oltre a estendere il registro pubblico delle opposizioni a tutte le numerazioni nazionali definisce il funzionamento del registro con riferimento all'utilizzo dei dati personali presenti negli elenchi di cui all'art. 129 del D. Lgs. n. 196/2003, seguendo le disposizioni del D.P.R. n. 178/2010 e del D.P.R. n. 149/2018 e applicando le necessarie modifiche per rendere coerenti le previsioni normative.

Si segnala, in particolare, che mentre la legge 11 gennaio 2018, n. 5, prevede all'articolo 1, comma 4, che gli iscritti al registro possano revocare la propria opposizione nei confronti di uno o più operatori di telemarketing, la medesima previsione non è contenuta nell'articolo 1, comma 54, della legge n. 124/2017, che estende il regime applicato alle numerazioni telefoniche presenti negli elenchi di abbonati agli indirizzi postali, con diritto di opposizione nei confronti di tutti gli operatori di telemarketing senza distinzione di settore di attività o di categoria merceologica. Al fine di rendere coerente il diritto di opposizione al trattamento delle numerazioni telefoniche con quello relativo agli indirizzi postali contenuti negli elenchi telefonici pubblici – rispettando la previsione di un unico registro pubblico delle opposizioni stabilita dall'articolo 130, comma 3-bis, del D. Lgs. 196/2003 – è stata prevista per il contraente la facoltà di indicare i soggetti nei confronti dei quali è possibile revocare l'opposizione al trattamento dei dati personali per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale mediante posta cartacea.

I canali di iscrizione per i contraenti telefonici (secondo la definizione di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), del D.P.R. n. 178/2010) previsti dal D.P.R. n. 149/2018 per l'estensione del registro pubblico delle opposizioni alla posta cartacea ricomprendono: il sito web, il telefono, l'email e la raccomandata. Come meglio dettagliato in seguito, si evidenzia che l'estensione dell'ambito di applicazione del registro pubblico delle opposizioni alle numerazioni non in elenco ha comportato la revisione dei canali di iscrizione dei contraenti telefonici. Al fine di renderli omogenei – per esercitare il diritto di opposizione al trattamento dei dati effettuato mediante l'impiego del telefono e mediante posta cartacea – si è inteso mantenere attive solo le modalità web e telefonica (mediante risponditore automatico, con possibilità di ottenere comunque un'assistenza non automatizzata in caso di difficoltà), eliminando quelle via email e raccomandata.



In attuazione di quanto espresso è stato predisposto l'allegato schema di decreto che intende abrogare e sostituire il regolamento di cui al D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., al fine di dare attuazione all'articolo 1, comma 15, della legge 11 gennaio 2018, n. 5.

La stesura del D.P.R. ha presentato diversi aspetti che hanno necessitato di scelte interpretative, dovute principalmente a previsioni in parte contraddittorie e in parte non applicabili della legge 11 gennaio 2018, n. 5. Tali scelte sono state volte a dirimere alcune contraddizioni tra *ratio legis* e tenore letterale di singole disposizioni.

Per quanto riguarda l'impianto sanzionatorio si segnala che alcune sanzioni previste dalla legge n. 5/2018, in contrasto con il Regolamento (UE) 2016/679 (di seguito RGPD), come meglio illustrato di seguito sono state abrogate dal decreto legislativo n. 101/2018.

Alla luce del complesso lavoro di definizione del nuovo regolamento e del delicato bilanciamento dei diritti dei contraenti telefonici con quelli degli operatori di telemarketing, il Ministero dello Sviluppo Economico (di seguito MiSE) prima del *drafting* della norma ha istituito un tavolo tecnico inter-istituzionale a cui hanno partecipato, oltre al Ministero, l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il gestore del Registro Pubblico delle Opposizioni (Fondazione Ugo Bordoni), l'ISTAT e le principali associazioni di categoria (tra cui Confindustria, ASSTEL, DMA, Assocontact, ASSIRM). L'obiettivo del tavolo tecnico è stato quello di analizzare il testo della legge n. 5/2018, per evidenziare le criticità interpretative e tecniche.

Il Ministero dello Sviluppo Economico e il gestore del Registro Pubblico delle Opposizioni, inoltre, sono stati auditi dal Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) per illustrare le principali problematiche nella redazione del nuovo regolamento attuativo.

Per completezza di informazione si riportano di seguito le principali criticità discusse nell'ambito dei suddetti incontri, che hanno necessitato di un'interpretazione nel corso della stesura del nuovo regolamento.

Innanzitutto l'articolo 1, comma 2, della legge n. 5/2018 prevede la possibilità di iscrizione al registro, a seguito di loro specifica richiesta, da parte degli *interessati* intestatari di numerazioni telefoniche. La definizione di *interessato* richiamata dalla stessa legge è quella di *persona fisica cui si riferiscono i dati personali*. L'attuale sistema, invece, consente l'iscrizione al registro a tutti i *contraenti* telefonici, ovvero secondo la definizione dell'articolo 1, comma 1, lettera b), del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. a *qualunque persona fisica, persona giuridica, ente o associazione parte di un contratto con un fornitore di servizi telefonici accessibili al pubblico per la fornitura di tali servizi, o destinatario di tali servizi anche tramite schede prepagate, la cui numerazione sia comunque inserita negli elenchi di cui all'articolo 129 del Codice*. Questa criticità è risultata cruciale per stabilire l'ambito di applicazione del nuovo regolamento. Per omogeneità con l'attuale sistema, come rappresentato più avanti, si è deciso di adottare un'interpretazione teleologica della norma prevedendo il diritto di iscrizione al registro a tutti i contraenti telefonici, ovvero persone fisiche, persone giuridiche, enti o associazioni. Tale scelta è stata inoltre dettata anche dall'impossibilità tecnica di distinguere con certezza utenze intestate a persone fisiche da quelle intestate a persone giuridiche, sia per le informazioni disponibili nel database unico sia perché per le numerazioni cellulari i dati dell'intestatario non sono e non saranno noti al gestore del registro pubblico delle opposizioni. La decisione appare coerente con quanto previsto dall'articolo 130 del D. Lgs. 196/2003, che regola le chiamate indesiderate nei confronti dei contraenti telefonici.

La disposizione di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 5/2018 contiene problematiche interpretative circa l'iscrizione di *default* delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi telefonici nel nuovo registro. Tale ipotesi dettata da una lettura testuale della legge da un lato appare



in contrasto con la previsione di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 5/2018, che stabilisce che l'iscrizione nel registro avvenga su specifica richiesta del contraente, dall'altro introdurrebbe il principio di esercizio del diritto di opposizione di cui all'articolo 21, paragrafo 2, del RGPD in capo a soggetti diversi dall'interessato, infine sembra non applicabile in assenza dell'indicazione di un soggetto che definisca il protocollo di comunicazione tra gestori telefonici e gestore del registro per l'invio dei dati e le misure di sicurezza da adottare su tali informazioni.

Per quanto riguarda l'articolo 1, comma 4, della legge n. 5/2018 – che prevede la facoltà di revoca dell'opposizione nei confronti di uno o più soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), del D.P.R. n. 178/2010 – nella prima stesura del regolamento si era ritenuto necessario ricondurre il diritto previsto al suo effettivo esercizio, considerando la vasta numerosità di operatori di telemarketing che si prevede siano iscritti al futuro registro pubblico delle opposizioni. A tal riguardo, nella prima bozza di schema di regolamento, sottoposto ai pareri dell'Autorità per garanzie nelle comunicazioni, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali e del Ministero per la pubblica amministrazione, era stato conferito ai contraenti telefonici il diritto di opposizione nei confronti di categorie di operatori, piuttosto che di singoli soggetti, sulla base del settore di attività o della categoria merceologica dell'offerta commerciale. Inoltre era stata prevista la possibilità per il contraente telefonico di indicare le categorie di operatori nei confronti dei quali esprimere l'opposizione al telemarketing già in fase di iscrizione e non solo per la revoca. A seguito del parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, tale impostazione è stata cambiata, chiarendo che l'iscrizione nel registro comporta automaticamente l'opposizione al trattamento per fini promozionali mediante l'impiego del telefono, con revoca anche dei consensi precedentemente manifestati. Seguendo ancora il parere della medesima Autorità, l'esercizio della revoca dell'opposizione viene rivolto "nei confronti di uno o più soggetti" piuttosto che di categorie di operatori.

L'articolo 1, comma 5, della legge n. 5/2018 non definisce in maniera chiara quali consensi siano fatti salvi nonostante l'iscrizione al registro, rischiando di minare l'intero impianto in caso di interpretazione ampia dell'accezione di *specifici rapporti contrattuali in essere*, in quanto la maggior parte dei consensi al trattamento per finalità di marketing viene fornita nell'ambito della stipula di contratti.

I commi 6 e 7 dell'articolo 1 della legge n. 5/2018 appaiono in contrasto tra di loro, in quanto il primo stabilisce validi i consensi al trattamento dei dati personali prestati dall'interessato successivamente all'iscrizione nel registro, mentre il successivo comma vieta la comunicazione a terzi, il trasferimento e la diffusione di dati personali degli interessati iscritti al registro, creando incertezza riguardo ai consensi alla cessione a terzi dei dati personali raccolti successivamente alla data di iscrizione nel registro.



1. Riconcontro ai pareri

Di seguito viene riportato il riscontro ai pareri dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito AGCOM) del 17 aprile 2019, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali (di seguito Garante Privacy) del 30 aprile 2019, trasmesso in data 3 maggio 2019, e del Ministero per la pubblica amministrazione del 18 giugno 2019.

1.1. Riconcontro al parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

- *"Tanto il comma 3-bis dell'art. 130 del d.lgs. n. 196/2003, quanto il comma 54 dell'art. 4 della legge n. 124/2017 e lo stesso d.P.R. n. 178/2010 individuano il proprio ambito di applicazione nei trattamenti svolti "mediante l'impiego del telefono o della posta cartacea per le finalità di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale".*

Al contrario, la legge n. 5/2018 e lo schema di Regolamento oggetto della richiesta di parere circoscrivono l'ambito di applicazione della normativa ai soli trattamenti svolti "mediante operatore umano con l'impiego del telefono oppure della posta cartacea".

Tale limitazione di ritiene limiti l'efficacia del nuovo registro delle opposizioni, non applicandosi anche ai trattamenti automatizzati che, alla luce dell'attuale dato positivo, risulterebbero esclusi dall'applicazione dello stesso. Questa scelta si tradurrebbe, peraltro, in una minore tutela per i contraenti la cui opposizione alla ricezione di campagne promozionali mediante telefono avrebbe una portata immotivatamente limitata.

A sostegno di quanto appena osservato si rileva, ancora, che il primo comma dell'art. 130 del d.lgs. n. 196/2003 fa espressamente riferimento anche ai trattamenti svolti mediante "l'uso di sistemi automatizzati di chiamata o di comunicazione di chiamata senza l'intervento di un operatore per l'invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale" che è consentito con il consenso del contraente o utente. Ne consegue che, stante l'attuale formulazione del Regolamento, l'iscrizione al registro sarebbe improduttiva di effetti rispetto ai consensi precedentemente prestati proprio per i trattamenti più invasivi.

Si ritiene, pertanto, che l'ambito di applicazione del Regolamento debba essere riportato, conformemente alla previsione di cui al comma 3-bis dell'art. 130 del d.lgs. n. 196/2003, a tutti i trattamenti svolti tramite l'impiego del telefono per finalità promozionali, di vendita o per il compimento di ricerche di mercato."

L'osservazione è stata accolta.

Sono stati opportunamente emendati: l'art. 1, comma 1, lett. c); l'art. 2, comma 2; l'art. 7, commi 4,5,6 e 12; l'art. 8, comma 2, dello schema di decreto.

L'opposizione ha effetto su tutti i trattamenti (sia *human* sia automatizzati) svolti mediante l'impiego del telefono.

L'osservazione è in accordo con la riformulazione dell'art. 3, comma 2, dello schema di regolamento, fornita dal Garante per la protezione dei dati personali.

- *"Al fine di assicurare adeguata trasparenza a beneficio dei contraenti iscritti al registro, si ritiene opportuna la tenuta di un elenco pubblico degli operatori legittimati ad accedere al servizio, secondo la prassi già seguita nel Regno Unito nell'ambito della gestione dell'omologo registro denominato "Telephone Preference Service"."*

Tale previsione è già riportata nell'art. 5, comma 2, dello schema di decreto.

- *"In ordine alle modalità di funzionamento del registro si ritiene che il sistema debba rispettare i parametri delineati dal d.lgs. n. 36/2006 in materia di riutilizzo di documenti nel settore pubblico. Ciò sia con riferimento alle modalità tecniche che devono garantire*



l'agevole fruibilità dei dati restituiti dal registro, sia con riferimento alle tariffe da applicare agli operatori per l'accesso al registro.

Al fine di assicurare la proporzionalità contributiva ai costi di tenuta del registro da parte degli operatori si ritiene che gli operatori possano essere suddivisi in categorie micro, piccole, media e grandi imprese, così come operato nell'ambito dell'omologo registro spagnolo, al fine di mettere a disposizione anche delle più piccole realtà uno strumento sicuro per la realizzazione di campagne promozionali e un canale di vendita diretta.”

L'osservazione NON è stata accolta.

I dati sottoposti da parte agli operatori e a questi ultimi restituiti sono strettamente riservati all'utilizzo da parte degli operatori stessi.

Con riferimento al commento relativo alle tariffe di accesso al servizio da parte degli operatori di telemarketing, queste vengono stabilite con apposito decreto ministeriale, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 1, dello schema di decreto.

- *“Si suggerisce di modificare la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 9, dello Schema proposto, al fine di chiarire che, anche in caso di utilizzo dei codici di cui alla delibera n. 156/18/CIR, vige comunque l'obbligo di presentazione del CLI, mentre viene meno quello della "richiamabilità". La modifica potrebbe evidenziare, in particolare, che i soggetti che svolgono attività di call center rivolte a numerazioni telefoniche nazionali sono tenuti (quando effettuano chiamate nei confronti dei contraenti, per le finalità specificate nei commenti all'articolo), a garantire l'identificazione della linea chiamante. Ciò serve ad allineare il testo alla delibera dell'Autorità n. 156/18/CIR, che è stata adottata proprio ai sensi della legge n. 5/2018 (art. 2, comma 1). I dettagli sono inseriti nell'articolo in calce alla presente nota.”*

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 9, comma 1, dello schema di decreto.

Vedi riscontro al parere dell'AGCOM sull'articolo e al parere del Garante Privacy sulla medesima disposizione.

- *“In ordine all'art. 4 si può rilevare che il trasferimento di dati dovrebbe ricevere tutele più ampie. In caso di sostituzione della parte dovrebbe essere previsto non solo per i casi di subentro, ma in tutti i casi di mutamento soggettivo della controparte (purché ammessi: ad esempio, si dovrebbe vietare la cessione del contratto per salvaguardare l'interesse pubblico connesso al Registro).”*

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 4, comma 1, lett. d), del dpr.

Vedi riscontro al parere dell'AGCOM sull'articolo.

- *“Un tema da sottolineare è, poi, quello dell'affidamento a terzi, che trova collocazione nella medesima disposizione. Al momento, in base a quanto previsto non è chiaro come la procedura indicata sia applicabile, alla luce del Codice dei contratti pubblici (che, peraltro, viene richiamato nel primo comma della disposizione). L'affidamento indicato nella disposizione, infatti, sembra non compatibile con alcuni principi codicistici; occorrerebbe motivare adeguatamente in ordine a tale possibilità, onde evitare ricadute giurisdizionali e, in caso, facilitare la difesa in giudizio e la tenuta del provvedimento. Occorrerebbe specificare, quindi, le tipologie di procedura esperibili e i criteri applicabili, che consentano di avviare il Registro entro il termine di centoventi giorni stabilito dall'articolo.”*

L'osservazione è stata accolta.



È stato opportunamente emendato il *considerando* relativo alla legge n. 5/2018, chiarendo che la legge ha stabilito l'estensione dell'ambito di applicazione del registro già attualmente in esercizio. Di conseguenza è stato emendato l'art. 4, comma 2, chiarendo che la realizzazione del nuovo sistema viene condotta dal Ministero dello sviluppo economico per tramite del gestore del registro pubblico delle opposizioni.
Vedi riscontro al parere dell'AGCOM sull'articolo.

- *Definizioni normative*

"Si suggerisce di usare in tutto il testo la seguente definizione del Regolamento dell'Unione europea:

"RGPD, Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati)".

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 1, comma 1, lett. g), dello schema di decreto.

- *Considerando*

"Si suggerisce di riscrivere il considerando che inizia con il termine "Ravvisata", per renderlo più leggibile, separando i periodi."

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato il *considerando* dello schema di decreto che inizia con il termine "Ravvisata".

- *Art. 1, lett. b)*

""Persona fisica, persona giuridica": pur essendo una formulazione ripresa dall'art. 121, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 196/2003, come recentemente modificato, si suggerisce di sostituire con "persona fisica o giuridica" (come nella lettera c))."

L'osservazione è stata accolta.

- *Art. 1, lett. b)*

""la cui numerazione sia o meno riportata": si suggerisce l'impiego della formulazione di cui all'art. 129, d.lgs. n. 196/2003, rendendo il testo più leggibile. In particolare, si potrebbe utilizzare la formulazione "i cui dati siano inclusi in uno degli elenchi di cui all'art. 129"."

L'osservazione è stata accolta con modifiche.

La formulazione proposta dall'AGCOM limiterebbe la definizione di "contraente" ai soli intestatari di numerazioni presenti negli elenchi telefonici, mentre nel nuovo regime il diritto di opposizione è garantito a tutti gli intestatari di utenze telefoniche (a prescindere della pubblicazione delle stesse negli elenchi). Per chiarire tale concetto, sono state soppresse dall'art. 1, lett. b), dello schema di dpr le parole "la cui numerazione sia o meno riportata negli elenchi di contraenti di cui all'articolo 129 del Codice".

- *Art. 1, lett. d)*

"Riscrivere la lettera, specificando i riferimenti secondo i criteri di chiarezza dei testi legislativi, anche in base a quanto prescritto dall'art. 3, della legge n. 69/2009."

L'osservazione è stata accolta.

- *Art. 2, comma 1*

"Anche qui oltre ai riferimenti normativi andrebbero inserite delle esemplificazioni che aiutino il lettore nella comprensione (vista la finalità di tutela dell'utenza, che sarà



direttamente interessata a leggere il regolamento, e visto il richiamato art. 3, legge n.69/2009)."

L'osservazione è stata accolta.

- *Art. 2, comma 2*

"la cui numerazione sia o meno riportata": rendere più leggibile (come nell'art. 1, lett. b))."

L'osservazione è stata accolta.

- *Art. 3, comma 1*

"la cui numerazione sia o meno riportata": rendere più leggibile (come nell'art. 1, lett. b) e nell'art. 2, comma 2)."

L'osservazione è stata accolta.

- *Art. 3, comma 2*

"Inserire una virgola dopo "paragrafo 2" e dopo "intestatori"."

L'osservazione NON è stata accolta.

Commento non applicabile alla luce della riformulazione del medesimo comma, secondo la proposta del Garante Privacy.

- *Art. 4, comma 1, lett. d)*

"Il trasferimento di dati in caso di sostituzione della parte dovrebbe essere previsto non solo per i casi di subentro, ma in tutti i casi di mutamento soggettivo della controparte (purché ammessi: ad esempio, si dovrebbe vietare la cessazione del contratto per salvaguardare l'interesse pubblico connesso al Registro)."

L'osservazione è stata accolta.

- *Art. 4, comma 2*

"Non è chiaro come il Ministero possa seguire tale procedura alla luce del Codice dei contratti pubblici, che peraltro viene richiamato nel primo comma della disposizione; occorrerebbe specificare le tipologie di procedura esperibili che consentano di avviare il Registro entro il termine di centoventi giorni stabilito dall'articolo in esame."

L'osservazione è stata accolta.

Sono stati emendati opportunamente il considerando relativo alla legge n. 5/2018 e l'art. 4, comma 2 dello schema di decreto.

Tenuto conto che l'attuale contratto di servizio per la gestione del registro prevede l'estensione dell'ambito di applicazione secondo quanto previsto dalla legge n. 5/2018, il Ministero può avvalersi per la realizzazione del nuovo sistema dell'attuale gestore del registro.

- *Art. 5, comma 1*

"La descrizione delle attività è corretta ma si legge a fatica; si consiglia una riformulazione sempre in aderenza a quanto previsto dall'art. 3, legge n. 69/2009."

L'osservazione è stata accolta.

- *Art. 5, comma 1, lett. a)*

"Per le persone giuridiche occorre richiedere anche l'atto di conferimento del potere di rappresentanza o della carica detenuta dal titolare."

L'osservazione è stata accolta.



- Art. 5, comma 2

"Il periodo è di difficile lettura. Si suggerisce una sua suddivisione."

L'osservazione è stata accolta.

- Art. 6, comma 1

"Il periodo è di difficile lettura. Si suggerisce una sua suddivisione."

L'osservazione è stata accolta.

- Art. 6, comma 2

"Occorre ponderare l'aspetto relativo alle risorse. Sulla base dell'esperienza AGCOM, la tenuta di registri è complessa e dispendiosa, per cui si suggerisce di valutare l'assegnazione di risorse e personale dedicati."

La gestione del registro pubblico delle opposizioni è stata affidata dal Ministero dello sviluppo economico a un soggetto terzo che ne assume interamente gli oneri finanziari e organizzativi, mediante contratto di servizio.

- Art. 7, comma 1

"Non si comprende quale significato abbia "e almeno" (che si riferisce alle modalità elencate di seguito). Occorrerebbe essere più precisi sui criteri di cui si intende richiedere l'osservanza."

L'osservazione è stata accolta.

È stato aggiunto il nuovo comma 1bis all'art. 7 del decreto.

La disponibilità di "almeno" due modalità per l'iscrizione, l'aggiornamento e la revoca dei contraenti telefonici – oltre a essere già contenuta nel D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. – è da intendersi in modo che sia possibile estendere tali canali in futuro senza necessità di modifiche al regolamento, rendendo l'iter di approvazione più agevole.

Per chiarire il testo, in accordo al commento dell'AGCOM, sono state rimosse le parole "e almeno" dal comma 1 dell'art. 7 dello schema di decreto ed è stato aggiunto al medesimo articolo il comma 1b che chiarisce come poter integrare le modalità di iscrizione, aggiornamento e revoca a disposizione dei contraenti telefonici.

- Art. 7, comma 2

"Sia dopo la parola "numerazioni" che dopo la dizione "registro" va inserita una virgola."

L'osservazione è stata accolta.

- Art. 7, comma 3

"Sia dopo la parola "regolamento" che dopo la dizione "lett. a)" va inserita una virgola."

L'osservazione NON è stata accolta.

Commento non applicabile alla luce della riformulazione del medesimo comma.

- Art. 7, comma 3

"Il periodo è di difficile lettura. Si suggerisce una sua suddivisione."

L'osservazione NON è stata accolta.

Commento non applicabile alla luce della riformulazione del medesimo comma.



- Art. 7, comma 6

“Non è chiaro come si riesca a prescrivere un comportamento legittimo da parte dei soggetti che effettuano le forme di comunicazione considerate. Il rinvio alle disposizioni del RGPD è necessario ma non sufficiente. Si suggerisce uno sforzo maggiore in questa sede al fine di dettare criteri chiari che rendano legittima l'attività contemplata.”

Il trattamento dei dati personali in materia di comunicazioni di telemarketing, teleselling e ricerche di mercato è disciplinato dalla vigente normativa in materia di protezione dei dati personali, in particolare dal RGPD e dal Codice della Privacy. Il Regolamento (UE) 2016/679 dispone, tra i principi applicabili al trattamento dei dati personali (art. 5, par. 2), il concetto di responsabilizzazione (*accountability*) del titolare, il quale deve essere in grado di comprovare che il trattamento dei dati sia legittimo e conforme al RGPD, ferma restando la possibilità di attivare dei protocolli per lo scambio dei dati tra i soggetti istituzionali coinvolti nella gestione, nella vigilanza e nel controllo del registro.

- Art. 7, comma 7

“Stesso commento del comma 6.”

Vedi commento precedente.

- Art. 8, comma 2

“Disposizione da condividere: ma occorre capire come controllare che l'operatore consulti effettivamente il registro prima di avviare le proprie campagne.”

Tale compito è in capo al Garante per la protezione dei dati personali. Si potrebbero individuare (a latere del regolamento) dei protocolli di comunicazione e scambio di informazioni tra gestore del servizio/MiSE/Garante Privacy al fine di agevolare l'attività di controllo del rispetto del dettato normativo da parte degli operatori di telemarketing.

- Art. 8, comma 3

“Stesso commento del comma 2.”

Vedi commento precedente.

- Art. 9, comma 1

“Si suggerisce di modificare il comma come segue: “I soggetti che svolgono attività di call center rivolte a numerazioni telefoniche nazionali sono tenuti, quando effettuano chiamate nei confronti dei contraenti, per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, a garantire la presentazione dell'identificazione della linea chiamante a cui possono essere contattati almeno per la durata della campagna promozionale oppure, fermo restando l'obbligo di garantire la presentazione dell'identificazione della linea chiamante, utilizzano una numerazione che si basi sui codici di cui alla delibera n. 156/18/CIR dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, secondo quanto previsto dal comma 1, dell'articolo 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 5”.”

L'osservazione è stata accolta con modifiche.

Il testo proposto dall'AGCOM è stato integrato con il commento del Garante privacy sul medesimo comma.



- *Art. 12, comma 1*
"Si suggerisce di specificare che l'accesso è consentito anche ad altre "Amministrazione" (qualora le norme lo prevedano). Nel testo attuale, infatti, il riferimento alle "modalità" sembra alludere, ma appare utile chiarirlo."

L'osservazione è stata accolta.

- *Art. 14, comma 1*
"Non è chiara la scansione temporale degli effetti dell'abrogazione. Si suggerisce maggiore precisione per non generare problemi interpretativi in sede applicativa."

L'osservazione è stata accolta.

Il D.P.R. n. 178/2010 dovrà essere abrogato al momento dell'istituzione del nuovo registro pubblico delle opposizioni esteso ai numeri non presenti negli elenchi di cui all'art. 129 del Codice della Privacy. Al fine di fornire una data certa per l'abrogazione del D.P.R. n. 178/2010 è stato indicato nel 1° dicembre 2020 l'attivazione dei nuovi servizi per i contraenti telefonici e per gli operatori di telemarketing. Tale data è stata individuata in modo da garantire un lasso di tempo congruo (almeno 4 mesi) tra la pubblicazione del nuovo regolamento in Gazzetta Ufficiale e l'attivazione del nuovo registro, al fine di consentire l'espletamento delle procedure previste nel regolamento stesso per la concreta realizzazione del nuovo sistema.

- *Art. 14, comma 2*
"Si suggerisce di usare l'indicativo invece del presente e futuro per il verbo "provvedere", come di consueto nei testi normativi. Stessa cosa per il verbo essere (in tema di inserimento in Raccolta)."

L'osservazione è stata accolta.

1.2. Riscontro al parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali

- *"In via prioritaria, si ritiene necessario che nello schema di decreto sia precisato, con opportuna chiarezza espositiva, che l'iscrizione al Registro comporta automaticamente, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 2, del Regolamento, l'opposizione a tutti i trattamenti a fini promozionali da parte di chiunque effettuati, con revoca anche dei consensi precedentemente manifestati. Ne consegue che, in questa sede, è improprio invocare qualunque categoria merceologica della quale la legge n. 5 del 2018 non fa menzione. Pertanto, si suggerisce di rimodulare il primo periodo di cui al comma 2 dell'articolo 3, espungendo ogni riferimento alle categorie merceologiche e ricorrendo alla seguente formulazione: "2. Il diritto di cui all'articolo 21, paragrafo 2, del RGPD può essere esercitato dal contraente iscrivendosi al Registro di cui al comma 1 ed ha efficacia con riferimento a tutti i trattamenti effettuati per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta, ovvero per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale. E' fatto salvo quanto previsto all'articolo 7, comma 5, secondo periodo"."*

L'osservazione è stata accolta.

Lo schema di decreto è stato aggiornato per quanto attiene all'eliminazione del riferimento alle categorie merceologiche e alla revoca di tutti i consensi in fase di iscrizione.

Nella nuova formulazione suggerita dal Garante Privacy per l'art. 3, comma 2, dello schema di regolamento non si evince a quali dati personali e a quale mezzo di comunicazione si riferisce l'opposizione, potendosi così intendere estesa anche ad altri dati, rispetto alla numerazione telefonica e all'indirizzo postale, e canali, rispetto alle modalità tramite



telefono e posta cartacea, come ad esempio l'email. Pertanto il testo proposto dal Garante Privacy per l'art. 3, comma 2, è stato modificato inserendo il riferimento ai dati di cui all'art. 3, comma 1, dello schema di regolamento, ovvero il numero di telefono e l'indirizzo postale associato. Tale formulazione, peraltro, risulta in linea con la proposta dell'AGCOM di estendere il diritto di opposizione non solo alle chiamate effettuate con operatore umano ma anche alle comunicazioni che utilizzano sistemi automatizzati di chiamata (vedi commento AGCOM al medesimo comma).

- *"Sempre al medesimo fine di fugare ulteriori dubbi che potrebbero derivare dall'ambiguità del tenore letterale di alcune disposizioni, lo schema di decreto andrebbe allineato all'articolo 1, commi 2 e 4 della legge n. 5 del 2018, espungendo dagli articoli 3 e 7, commi 1, 4, 5 e 12, ovunque si trovi, ogni riferimento alle categorie merceologiche di cui all'allegato 1."*

L'osservazione è stata accolta.

È stato rimosso dall'art. 1, comma 1, lett. h), dall'art. 3, comma 2, e dall'art. 7, commi 1, 3 (primo periodo), 4, 5, 12, ogni riferimento alle categorie merceologiche.

- *"Al fine di garantire una adeguata tutela agli interessati, ed in coerenza con l'articolo 1, comma 2, della legge n. 5 del 2018, si suggerisce di valutare l'opportunità che nel Registro medesimo possano confluire anche gli indirizzi postali, pur non presenti negli elenchi dei contraenti, suscettibili di esservi iscritti e qualora indicati espressamente dagli interessati."*

L'osservazione NON è stata accolta.

La legge n. 5/2018 con l'iscrizione nel registro stabilisce la revoca dei consensi al trattamento dei dati personali per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale mediante il solo impiego del telefono. Mentre il D.P.R. n. 149/2018, in accordo all'art. 130, comma 3-bis, del Codice della Privacy, regola il diritto di opposizione alla pubblicità tramite posta cartacea per i soli intestatari di utenze presenti negli elenchi telefonici pubblici, senza revoca dei consensi precedentemente espressi.

Ulteriormente alle criticità di carattere normativo, si evidenzia che non è disponibile una banca dati con la relazione tra tutte le persone fisiche presenti nel territorio italiano e gli indirizzi postali.

- *"Nelle disposizioni di rango primario non si rinviene alcun riferimento a "categorie merceologiche", come indicato nell'allegato 1 dello schema di decreto (per la cui eventuale revisione occorrerebbe in ogni caso consultare il Garante), nei confronti dei quali i contraenti possono revocare l'opposizione al trattamento effettuato per invio di materiale pubblicitario o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale di prodotti o di servizi (art. 1, comma 2, l. n. 5/2018). Invero, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della medesima legge n. 5/2018, l'esercizio della revoca dell'opposizione può essere rivolto "nei confronti di uno o più soggetti"."*

L'osservazione è stata accolta.

Sono stati emendati l'art. 1, comma 1, lett. h), l'art. 3, comma 2, e l'art. 7, commi 1, 3 (primo periodo), 4, 5, 12.

- *"Si osserva che la previsione di cui all'articolo 7, comma 3, dello schema di decreto, in base alla quale i contraenti iscritti al Registro possono revocare la propria opposizione per periodi di tempo definiti, può creare non poche criticità nella sua applicazione pratica. Ciò in quanto il contraente potrebbe astrattamente richiedere la revoca dell'opposizione anche*



per periodi di tempo estremamente limitati e frazionati fra loro (ad esempio, con riferimento ad alcune fasce orarie o a determinati giorni della settimana)."

L'osservazione è stata accolta.

Sono state rimosse dall'art. 7, comma 3, dello schema di decreto le parole "anche per periodi di tempo definiti", lasciando ai contraenti telefonici il diritto di iscrizione e di revoca, senza automatismo da parte del sistema.

- *"Si segnala la necessità di riportare nell'articolo 7, comma 3, il riferimento alla determina del Ministero dello sviluppo economico con il quale può essere modificato l'allegato 1 - attualmente presente al comma 2, secondo periodo, dell'articolo 3, prevedendo espressamente la consultazione del Garante sul relativo schema."*

L'osservazione NON è stata accolta.

Commento non applicabile a seguito dell'eliminazione nel testo di ogni riferimento alle categorie merceologiche.

- *"All'articolo 2 ("Ambito di applicazione"), al comma 3, per maggiore chiarezza in ordine all'ambito di applicazione del regolamento, è opportuno indicare, quali trattamenti esclusi da tale ambito, invece che i "trattamenti di dati effettuati per finalità statistiche" (come prevede attualmente la norma) "i trattamenti di dati riferiti alle numerazioni telefoniche nazionali fisse e mobili e agli indirizzi postali inseriti negli elenchi, effettuati per finalità statistiche..."."*

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 2, comma 3, dello schema di decreto.

- *"Con riferimento all'articolo 4, comma 1, lett. e), considerando il ruolo di vigilanza attribuito a questa Autorità dall'articolo 12 dello schema di decreto medesimo, nonché la ricaduta sostanziale sulla tutela della riservatezza degli interessati di tale compito, si segnala che tale lettera andrebbe opportunamente integrata con la previsione secondo la quale l'obbligo di consentire l'esercizio dell'attività di vigilanza e controllo riguarda, per i profili di competenza, anche il Garante per la protezione dei dati personali."*

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 4, comma 1, lett. e), dello schema di decreto.

- *"All'Articolo 7, ai commi 1, lett. b), e 9, è previsto che il contraente possa, tra l'altro, "rinnovare" l'iscrizione al Registro. Atteso che l'iscrizione medesima è a tempo indeterminato, sarebbe opportuno chiarire che tale rinnovo è utile al fine di revocare i consensi eventualmente prestati ai titolari del trattamento successivamente all'iscrizione al Registro. Pertanto, si suggerisce di aggiungere, dopo l'ultimo periodo dell'articolo 7, comma 1, lett. b), il seguente inciso "Il rinnovo dell'iscrizione al registro comporta la revoca del consenso al trattamento dei dati personali prestato ai titolari del trattamento successivamente alla predetta iscrizione"."*

L'osservazione è stata accolta.

Il testo proposto dal Garante Privacy è stato inserito nel nuovo comma 2bis, dell'art. 7 dello schema di decreto.

Per analogia sono stati definiti anche gli effetti della revoca dell'opposizione, modificando l'art. 7, comma 3 (secondo periodo).

- *"Lo schema, poi, ai commi 4 e 5 dell'articolo 7, sembra introdurre un differente regime di tutela nei confronti degli interessati, la cui numerazione sei iscritta o meno negli elenchi dei*



contraenti di cui all'articolo 129 del Codice. In particolare, si segnala l'opportunità di espungere dal comma 4, l'inciso iniziale che va da "con riferimento" fino a "ivi riportati".

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 7, comma 4 dello schema di decreto.

- *"Inoltre, l'articolo 7, comma 5, nel prevedere che con l'iscrizione nel registro "si intendono revocati tutti i consensi precedentemente espressi (c.d. "revoca a tappeto") stabilisce altresì che sono "fatti salvi i consensi al trattamento delle numerazioni telefoniche da parte dell'operatore che li ha legittimamente raccolti".*

Al riguardo, per maggiore chiarezza del disposto normativo, oltre ad espungere ogni riferimento alle categorie merceologiche, si ritiene necessario sopprimere le parole "delle numerazioni telefoniche da parte dell'operatore che li ha legittimamente raccolti" al fine di fare salvi solo i consensi espressi nei confronti dell'operatore con cui si ha un contratto in essere. In caso contrario, la disposizione si presterebbe a un'interpretazione estensiva che potrebbe consentire di considerare validi tutti i consensi lecitamente acquisiti, così vanificando l'obiettivo della revoca "a tappeto". In sostanza si ritiene necessario uniformare la disposizione dello schema in esame al disposto dell'articolo 1, comma 5, secondo periodo, della legge n. 5/2018 che così recita: "Sono fatti salvi i consensi prestati nell'ambito di specifici rapporti contrattuali in essere, ovvero cessati da non più di 30 giorni, aventi ad oggetto la fornitura di beni o servizi, per i quali è comunque assicurata, con procedure semplificate, la facoltà di revoca".

L'osservazione è stata accolta.

Sono stati opportunamente emendati i commi 5 e 6 dell'art. 7 dello schema di decreto.

- *"Analoghe considerazioni vanno formulate con riferimento al comma 12 dell'articolo 7, nel cui ambito andrebbe chiarito anche, con riferimento ai contraenti già iscritti nel Registro, che gli unici consensi da essi "legittimamente prestati" fatti salvi sono quelli manifestati ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 5 del 2018."*

L'osservazione NON è stata accolta.

Con riferimento alle numerazioni e ai corrispondenti indirizzi postali già iscritti nel registro pubblico delle opposizioni alla data di istituzione del nuovo registro, si è inteso mantenere in capo ai contraenti telefonici i medesimi diritti acquisiti in fase di iscrizione, lasciando loro la facoltà di esercitare il diritto di opposizione alle chiamate pubblicitarie con contestuale revoca dei consensi espressi attraverso il rinnovo l'iscrizione.

- *"L'articolo 7, comma 8, prevede per il titolare del trattamento il divieto di "comunicazione a terzi, ... trasferimento e... diffusione delle numerazioni iscritte al Registro...". Il significato della disposizione (che sembra ricalcare l'articolo 1, comma 7, della legge n. 5/2018) non appare chiaro; pertanto al fine di consentire una corretta interpretazione della disposizione sotto il profilo soggettivo, si suggerisce di sostituire le parole "titolare del trattamento" con "operatore".*

L'osservazione NON è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 7, comma 8, dello schema di decreto.

- *"L'articolo 8, comma 2, stabilisce che gli operatori interessati hanno "l'obbligo di consultare mensilmente e comunque precedentemente all'inizio di ogni campagna promozionale, il Registro...". Al riguardo si ritiene opportuna una valutazione circa la congruenza di tale termine mensile con le tempistiche successivamente previste di 15 e 30 giorni relative alla validità delle estrazioni."*



L'obbligo di consultare mensilmente il registro è una previsione stabilita dalla legge n. 5/2018 relativa alla frequenza con la quale gli operatori di telemarketing devono aggiornare le liste di contatto, mentre la validità della lista restituita agli operatori rappresenta il tempo massimo prima che l'esercizio del diritto di opposizione del contraente telefonico diventi effettivo. Estendere il termine di 15 giorni introdurrebbe un meccanismo di minor tutela per il contraente telefonico. Per tale ragione si è deciso di mantenere le tempistiche invariate.

- *"L'articolo 9, comma 1, disciplina la presentazione della linea chiamante. Poiché tale obbligo è previsto nell'articolo 2, comma 1, della legge n. 5 del 2018 in capo a tutti coloro che effettuano attività di marketing diretto, si invita a valutare la congruenza della locuzione adoperata, che sembra riferirsi unicamente ai soggetti che svolgono attività di call center per conto degli operatori, con quanto previsto in termini generali dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 5 del 2018, in modo da ricomprendere nella previsione normativa anche gli operatori che svolgono direttamente e in proprio l'attività in questione. Pertanto, per maggiore chiarezza, si ritiene opportuno riformulare il primo periodo del comma 1, articolo 9, nei termini che seguono: "Gli operatori e i soggetti che svolgono attività di call center per conto di questi ultimi"."*

L'osservazione è stata accolta.

Il commento è stato integrato nel testo proposto dall'AGCOM in merito al medesimo comma.

- *"Si suggerisce di sostituire le parole "o i loro responsabili o incaricati del trattamento" con le parole "o i soggetti dagli stessi a tal fine designati"."*

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 10, comma 1 dello schema di decreto.

- *"Si ritiene opportuno sostituire il secondo periodo ("L'informativa può essere resa con modalità semplificate") con il seguente: "Le informazioni sono rese anche con le modalità indicate dal Garante per la protezione dei dati personali in conformità a quanto previsto dall'articolo 12, paragrafi 7 e 8, del RGPD.""*

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 10, comma 1 dello schema di decreto.

- *"Le parole "sanzione di cui all'articolo 83, paragrafo 5, del RGPD" andrebbero sostituite dalle seguenti: "sanzione prevista dall'articolo 166, comma 2, del Codice"."*

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 12, comma 2 dello schema di decreto.

- *"Si suggerisce di sostituire le parole "Al di fuori dei casi previsti" con "fermo restando" e le parole da "corrispondente sanzione" sino alla fine con le seguenti: "sanzione prevista dall'articolo 166, comma 2, del Codice". Inoltre, al comma 4, A titolo meramente collaborativo, poi, si segnala l'opportunità di sostituire al citato comma 4, le congiunzioni "e/o" con la sola "o"."*

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 12, comma 4 dello schema di decreto.

- *"Infine, si fa notare che il disposto del comma 3 (solidarietà titolari responsabile del trattamento), probabilmente per un refuso, riproduce pedissequamente la previsione contenuta nell'articolo 1, comma 11, della legge n. 5/2018, facendo riferimento alla violazione della predetta legge piuttosto che al presente regolamento.*



In ogni caso, al fine di chiarire la portata cogente del disposto normativo ed evitare comportamenti non corretti, si suggerisce di prevedere, in tale sede, in caso di illeciti, una responsabilità del titolare "non derogabile contrattualmente in concorso o in solido" con i soggetti terzi che hanno effettuato la chiamata."

L'osservazione è stata accolta.

È stato opportunamente emendato l'art. 12, comma 3 dello schema di decreto.

1.3. Riscontro al parere del Ministero per la pubblica amministrazione

- *"Si rappresenta, in via preliminare, l'esigenza di inserire, nelle premesse del provvedimento, la nuova denominazione del "Ministro per la pubblica amministrazione" in luogo della precedente."*

L'osservazione è stata accolta.

- *"In merito all'articolo 6, comma 1, sarebbe opportuno specificare in maniera più dettagliata le modalità di calcolo dei costi a carico degli operatori per l'accesso al registro, indicando, eventualmente, quali tipologie di costi potranno essere inclusi. Quanto sopra in considerazione delle previsioni di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD) che, in particolare, all'articolo 50 ("Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni") prevede che "i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico", nonché della direttiva PSI 2013/37/UE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e, in particolare, al considerato (22) e (25)."*

L'osservazione NON è stata accolta.

Ogni anno il Ministero dello Sviluppo Economico conduce un'istruttoria sulla corretta applicazione dei parametri e delle modalità utilizzati per il calcolo dei costi di gestione e manutenzione del registro, al fine di individuare le tariffe di accesso al servizio da parte degli operatori di telemarketing.

- *"Al fine di garantire un adeguato coordinamento delle nuove previsioni con le disposizioni della legge 11 gennaio 2018, n. 5, sarebbe, altresì, opportuna una riformulazione dei commi 5, 6 e 7 dell'articolo 7, rendendo gli stessi più aderenti alla formulazione della citata legge."*

L'osservazione è stata accolta.

I testi dei commi indicati sono stati emendati alla luce dei pareri dell'AGCOM e del Garante Privacy.



2. Presentazione schema di regolamento

Lo schema di regolamento è basato sul testo del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., opportunamente modificato, e ove possibile ha recepito le decisioni concordate nei tavoli tecnici e i pareri dell'AGCOM, del Garante privacy e del Ministro per la pubblica amministrazione.

Rispetto alle modifiche da apportare al D.P.R. n. 178/2010 per l'estensione del Registro Pubblico delle Opposizioni alla posta cartacea – in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 54, della legge n. 124/2017 – per cui si è scelta la tecnica della novella normativa, in questo caso si è ritenuto più opportuno sostituire e abrogare il testo del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., per rendere più chiaro ed esplicativo il nuovo quadro regolamentare. Di seguito viene presentato il nuovo testo del regolamento e le principali modifiche rispetto all'attuale impianto normativo.

2.1. Premesse

Le premesse sono state aggiornate per includere: a) il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE; b) il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178; c) il decreto legislativo 28 maggio 2012, n. 69, recante modifiche al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196; d) l'articolo 6, comma 2, lettera a), n. 6, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; e) l'articolo 1, comma 54, della legge 4 agosto 2017, n. 124; f) il decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 2018, n. 149; g) la legge 11 gennaio 2018, n. 5.

2.2. Articolo 1 - Definizioni

Nell'articolo 1 del nuovo regolamento sono riportate le definizioni utilizzate nel decreto. In particolare, rispetto al D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i.: la definizione di *contraente* è stata modificata, per includere anche gli intestatari di numerazioni non riportate negli elenchi di cui all'articolo 129 del D. Lgs. 196/2003; quella di *operatore* è stata aggiornata, sia in termini di riferimenti normativi sia per specificare le modalità e i fini del trattamento dei dati personali; la definizione di *registro* è stata modificata, per estendere l'ambito di applicazione del servizio; è stato aggiunto il RGPD.

2.3. Articolo 2 - Ambito di applicazione

L'ambito di applicazione di cui all'articolo 2 del nuovo regolamento è stato esteso rispetto al D.P.R. 178/2010 e s.m.i. per ricomprendere il trattamento per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale di tutte le numerazioni nazionali fisse e mobili mediante l'impiego del telefono, secondo quanto stabilito dalla legge n. 5/2018.

Su richiesta dell'ISTAT, rappresentata durante i lavori del tavolo tecnico sopra menzionato, è stata chiarita (vedi articolo 2, comma 3, del nuovo regolamento) l'esclusione dall'ambito di applicazione dei trattamenti delle numerazioni telefoniche e degli indirizzi postali effettuati per finalità statistiche dagli enti e dagli uffici di statistica appartenenti al Sistema statistico nazionale ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e successive modifiche e integrazioni.

2.4. Articolo 3 - Istituzione del registro

L'articolo 3 del nuovo regolamento – che definisce l'istituzione del registro – è stato modificato rispetto al medesimo articolo del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. per aggiornare i riferimenti normativi, rendere omogenea la terminologia utilizzata nel testo e ricomprendere nell'istituzione del nuovo registro pubblico delle opposizioni sia gli indirizzi postali presenti negli elenchi telefonici sia le numerazioni non contenute nei medesimi elenchi.



2.5. Articolo 4 - Realizzazione e gestione del registro

All'articolo 4 del nuovo regolamento sono state apportate le seguenti modifiche rispetto al D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i.: riferimento al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; adeguamento dei termini per l'attivazione del servizio per consentire al gestore di adeguare i sistemi.

Al fine di individuare una data certa per l'abrogazione del D.P.R. n. 178/2010 (vedi art. 14), l'art. 4 dello schema di regolamento stabilisce che la concreta realizzazione e il funzionamento del registro esteso a tutte le numerazioni nazionali siano garantiti per il 1° dicembre 2020.

Tale impostazione presuppone che intercorrano almeno 120 giorni tra la data di pubblicazione del regolamento in Gazzetta Ufficiale e l'attivazione del nuovo servizio, al fine di consentire l'espletamento della procedura di cui al comma 2 e l'emanazione del decreto ministeriale per definire le tariffe di accesso al servizio di cui all'art. 6, per cui occorre attendere il completamento della consultazione degli operatori di telemarketing che si terrà entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto in G.U..

E' previsto che il Ministero dello sviluppo economico anche tramite il gestore, provvede alla predisposizione ed attivazione delle modalità tecniche ed operative di funzionamento, accesso ed iscrizione al Registro degli operatori e dei contraenti in collaborazione con il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione all'implementazione di utilizzo delle modalità telematiche.

c) il 1° dicembre 2020

2.6. Articolo 5 - Soggetti obbligati all'accesso e modalità di adesione al servizio

All'articolo 5 del nuovo regolamento sono individuati i soggetti obbligati all'iscrizione, ricomprendendo nelle modalità del trattamento dei dati personali per finalità commerciale la posta cartacea e l'impiego del telefono.

Per quanto riguarda le modalità di adesione al servizio, è stata mantenuta l'impostazione del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., introducendo: al comma 1), lett. b), l'atto di conferimento del potere di rappresentanza o della carica detenuta dal titolare, come suggerito dall'AGCOM; al comma 1, lettera b), la dichiarazione di adeguamento degli operatori di telemarketing rispetto alla previsione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 5/2018. Inoltre, al comma 1, lettera c), sono stati modificati l'elenco o gli elenchi di contraenti che costituiscono la fonte dei contatti, non più riferiti (esclusivamente) a quelli a disposizione del pubblico. E' previsto che l'attestazione dell'identità dell'operatore possa avvenire anche attraverso il sistema pubblico per la gestione delle identità digitali di cui all'articolo 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (SPID) ovvero attraverso il punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 64-bis del predetto decreto legislativo n. 82 del 2005, cosiddetto codice dell'Amministrazione digitale.

Come nel precedente regolamento è stato mantenuto il termine di quindici giorni per l'assegnazione delle credenziali di autenticazione e dei profili di autorizzazione agli operatori di telemarketing e rimane invariata la pubblicazione degli estremi identificativi degli operatori iscritti al servizio, comprensivi dei riferimenti di contatto, in apposito elenco consultabile sul sito web relativo al registro pubblico delle opposizioni per un periodo non superiore a dodici mesi dall'ultima consultazione del medesimo registro.



Camera dei Deputati ARB/IV/O 03 dicembre 2020 Prot. 2020/0001595/TN

2.7. Articolo 6 - Costi di accesso al registro

Rispetto al medesimo articolo del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., all'articolo 6 del nuovo regolamento – che disciplina i costi di accesso al registro pubblico delle opposizioni – è stato introdotto il riferimento al decreto del MiSE di cui all'articolo 1, comma 13, della legge n. 5/2018, che stabilisce i criteri generali per l'aggiornamento periodico delle tariffe di accesso al registro.

2.8. Articolo 7 - Modalità e tempi di iscrizione dei contraenti al registro

All'articolo 7 – che definisce le modalità e i tempi di iscrizione dei contraenti al Registro Pubblico delle Opposizioni – sono indicate le modalità attraverso le quali i contraenti possono iscriversi al registro.

Vista l'ingente quantità di numerazioni telefoniche ricomprese nell'ambito di applicazione della nuova disciplina (oltre 20 milioni le utenze fisse e 83 milioni quelle cellulari¹) appare necessario razionalizzare le modalità attraverso cui gli intestatari possono esercitare il diritto di opposizione alle chiamate con operatore umano e alla posta cartacea per i fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale. In particolare, al fine di rendere tecnicamente e finanziariamente sostenibile il nuovo registro pubblico delle opposizioni sono state soppresse, rispetto all'attuale regime, le modalità di iscrizione dei contraenti telefonici tramite raccomandata e posta elettronica. Mentre per la raccomandata appare evidente la complessità di rispettare i termini stabiliti dal regolamento per la gestione delle richieste (un giorno lavorativo), per il canale email occorre precisare quanto segue. Quest'ultimo, infatti, nonostante attualmente sia gestito in maniera automatizzata accettando i moduli inviati secondo prefissati requisiti tecnici, allo stesso tempo genera una notevole quantità di istanze rigettate (dovute al mancato rispetto da parte dei contraenti delle condizioni tecniche richieste e allo *spam*), che necessitano un trattamento manuale al fine di consentire l'iscrizione al registro pubblico delle opposizioni. Inoltre, mentre per l'attuale registro è prevista la comunicazione da parte del contraente telefonico di una serie di dati personali per la verifica con quelli presenti nel database unico, nel nuovo sistema il gestore non disporrà allo stesso modo delle informazioni circa tutti gli intestatari delle utenze telefoniche, non disponendo di alcuna informazione circa le numerazioni cellulari. Di conseguenza, in accordo al principio di minimizzazione dei dati personali di cui al RGPD, viene richiesta al contraente essenzialmente la comunicazione del numero telefonico.

Si evidenzia come non sia necessario né opportuno prevedere per il contraente l'obbligo di comunicare, oltre alla numerazione telefonica, l'eventuale e corrispondente indirizzo postale per le utenze presenti negli elenchi telefonici, in quanto il nuovo sistema continuerà ad utilizzare il numero di telefono come chiave di *matching* per le richieste degli operatori. Può essere sufficiente conoscere la numerazione telefonica per rappresentare al contraente il diritto di opposizione anche per la posta cartacea. Si evidenzia, inoltre, come tecnicamente il confronto tra stringhe numeriche garantisca una maggiore efficacia rispetto al confronto tra indirizzi postali (che contengono caratteri alfanumerici e speciali). Considerata l'impossibilità per il gestore del registro pubblico delle opposizioni di verificare che i dati forniti coincidano con quelli dell'effettivo intestatario dell'utenza, sono previste, altresì, delle tecniche di verifica della disponibilità delle numerazioni da iscrivere, rinnovare e revocare. Questo principio impone che sia stabilito un canale di comunicazione interattivo tra gestore del servizio e contraente telefonico per consentire la verifica contestuale della disponibilità della numerazione al momento della richiesta.

Alla luce di quanto rappresentato, le modalità di iscrizione al nuovo Registro Pubblico delle Opposizioni esteso ai numeri non in elenco e alla posta cartacea consistono nel canale web e in quello telefonico (attraverso risponditore automatico e contact center in caso di difficoltà di

¹ Fonte Osservatorio sulle comunicazioni n. 1/2019 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni



iscrizione, rinnovo e revoca). Mentre nella prima modalità, di cui al comma 1, lettera a), si richiede al contraente telefonico di dimostrare la disponibilità dell'utenza telefonica che si intende iscrivere, nel secondo caso, di cui al comma 1, lettera b), la verifica è implicita in quanto, come nell'attuale regime, è richiesto che la chiamata avvenga dal numero che si intende iscrivere.

E' previsto che l'attestazione dell'identità del contraente possa avvenire anche attraverso il sistema pubblico per la gestione delle identità digitali di cui all'articolo 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (SPID), ovvero attraverso il punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 64-bis del predetto decreto legislativo, recante Codice dell'amministrazione digitale.

All'articolo 7, comma 2, in accordo al parere dell'AGCOM è stata chiarita la modalità di integrazione dei canali di iscrizione dei contraenti telefonici al registro, coinvolgendo per quanto di competenza, il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

All'articolo 7, comma 3, del nuovo regolamento viene mantenuto il principio dell'iscrizione contemporanea di più numerazioni intestate allo stesso soggetto, purché ciò avvenga attraverso il canale web, e viene indicata la modalità attraverso cui il contraente può conoscere lo stato della propria iscrizione.

All'articolo 7, comma 4 è definito l'effetto del rinnovo dell'opposizione.

I commi 5 e 6 dell'articolo 7 del nuovo regolamento disciplinano i diritti acquisiti dai contraenti, rispettivamente per le numerazioni presenti negli elenchi telefonici pubblici e per tutte le numerazioni nazionali. Secondo quanto stabilito dalla legge n. 5/2018, le numerazioni iscritte al registro pubblico delle opposizioni esteso ai numeri non in elenco acquisiscono nuovi diritti rispetto all'attuale regime. Per quanto riguarda il contatto telefonico per finalità di invio del materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, l'iscrizione al registro pubblico delle opposizioni dispone da un lato la revoca dei consensi prestati in precedenza (con le eccezioni di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 5/2018) per tale finalità, dall'altro il divieto di contatto delle numerazioni presenti negli elenchi telefonici pubblici per i medesimi fini. Si è scelto di distinguere i due diritti dei contraenti telefonici al fine di rendere più chiara la previsione normativa nei due commi 5 e 6. In particolare, nel comma 5 sono riportate le previsioni di revoca dei consensi, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 5/2018, che rende salvi i consensi prestati nell'ambito di specifici rapporti contrattuali in essere, ovvero cessati da non più di trenta giorni, aventi ad oggetto la fornitura di beni o servizi. A tal riguardo, nello schema di D.P.R. allegato è stato specificato che di tali contratti deve essere parte il contraente telefonico. Questo passaggio risulta piuttosto delicato in quanto generalmente i consensi al marketing vengono forniti proprio nella stipula di contratti. Occorre evidenziare che un'interpretazione eccessivamente ampia rispetto a quanto ipotizzato dal legislatore – che nei lavori parlamentari faceva riferimento ai contratti con i gestori delle utenze – rischierebbe di compromettere l'intero impianto normativo non garantendo ai contraenti telefonici le tutele di cui alla legge n. 5/2018.

L'articolo 7, comma 6, prevede che iscrizione al registro preclude qualsiasi trattamento degli indirizzi postali contenuti negli elenchi di contraenti e delle numerazioni nazionali fisse e mobili da parte degli operatori per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, effettuato mediante l'impiego del telefono oppure mediante posta cartacea.

L'articolo 7, comma 7, prevede che con riferimento a tutte le numerazioni telefoniche nazionali, che siano o meno riportate negli elenchi, con l'iscrizione al registro si intendono revocati tutti i consensi



precedentemente espressi, con qualsiasi forma o mezzo, che autorizzano il trattamento di tali dati effettuato mediante l'impiego del telefono per fini di pubblicità o di vendita ovvero per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale. È altresì precluso, per le medesime finalità, l'uso delle numerazioni telefoniche cedute a terzi dal titolare del trattamento sulla base dei consensi precedentemente rilasciati. Sono fatti salvi i consensi prestati nell'ambito di specifici rapporti contrattuali in essere, ovvero cessati da non più di trenta giorni, dei quali è parte il contraente ed aventi ad oggetto la fornitura di beni o servizi, per i quali è comunque assicurata, con procedure semplificate, la facoltà di revoca.

L'articolo 7, comma 8, del nuovo regolamento stabilisce i termini temporali di gestione delle richieste di iscrizione, rinnovo e revoca dei contraenti da parte del gestore del servizio, ovvero un giorno lavorativo dalla ricezione della richiesta.

L'articolo 7, comma 9, del nuovo regolamento stabilisce che l'iscrizione nel registro pubblico delle opposizioni (di una numerazione telefonica o del relativo indirizzo postale riportato negli elenchi telefonici pubblici) cessa solo in caso di esplicita revoca da parte del contraente intestatario dell'utenza. Rispetto all'attuale regime, che prevede la decadenza automatica dell'iscrizione in caso di cambio di intestatario o di cessazione della linea, le medesime previsioni di decadenza automatica non possono essere applicate nel nuovo sistema in quanto, come riportato in precedenza, il gestore del registro non disporrà in futuro di tali informazioni per tutte le numerazioni nazionali fisse e mobili.

L'articolo 7, comma 10, del nuovo regolamento mantiene, rispetto al D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., la previsione per il gestore di acquisire i dati contenuti nel *database* unico, al fine di verificare in fase di richiesta dei contraenti se gli stessi (essendo o meno presente la propria numerazione negli elenchi telefonici) abbiano diritto all'opposizione al trattamento dei dati personali mediante posta cartacea.

Con l'articolo 7, comma 11, del nuovo regolamento viene disciplinato il trasferimento delle numerazioni iscritte al registro pubblico delle opposizioni precedentemente all'istituzione del nuovo sistema. Tali numerazioni saranno considerate iscritte al nuovo registro con opposizione al trattamento mediante operatore umano con l'impiego del telefono o tramite posta cartacea nei confronti di tutti gli operatori, senza far decadere i consensi prestati alle chiamate pubblicitarie. Il contraente avrà la facoltà di poter revocare o rinnovare la propria iscrizione successivamente all'istituzione del nuovo registro pubblico delle opposizioni.

L'articolo 7, comma 12, ha mantenuto le previsioni del precedente regolamento circa la conservazione delle evidenze delle operazioni svolte dai contraenti telefonici, in modo da consentire l'accesso ad esse solo per finalità ispettive da parte dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali o dell'Autorità giudiziaria.

2.9. Articolo 8 - Modalità tecniche di funzionamento e di accesso al registro da parte degli operatori

Nell'articolo 8 del nuovo regolamento vengono disciplinate le modalità tecniche di funzionamento e di accesso al registro pubblico delle opposizioni da parte degli operatori di telemarketing. È stata recepita la disposizione di cui all'articolo 1, comma 12, della legge n. 5/2018, che prevede per gli operatori che utilizzano i sistemi di pubblicità telefonica e di vendita telefonica o che compiono ricerche di mercato o comunicazioni commerciali telefoniche l'obbligo mensile di consultazione del registro pubblico delle opposizioni, e comunque precedentemente all'inizio di ogni campagna promozionale.



La validità della lista restituita agli operatori di telemarketing è stata mantenuta in quindici giorni per i soggetti che effettuano il trattamento mediante operatore umano con l'impiego del telefono, al fine di rendere effettivo in tale lasso di tempo il diritto di opposizione esercitato dai contraenti, e in trenta giorni per i soggetti che effettuano il trattamento mediante posta cartacea, alla luce del differente (e più lungo) processo lavorativo dei dati personali.

Al comma 5 del medesimo articolo del nuovo regolamento è stata recepita la disposizione di cui all'articolo 1, comma 14, della legge n. 5/2018, che vieta l'uso di compositori telefonici per la ricerca automatica di numerazioni.

L'articolo 8, comma 6, ha mantenuto le previsioni del precedente regolamento circa la conservazione delle evidenze delle operazioni svolte dagli operatori, in modo da consentire l'accesso ad esse solo per finalità ispettive da parte dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali o dell'Autorità giudiziaria.

2.10. Articolo 9 - Obbligo di presentazione dell'identificazione della linea chiamante e dell'utilizzo di prefissi nazionali

L'articolo 9 del nuovo regolamento recepisce le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 5/2018, relativo agli obblighi dei *call center* per l'effettuazione delle chiamate.

2.11. Articolo 10 - Obbligo di informativa

Nell'articolo 10 del nuovo regolamento – che stabilisce l'obbligo di informativa – sono state adeguate, rispetto al precedente regolamento, le informazioni da fornire al contraente telefonico contattato mediante operatore umano con l'impiego del telefono oppure mediante posta cartacea per i fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, alla luce dell'estensione del servizio alle numerazioni non in elenco.

Inoltre, è stata recepita la previsione normativa di cui all'articolo 1, comma 8, della legge n. 5/2018, in caso di cessione a terzi di numerazioni telefoniche.

2.12. Articolo 11 - Campagne informative per il consumatore

Per quanto riguarda l'articolo 11 del nuovo regolamento, relativo alla campagna informativa per il consumatore, vista la portata delle nuove disposizioni nei confronti dei contraenti telefonici, è stato previsto che il Ministero dello sviluppo economico e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, realizzino una campagna informativa rivolta ai contraenti telefonici, da attuare nel corso del primo semestre di funzionamento del registro.

2.13. Articolo 12 - Controllo da parte del Garante per la protezione dei dati personali e sanzioni

L'articolo 12 del nuovo regolamento disciplina il controllo da parte dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali ed il regime sanzionatorio.

Per quanto riguarda l'impianto sanzionatorio, per la violazione del diritto di opposizione si applica l'articolo 166, comma 2, del Codice Privacy (in sostituzione dell'abrogato articolo 162, comma 2-quater, del D. Lgs. 196/2003, richiamato dall'articolo 1, comma 10, della legge n. 5/2018).

Per quanto riguarda le ulteriori violazioni – al di fuori dei casi previsti dall'articolo 167 del D. Lgs. 196/2003 – in caso di violazione dei divieti di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 5 del 2018



o di cui all'articolo 8, comma 5, del regolamento si applica ancora la sanzione prevista dell'articolo 166, comma 2, del Codice *privacy*.

2.14. Articolo 13 – Tutela del contraente

All'articolo 13 del nuovo regolamento – che disciplina la tutela del contraente telefonico – sono stati riportati i riferimenti normativi al RGPD, non presenti nel precedente decreto attuativo.

2.15. Articolo 14 – Abrogazione e disciplina transitoria

L'abrogazione del D.P.R. n. 178/2010 in favore del nuovo regolamento potrà avvenire solo al momento dell'attivazione del nuovo servizio, al fine di mantenere l'efficacia sia del regolamento stesso e sia di tutti gli atti ad esso riferiti (ad esempio il decreto ministeriale sulle tariffe di accesso e il contratto di servizio per la gestione e manutenzione del servizio) fino alla concreta realizzazione del nuovo sistema.

Pertanto, l'articolo 14 stabilisce che il D.P.R. n. 178/2010 sia abrogato dal trentesimo giorno successivo alla data del 1° dicembre 2020, data stabilita dall'art. 4 dello schema di regolamento per la realizzazione del registro pubblico delle opposizioni, di cui all'articolo 130, comma 3-bis, del Codice, esteso a tutte le numerazioni nazionali fisse e mobili che siano o meno riportate negli elenchi di contraenti di cui all'articolo 129 del Codice, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 5.

Le disposizioni transitorie riportate nel comma 2 dell'art. 14 dello schema di regolamento chiariscono il regime di funzionamento in attesa della concreta realizzazione del nuovo registro.

2.16. Terminologia

Rispetto al D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. si è cercato di utilizzare una terminologia coerente e a tal proposito in tutto il testo, secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 149/2018, si è sostituita la parola *abbonato* con *contraente*, allineando la terminologia al D. Lgs. n. 196/2003.

2.17. Iscrizione di default nel registro

Come riportato nell'introduzione, a causa di dubbi interpretativi e di coerenza normativa, la previsione di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 5/2018 non è stata introdotta nel regolamento, mantenendo il principio che l'iscrizione avvenga solo su specifica richiesta del contraente telefonico.



Relazione tecnico-finanziaria

Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La gestione e la realizzazione del Registro Pubblico delle Opposizioni, in base a quanto previsto dall'art. 4 del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., è attualmente affidata dal Ministero dello Sviluppo Economico ad un soggetto gestore esterno (Fondazione Ugo Bordoni), che in base ad apposito contratto di servizio assume interamente gli oneri finanziari e organizzativi, con copertura dei costi del servizio mediante le tariffe di accesso corrisposte dagli operatori di telemarketing per la verifica delle liste. Tali tariffe di accesso sono elaborate dal Ministero dello Sviluppo Economico sulla base del piano preventivo dei costi di funzionamento e manutenzione del Registro, predisposto annualmente dal gestore e approvato dal Ministero stesso.

Al momento non si dispone di un calcolo dettagliato del costo per la realizzazione del nuovo servizio, tuttavia alla luce dell'ampliamento a tutte le numerazioni nazionali e dell'obbligo per gli operatori di verificare l'opposizione anche delle liste cd. *consensate*¹ – attualmente esonerate dal confronto con il Registro – è possibile ipotizzare l'aumento dei soggetti iscritti e delle verifiche sottoposte, facendo presagire una riduzione delle tariffe di accesso. Al fine di fornire un ordine di grandezza orientativo, si prevede che i costi di *start-up* per estendere il servizio a tutte le numerazioni nazionali (oltre 100 milioni²), potendosi avvalere delle procedure e delle architetture logiche attualmente in esercizio, saranno decisamente inferiori a quelli di prima realizzazione, che ammontarono a circa 985.000 Euro.

Per valutare con precisione l'impatto dei costi di *start-up* sulle tariffe corrisposte dagli operatori di telemarketing che accederanno al Registro, occorrerà comunque attendere le consultazioni con gli operatori previste dall'art. 4, comma 2, lettera a), dello schema di decreto, utili a individuare le nuove volumetrie del servizio. In generale, difatti, le tariffe di accesso sono dipendenti sia dai costi per la realizzazione, gestione e manutenzione del servizio sia dalla quantità di verifiche sottoposte dagli operatori di telemarketing. Ad ogni modo, al fine di minimizzare l'impatto dei costi di *start-up* per l'estensione del Registro sugli operatori di telemarketing appare opportuno prevedere un affidamento pluriennale al gestore (5 anni) per la realizzazione, gestione e manutenzione del Registro Pubblico delle Opposizioni, in modo da poter ripartire alcuni costi su più annualità.

Per quanto riguarda le nuove modalità di funzionamento, per razionalizzare i costi e rendere più efficiente la gestione del Registro, in ragione dell'elevata quantità di numerazioni oggetto dell'estensione, dei termini di evasione delle richieste dei contraenti telefonici (un giorno lavorativo) e del residuale utilizzo dei canali di iscrizione degli abbonati mediante fax, raccomandata ed email, questi ultimi sono stati eliminati, mantenendo la modalità telefonica – con il supporto di operatori umani in caso di difficoltà e di assistenza delle fasce più deboli – e il web.

La revisione dei canali di iscrizione dei contraenti telefonici ha l'obiettivo di consentire la gestione delle richieste in maniera completamente automatizzata, come avviene già oggi per quanto riguarda la verifica delle liste degli operatori di telemarketing.

Nei primi mesi di funzionamento è possibile prevedere un picco di richieste da parte dei cittadini e dei nuovi operatori coinvolti nella riforma, fino a raggiungere un livello di utilizzo a regime. Nei

¹ Liste di contatti per cui è stato raccolto il consenso al trattamento per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale

² Mentre l'attuale servizio è rivolto a circa 13 milioni di numerazioni contenute negli elenchi telefonici pubblici, i contraenti telefonici aventi diritto secondo l'estensione in oggetto saranno oltre 100 milioni, ovvero il totale di linee telefoniche nazionali fisse e mobili (fonte *Osservatorio sulle comunicazioni n. 3 del 2019, AGCOM*)



primi mesi di attività sarà pertanto necessario prevedere un potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e di personale (ad es. numero di linee telefoniche, operatori del contact center) al fine di gestire le richieste dei contraenti telefonici e degli operatori di telemarketing nei termini previsti dallo schema di decreto.

Per quanto riguarda l'adeguamento necessario ai processi organizzativi, alle procedure tecniche e ai sistemi informatici, come accennato in precedenza, l'estensione del Registro può beneficiare della sinergia con il sistema attualmente in funzione. In quest'ottica, processi, procedure e sistemi informatici necessitano di adeguamenti di armonizzazione piuttosto che di una progettazione *ex novo*, con il vantaggio di ridurre i costi necessari per l'avvio del nuovo servizio esteso ai numeri non presenti negli elenchi telefonici pubblici. Gli apparati tecnologici dovranno essere adeguati alle nuove volumetrie, garantendo standard di funzionamento e qualità del servizio idonei al contesto di riferimento: esercizio del diritto di opposizione da un lato e libertà imprenditoriale dall'altro.

Al fine di garantire idonea informativa ai cittadini rispetto alla riforma del telemarketing, l'art. 11 dello schema di decreto prevede la realizzazione e promozione di una campagna informativa da parte del Ministero dello Sviluppo Economico e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al pari di quanto avvenuto con l'istituzione del Registro Pubblico delle Opposizioni nel 2011. **Al relativo onere si provvede nell'ambito delle risorse disponibili di cui al Fondo previsto all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (proventi derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'autorità garante della concorrenza e del mercato destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori).** All'atto dell'istituzione del servizio furono stanziati 300.000 Euro per realizzare la campagna informativa verso i cittadini svolta attraverso televisione, radio, web e carta stampata. Al momento si può ipotizzare che l'importo della nuova campagna informativa possa essere orientativamente dello stesso ordine di grandezza del 2011. **Considerato che il livello dei proventi storicamente introitati annualmente risulta più che sufficiente alla copertura finanziaria di detti oneri e che, comunque, la spesa dovrà avvenire nel limite delle risorse disponibili sul fondo di cui sopra, non sono ascrivibili effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.**

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

12 FEB. 2020

Il Direttore Generale dello Stato



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Decreto del Presidente della Repubblica che sostituisce il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178, ai sensi dell'articolo 1, comma 15, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, recante disposizioni in materia di istituzione e funzionamento del registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

La nuova disposizione intende dare attuazione alla legge n. 5/2018, rendendo concreta l'estensione delle tutele previste dal registro pubblico delle opposizioni di cui all'art. 130, comma 3-bis, del D. Lgs. n. 196/2003 alle numerazioni non presenti negli elenchi telefonici pubblici.

Per quanto riguarda i contraenti telefonici, l'intervento mira a regolamentare il nuovo registro pubblico delle opposizioni attraverso cui sarà possibile l'esercizio del diritto di opposizione di cui all'art. 21 del Regolamento (UE) 2016/679 alle chiamate promozionali indesiderate (anche quelle verso i cellulari) e alla posta cartacea (verso gli indirizzi postali presenti negli elenchi telefonici pubblici).

Con riferimento agli operatori di telemarketing, la disposizione mira a fornire un chiaro quadro regolatorio per il settore del marketing telefonico e postale.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Di seguito si riporta l'attuale quadro normativo nazionale per il trattamento delle numerazioni telefoniche fisse e mobili non presenti negli elenchi pubblici per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante l'impiego del telefono.

L'intervento regolatorio mira a dare attuazione alla legge n. 5/2018 in materia di iscrizione e funzionamento del registro delle opposizioni, la quale introduce inoltre prefissi o codici nazionali per le chiamate telefoniche a scopo promozionale e di ricerche di mercato oppure per attività statistiche.

L'attuale disciplina in tema di trattamento a fini commerciali dei dati personali è stata definita dall'articolo 20-bis del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 2009, n. 166. Tale norma ha modificato la disciplina precedentemente vigente, attraverso l'introduzione del comma 3-bis, all'articolo 130 del D. Lgs. n. 196/2003, in materia di protezione dei dati personali, consentendo in via generale il trattamento dei dati personali contenuti negli elenchi telefonici pubblici per finalità di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, salvo il diritto di opposizione dell'utente mediante l'iscrizione della numerazione di cui è intestatario in un apposito registro pubblico delle opposizioni.

A differenza del regime vigente, il nuovo regolamento prevede che tutti gli intestatari di numerazioni fisse o mobili che vogliono opporsi al trattamento delle proprie numerazioni telefoniche effettuato mediante l'impiego del telefono per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta, ovvero per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, possano iscriversi al registro pubblico delle opposizioni, previa loro esplicita richiesta, anche contemporaneamente per tutte le utenze loro intestate.

In linea generale, secondo quanto previsto dall'art. 130 del D. Lgs. n. 196/2003, le comunicazioni senza l'intervento di un operatore o mediante posta elettronica, telefax, MMS e SMS per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale sono consentite con il consenso del contraente telefonico. Le comunicazioni per le medesime finalità effettuate con mezzi diversi da quelli indicati sono consentite ai sensi degli artt. 6 e 7 del Regolamento UE 2016/679, nonché ai sensi di quanto previsto dall'articolo 130, comma 3-bis, del D. Lgs. 196/2003. Il diritto di opposizione di cui all'art. 21 del Regolamento (UE) 2016/679 espresso mediante l'iscrizione del registro pubblico delle opposizioni produrrà effetti sia sui trattamenti automatizzati sia su quelli mediante operatore umano, per finalità di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante l'impiego del telefono.

I contraenti telefonici interessati dalla regolamentazione, mediante l'iscrizione nel registro pubblico delle opposizioni, hanno il diritto di opporsi alla ricezione di chiamate telefoniche per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante l'impiego del telefono.

Per quanto riguarda gli obblighi relativi ai call center, l'intervento regolamentare, secondo quanto previsto dall'articolo 2 della legge n. 5/2018, stabilisce che questi ultimi devono garantire la piena attuazione dell'obbligo di presentazione dell'identificazione della linea chiamante, con facoltà di scegliere tra l'utilizzo di un numero geografico ricontattabile oppure dei codici specifici stabiliti dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui alla Delibera n. 156/18/CIR, atti a identificare e distinguere in modo univoco le chiamate telefoniche finalizzate ad attività statistiche da quelle finalizzate al compimento di ricerche di mercato, pubblicità, vendita e comunicazioni commerciali.

Per quanto riguarda, infine, il trattamento degli indirizzi postali presenti negli elenchi telefonici pubblici per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, effettuato mediante posta cartacea, con la concreta realizzazione di quanto previsto dal D.P.R. n. 149/2018 tali dati saranno utilizzabili dagli operatori di marketing a meno dell'esercizio del diritto di opposizione da parte del contraente telefonico intestatario dell'utenza.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Lo schema di regolamento dispone l'abrogazione del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. recante "Regolamento recante disposizioni in materia di istituzione e gestione del registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali" al fine estendere il registro pubblico delle opposizioni ai numeri non presenti negli elenchi telefonici pubblici.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

La disciplina normativa è diretta a rafforzare la tutela del diritto alla riservatezza dei cittadini, proteggendoli da comunicazioni commerciali indesiderate. A tale scopo interviene per rendere più agevole e più ampio il diritto di opposizione a ricevere comunicazioni di carattere commerciale, esercitabile con l'iscrizione all'apposito registro. La tutela della riservatezza fa riferimento in via generale all'articolo 2 della Costituzione, in quanto nei diritti inviolabili dell'uomo, come ha sostenuto la Corte Costituzionale sin dalla sentenza n. 38 del 1973, rientra anche la privacy.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Le previsioni del testo rientrano in primo luogo nella materia "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, di competenza legislativa esclusiva statale e, per taluni profili, nella materia "tutela della concorrenza", anch'essa di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione.

Le norme attinenti alla numerazione nazionale investono altresì la materia di competenza concorrente tra lo Stato e le regioni "ordinamento della comunicazione". In tale ambito, la specifica disposizione che prevede l'obbligo di stabilire due codici o prefissi specifici, atti a identificare e distinguere in modo univoco le chiamate telefoniche finalizzate ad attività statistiche da quelle finalizzate al compimento di ricerche di mercato, pubblicità, vendita e comunicazioni commerciali, rientra più in particolare nell'ambito della disciplina nazionale relativa ai piani di numerazione nazionale dei servizi di comunicazione elettronica e alle procedure di assegnazione della numerazione, la cui competenza ricade rispettivamente sull'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e sul Ministero dello Sviluppo Economico.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

La disposizione in oggetto, volta a rendere applicabile le previsioni normative di cui all'art. 1, comma 15, della legge n. 5/2018, rispetta i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Non sono state emanate leggi che perseguono la medesima finalità della disposizione in oggetto.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Lo schema di decreto intende abrogare e sostituire integralmente il D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. per rendere concreta l'estensione del registro pubblico delle opposizioni sia alle numerazioni non riportate negli elenchi telefonici pubblici sia alla posta cartacea.

Il D.P.R. n. 149/2018 che regola l'istituzione del registro pubblico delle opposizioni esteso alla sola posta cartacea, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 54, della legge 4 agosto 2017, n. 124, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 gennaio 2019.

Pertanto il D.P.R. n. 178/2010 è oggetto di due successive modifiche, volte a estendere il servizio prima agli indirizzi postali presenti negli elenchi telefonici pubblici e poi alle numerazioni fisse e mobili non presenti nei medesimi elenchi.

Lo schema di decreto oggetto dell'analisi ricomprende sia le modifiche di cui all'art. 1, comma 54, della legge 4 agosto 2017, n. 124, sia quelle di cui alla legge 11 gennaio 2018, n. 5.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono pendenti giudizi di costituzionalità sul medesimo tema.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

La disposizione in oggetto è compatibile con l'art. 13, comma 3 della Direttiva Europea 2002/58/CE, che prevede quanto segue: "Gli Stati membri adottano le misure appropriate per garantire che, gratuitamente, le comunicazioni indesiderate a scopo di commercializzazione diretta, in casi diversi da quelli di cui ai paragrafi 1 e 2, non siano permesse se manca il consenso degli abbonati interessati oppure se gli abbonati esprimono il desiderio di non ricevere questo tipo di chiamate; la scelta tra queste due possibilità è effettuata dalla normativa nazionale.". Tale Direttiva è in corso di aggiornamento attraverso l'elaborazione del nuovo *Regolamento europeo relativo al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche (ePrivacy Regulation)*.

La lettura testuale dell'art. 1, comma 3, della legge n. 5/2018 potrebbe far propendere per l'iscrizione di *default* delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi di contraenti nel nuovo registro pubblico delle opposizioni. Tale previsione non è stata incorporata nello schema di regolamento, in quanto con l'iscrizione automatica nel nuovo registro sarebbero revocati i consensi al telemarketing forniti in precedenza e questo appare non compatibile con il diritto di opposizione di cui all'art. 21, comma 2, del Regolamento UE 2016/679, attribuito all'interessato. Peraltro, non sono stati specificati protocolli di comunicazione e misure tecniche per il trasferimento in sicurezza delle numerazioni fisse riservate dai gestori telefonici al gestore del registro.

2) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono presenti procedure di infrazioni da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto, piuttosto l'istituzione del registro pubblico delle opposizioni nel 2011 ha consentito all'Italia la chiusura di un'infrazione europea per la mancata applicazione delle disposizioni dell'UE.

3) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

Non sono presenti incompatibilità con gli obblighi internazionali.

4) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.

5) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

6) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

La stragrande maggioranza degli Stati membri adotta regolamentazioni analoghe per quanto riguarda il marketing diretto. A titolo esemplificativo e non esaustivo si segnalano Francia, Germania, Spagna, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Svezia. In particolare la Francia ha esteso dal 2016 la propria *Robinson list* (cd. Bloctel) anche alle numerazioni non presenti negli elenchi telefonici pubblici.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Nel regolamento in oggetto sono state riportate le definizioni presenti nel decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178 e s.m.i., opportunamente adeguate in attuazione delle suddette previsioni, e ne sono state inserite di nuove.

Rispetto al D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i.: la definizione di *contraente* è stata modificata, per includere anche gli intestatari di numerazioni non riportate negli elenchi di cui all'articolo 129 del D. Lgs. 196/2003; quella di *operatore* è stata aggiornata, sia in termini di riferimenti normativi sia per integrare le modalità e i fini del trattamento dei dati personali; la definizione di *registro* è stata modificata, per estendere l'ambito di applicazione del servizio; è stato aggiunto il *RGPD*, Regolamento generale sulla protezione dei dati 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi contenuti nel progetto sono stati rivisti ed aggiornati, in base anche al Regolamento (UE) 2016/679 e al D. Lgs. n. 101/2018.

Per quanto riguarda l'impianto sanzionatorio previsto dal D.P.R. n. 178/2010 e dalla legge n. 5/2018, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 162 del D. Lgs. n. 196/2003 da parte del D. Lgs. n. 101/2018, i richiami alle sanzioni di cui all'articolo 162, commi 2-bis e 2-quater, del D. Lgs. n. 196/2003 sono stati sostituiti con il riferimento all'articolo 166, comma 2, del D. Lgs. n. 196/2003,.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Considerate le modifiche da apportare al D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. e al fine di definire un quadro regolamentare chiaro, è stata adottata la scelta di abrogare e sostituire il testo del precedente regolamento, piuttosto che ricorrere alla tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

La disposizione in oggetto abroga espressamente il D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., in accordo all'art. 1, comma 15, della legge n. 5/2018, che prevede la modifica delle disposizione regolamentari e l'abrogazione di eventuali disposizioni regolamentari incompatibili con le norme della stessa legge.

Si evidenzia che l'abrogazione del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. dovrà avvenire contestualmente all'attivazione del nuovo servizio, in quanto in caso di perdita di efficacia del precedente regolamento prima dell'istituzione del nuovo registro si rischierebbe di minare l'intero impianto creando un vulnus normativo, con impatto sugli atti connessi (ad es. decreto per le tariffe di accesso e contratto di servizio). In tale ottica si inquadra l'art. 14 dello schema di regolamento.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

L'istituzione del registro pubblico delle opposizioni esteso ai numeri non presenti negli elenchi telefonici pubblici è sancita con la prima realizzazione del sistema e non ha alcun effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il MiSE è il soggetto istituzionale indicato dalla norma per provvedere "alla realizzazione e gestione del registro anche affidandone la realizzazione e la gestione a soggetti terzi che ne assumono interamente gli oneri finanziari e organizzativi, mediante contratto di servizio, nel rispetto del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50." In caso di affidamento a terzi, è prevista la formalizzazione di un contratto di servizio, nel rispetto del Regolamento (UE) 2016/679, del D. Lgs. n. 196/2003 e del nuovo regolamento attuativo. Al fine di rispettare i termini e le tempistiche indicate nell'art. 4, comma 2, dello schema di decreto, il Ministero dello sviluppo economico può avvalersi dell'attuale gestore del servizio per la realizzazione del registro pubblico delle opposizioni esteso ai numeri riservati.

Secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 7 dello schema di decreto, il MiSE può integrare le modalità di iscrizione di cui al comma 1 dell'art. 7 del medesimo schema di decreto, con proprio decreto, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, e, per quanto di competenza, la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri per la trasformazione digitale, al fine di migliorare l'accesso al servizio e nel rispetto dei parametri e delle specifiche tecniche che garantiscono il funzionamento del medesimo registro. "

Il MiSE, inoltre, secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 13, della legge 5/2018 ha il compito di emanare un decreto per stabilire i criteri generali per l'aggiornamento periodico delle tariffe di accesso al registro pubblico delle opposizioni.

Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio provvedimento, determina il piano preventivo dei costi e delle tariffe per la prima realizzazione e l'avviamento del registro pubblico delle opposizioni esteso ai numeri riservati e verifica il piano preventivo predisposto annualmente dal gestore. Le tariffe di accesso al servizio sono condizione necessaria per consentire agli operatori di verificare le proprie liste di contatti e ai contraenti di poter esercitare in maniera effettiva il diritto di opposizione.

Secondo quanto previsto dall'art. 11 dello schema di decreto, "il Ministero dello sviluppo economico e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, realizzano e promuovono una campagna informativa rivolta ai contraenti, da attuare nel corso del primo semestre di funzionamento del registro a partire dalla sua effettiva realizzazione, idonea a favorire la piena consapevolezza dei loro diritti e delle modalità di opposizione al trattamento di dati per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale."

L'Autorità per la garanzie nelle comunicazioni ha il compito di disciplinare le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge n. 5/2018 e all'articolo 9, comma 1, dello schema di D.P.R.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Sono stati utilizzati riferimenti statistici aggiornati attinenti alla materia oggetto del provvedimento e non si ravvede la necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche.

Modello di Relazione Air

Provvedimento: schema di D.P.R. per l'abrogazione e sostituzione del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. "Regolamento recante disposizioni in materia di istituzione e funzionamento del registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali", in base alla legge 11 gennaio 2018, n. 5.

Amministrazione competente: Ministero dello Sviluppo Economico

Referente dell'amministrazione competente: Ufficio Legislativo.

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

[Fornire, al massimo in 2 pagine, una sintesi semplice e comprensibile della valutazione effettuata (le motivazioni dell'intervento; gli obiettivi perseguiti; le consultazioni effettuate; l'opzione scelta e i relativi impatti).]

MOTIVAZIONI

La disposizione in oggetto intende dare attuazione alla legge 11 gennaio 2018, n. 5, e rendere concreta l'estensione del registro pubblico delle opposizioni alle numerazioni non presenti negli elenchi telefonici pubblici, integrando anche le modifiche al D.P.R. n. 178/2010 di cui al D.P.R. n. 149/2018, per l'estensione del registro alla posta cartacea.

Il registro pubblico delle opposizioni è stato concepito originariamente (secondo quanto stabilito dalla legge n. 166/2009 e dal regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 178/2010) come un servizio a tutela del cittadino che può esercitare il diritto di opposizione al trattamento del proprio numero, presente negli elenchi telefonici pubblici, per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante l'impiego del telefono.

Con il D.P.R. n. 149/2018 il servizio è stato esteso anche agli indirizzi postali presenti negli elenchi telefonici. Attualmente, a seguito dell'iscrizione nel registro di una numerazione e del corrispondente indirizzo postale presenti negli elenchi telefonici pubblici, tali dati non possono essere utilizzati per finalità di marketing mediante l'impiego del telefono e della posta cartacea, a meno che non sia stato conferito dall'intestatario specifico consenso. Viceversa, le numerazioni e i relativi indirizzi postali, pubblicati negli elenchi telefonici, per i quali non è stato espresso il diritto di opposizione con l'iscrizione nel registro possono essere utilizzati per campagne pubblicitarie senza necessità di raccogliere un consenso preventivo.

Da un punto di vista regolamentare e di mercato, il registro rappresenta uno strumento per rendere più competitivo, dinamico e trasparente il settore del marketing diretto.

A livello internazionale l'adozione di un registro pubblico delle opposizioni (cd. Robinson list) è una prassi piuttosto diffusa (si citano a titolo esemplificativo Francia, Spagna, Regno Unito, USA, Australia).

Con l'estensione del servizio a tutte le numerazioni nazionali (inclusi i cellulari) gli aventi diritto passeranno dagli attuali tredici milioni (le numerazioni presenti negli elenchi telefonici) a oltre cento milioni, considerando i circa sei milioni e mezzo di numerazioni fisse non presenti negli elenchi e gli ottantadue milioni di cellulari.

OBIETTIVI

La disposizione in oggetto ha valenza sia nei confronti dei contraenti telefonici sia verso gli operatori di telemarketing.

Per quanto riguarda i primi, l'intervento mira a fornire modalità semplificate per l'esercizio del diritto di opposizione alle chiamate promozionali indesiderate, includendo anche i cellulari. Attraverso un servizio pubblico e gratuito, i cittadini potranno revocare i consensi forniti a molteplici soggetti, a cui potrebbero aver conferito consensi al telemarketing in maniera inconsapevole.

Con riferimento agli operatori di telemarketing, la disposizione si pone l'obiettivo di regolamentare il settore del marketing telefonico, promuovendo forme di pubblicità nel rispetto della volontà degli utenti finali, assicurando maggiore trasparenza nelle attività di call center e rimarcando la responsabilità solidale tra titolare del trattamento dei dati personali e call center. Gli operatori di telemarketing dovranno, infatti, riscontrare le proprie liste di contatto con il registro pubblico delle opposizioni, prima di utilizzarle per fini pubblicitari o di cederle a terzi.

Infine, l'intervento normativo mira ad attuare una revisione completa del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. per ottenere un'unica disposizione normativa per regolamentare il registro pubblico delle opposizioni di cui all'art. 130, comma 3-bis, del D. Lgs. n. 196/2003 esteso ai numeri non presenti negli elenchi telefonici pubblici.

CONSULTAZIONI

Prima della stesura dello schema di decreto sono state svolte diverse consultazioni con soggetti Istituzionali e privati.

In particolare, il Ministero dello Sviluppo Economico ha istituito nel 2018 un apposito tavolo tecnico per affrontare le principali criticità legate all'implementazione della legge 11 gennaio 2018, n. 5, e confrontarsi su alcune ipotesi di soluzioni tecniche. Il gruppo di lavoro si è riunito sette volte e ha visto la partecipazione dei seguenti soggetti: Autorità Garante per la protezione dei dati personali, Autorità per garanzie nelle comunicazioni, Fondazione Ugo Bordoni (gestore del registro pubblico delle opposizioni), ISTAT, Confindustria, ASSTEL, DMA, Assocontact, ASSIRM, AssoElettrica.

Inoltre, il Ministero dello Sviluppo Economico e il gestore del registro pubblico delle opposizioni sono stati auditi sulle medesime tematiche anche dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, a cui sono state rappresentate le principali criticità interpretative della legge n. 5/2018.

Il gestore del registro pubblico delle opposizioni, infine, su mandato del tavolo tecnico ha incontrato: gli operatori telefonici, al fine di discutere le modalità tecniche circa l'eventuale trasferimento delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi telefonici da questi ultimi al gestore del registro, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 5/2018; gli associati ASSTEL, per rappresentare le ipotesi iniziali di implementazione tecnica.

OPZIONE SCELTA

L'intervento normativo è stato sancito dalla legge n. 5/2018, che all'articolo 1, comma 15, prevede che siano apportate le opportune modifiche alle disposizioni regolamentari vigenti che disciplinano le modalità di iscrizione e funzionamento del registro pubblico delle opposizioni, al fine di estendere l'ambito di applicazione alle numerazioni riservate (ovvero non presenti in elenchi telefonici pubblici).

Per quanto riguarda la modalità di intervento per apportare le necessarie modifiche al D.P.R. n. 178/2010 – a differenza di quanto avvenuto con il D.P.R. n. 149/2018 per l'estensione dell'ambito di applicazione del registro alla posta cartacea – non si è scelta la tecnica della novella normativa bensì l'abrogazione e sostituzione dello stesso decreto, al fine di rendere più chiaro il nuovo quadro regolamentare.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

[In questa sezione si descrive il contesto in cui si inserisce l'intervento normativo. Si illustrano le esigenze e le criticità di tipo normativo, amministrativo, economico, sociale, ambientale e territoriale constatate nella situazione attuale, anche tenuto conto del mancato conseguimento degli effetti attesi da altri provvedimenti. Si riportano, inoltre, le evidenze di tipo quantitativo che hanno supportato l'analisi, anche con riferimento al numero dei potenziali destinatari, pubblici e privati, dell'intervento, indicando le fonti informative utilizzate.]

Il registro pubblico delle opposizioni fu istituito al fine di tutelare le numerazioni presenti negli elenchi telefonici, in quanto la loro disponibilità pubblica le rendeva più soggette a un utilizzo improprio per finalità di marketing rispetto a quelle riservate. Queste ultime, secondo la ratio del legislatore, non essendo disponibili al pubblico erano de facto già tutelate da tali contatti, in quanto il marketing nei loro confronti era consentito solamente previa comunicazione del numero da parte dell'intestatario al titolare del

trattamento e conseguente rilascio del consenso. Di fatto, il controllo delle numerazioni riservate, ovvero non pubblicate negli elenchi telefonici, rimaneva in capo agli intestatari delle utenze.

Con il passaggio dal regime di opt-in a quello di opt-out, le numerazioni presenti negli elenchi telefonici sono diventate contattabili per finalità di marketing a meno dell'iscrizione nel registro delle opposizioni. Una volta registrata al servizio, una numerazione non può essere contattata dall'operatore di telemarketing a meno che quest'ultimo non abbia raccolto specifico consenso.

Fin dall'attivazione del registro, i contraenti telefonici hanno inteso l'iscrizione al servizio come uno strumento per vietare qualsiasi contatto telefonico per finalità di marketing, sebbene la normativa facesse riferimento solamente ai contatti estratti dagli elenchi telefonici.

Un primo problema segnalato dagli utenti, sia al gestore del servizio sia all'Autorità garante per la protezione dei dati personali, risiedeva nell'impossibilità di iscrivere nel registro le numerazioni non presenti negli elenchi telefonici pubblici, in particolare i numeri cellulari, più soggetti a recare disturbo all'utente in quanto sempre nella sua disponibilità. Inoltre, il registro si rivolgeva solamente ai circa tredici milioni di numeri telefonici presenti negli elenchi, lasciando fuori gli oltre novanta milioni di numeri riservati¹.

Un secondo problema emerso dall'applicazione della normativa consisteva nella validità dei consensi al marketing forniti nonostante l'iscrizione al servizio. I cittadini hanno sempre auspicato che con l'iscrizione nel registro potessero cessare tutti i contatti pubblicitari a prescindere dalla fonte di contatto dell'operatore. Mentre, sia gli intestatari di numerazioni pubbliche sia quelli di numerazioni riservate per esercitare il diritto di opposizione al marketing basato sul consenso dovevano contattare il titolare del trattamento dei dati personali, con un chiaro contrasto degli interessi. Da un lato i consumatori che intendono salvaguardare la propria sfera personale e dall'altro gli operatori di telemarketing che hanno interesse a tutelare gli investimenti condotti per l'acquisizione dei consensi.

L'Autorità Garante per la protezione dei dati personali nei primi anni di attivazione del servizio ha dichiarato di aver ricevuto una moltitudine di segnalazioni riguardo il telemarketing, sebbene nella fattispecie rientravano anche casi di contatti legittimi effettuati sulla base giuridica del consenso rilasciato. Nel 2018 sono state circa 2.000 le segnalazioni relative al marketing telefonico². La stessa Autorità ha spesso riscontrato difficoltà nei propri compiti ispettivi in quanto la struttura organizzativa del settore del telemarketing (broker di numeri, operatori commerciali, call center) risulta piuttosto complessa e frequentemente, in fase di accertamento, ogni soggetto tende a scaricare le responsabilità su terzi. L'attività ispettiva e sanzionatoria è risultata ancora più ardua per il fenomeno della delocalizzazione dei call center al di fuori del territorio nazionale, in molti casi extra-UE. Nel corso degli anni tale situazione è stata fronteggiata sia tramite una maggiore cooperazione internazionale – si cita ad esempio il protocollo di intesa stipulato nel 2015 tra il Garante Privacy italiano e il suo omologo albanese – sia attraverso riforme dell'impianto normativo – quali ad esempio l'articolo 1, comma 243, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che ha imposto nuovi obblighi di trasparenza per i call center in caso di delocalizzazione e ha introdotto la responsabilità solidale tra questi ultimi e il committente della campagna pubblicitaria.

Per quanto riguarda i dati relativi all'utilizzo del registro pubblico delle opposizioni, a ottobre 2019 sono state oltre 8.300.000 le richieste dei cittadini per l'iscrizione, l'aggiornamento, la revoca e la consultazione dello stato gestite entro un giorno lavorativo, secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i.; alla stessa data risultano iscritte nel registro delle opposizioni telefonico circa 1.550.000 numerazioni e in quello postale circa 5.000 utenze, al netto delle rimozioni di default dal registro a seguito di cambio dell'intestatario e di cessazione della linea, secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i.³.

Con riferimento ai dati relativi agli operatori di telemarketing, attualmente risultano iscritti oltre 400 soggetti, mentre sono stati oltre 2.500 gli operatori che nel corso degli anni hanno aderito al servizio, sottoponendo a verifica più di 4 miliardi di numerazioni⁴. Proprio quest'ultimo dato mette in luce la valenza dell'iscrizione nel registro per i cittadini, in quanto le numerazioni iscritte vengono rimosse dal gestore del servizio dagli elenchi sottoposti ad aggiornamento da parte degli operatori di telemarketing.

¹ Fonte Osservatorio sulle comunicazioni n. 3 del 2019, AGCOM

² Relazione annuale 2018 dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali

³ Dati del gestore del registro pubblico delle opposizioni

⁴ *Ibidem*

Per completezza di informazione occorre evidenziare che nel corso degli anni gli operatori hanno diminuito il numero di verifiche con il registro, sebbene non sia possibile stabilire se questo fenomeno sia dipeso dall'elusione della normativa o dal minor ricorso ai contatti presenti negli elenchi telefonici.

Fin dall'attivazione del servizio, il gestore del registro pubblico delle opposizioni è stato percepito dai consumatori come un interlocutore istituzionale sui diritti in materia di telemarketing, come dimostrano le oltre 135.000 comunicazioni gestite e i circa 10 milioni di accessi al sito ufficiale dall'istituzione del registro.

Per quanto riguarda la sostenibilità economica del servizio, si evidenzia che, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 1, del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., le risorse per la realizzazione, gestione e manutenzione del sistema sono costituite dai proventi delle tariffe d'accesso corrisposte dagli operatori di telemarketing per verificare le liste di contatti. Occorre rappresentare, che il regolamento impone una serie di vincoli che influiscono sui costi di gestione e manutenzione del sistema. A titolo esemplificativo e non esaustivo si riportano di seguito alcune prescrizioni dell'attuale regolamento: cinque canali di iscrizione a disposizione dei contraenti telefonici (web, risponditore automatico, call center, email e raccomandata); un giorno lavorativo per la gestione delle richieste; rimozione delle numerazioni iscritte nel registro a seguito di cambio di intestatario o cessazione dell'utenza; mantenimento delle registrazioni degli eventi di accesso al registro dei contraenti telefonici per 12 mesi e degli operatori di telemarketing per 24 mesi (secondo criteri di completezza, integrità, inalterabilità e verificabilità); aggiornamento delle liste di contatti sottoposte dagli operatori di telemarketing entro 24 ore; gestione dell'iscrizione degli operatori di telemarketing entro 15 giorni.

Questi aspetti sono stati tenuti in considerazione nella redazione del nuovo schema di regolamento in oggetto, mantenendo le prescrizioni necessarie a garantire la trasparenza e l'efficienza del sistema e razionalizzando alcuni aspetti, tra cui i canali di iscrizione per i contraenti telefonici.

In sintesi, nonostante le tutele previste dalla normativa nazionale ed europea, gli utenti finali riscontrano spesso difficoltà nell'esercizio dei propri diritti in materia di tutela dei dati personali nell'ambito del marketing diretto, come testimoniato dalle segnalazioni ricevute annualmente dall'Autorità Garante per protezione dei dati personali. Uno dei diritti più critici è rappresentato dal diritto di opposizione, attualmente disciplinato dall'art. 21 del Regolamento (UE) 2016/679.

Per tale ragione è stata approvata la legge n. 5/2018, che estende le tutele del registro pubblico delle opposizioni anche alle numerazioni fisse e mobili non presenti negli elenchi telefonici pubblici, facilitando l'esercizio del diritto di opposizione.

Con l'iscrizione nel nuovo registro di cui alla legge n. 5/2018 si intendono revocati tutti i consensi precedentemente espressi per il trattamento delle numerazioni telefoniche per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante l'impiego del telefono. Sono fatti salvi i consensi prestati nell'ambito di specifici rapporti contrattuali in essere, ovvero cessati da non più di 30 giorni, aventi a oggetto la fornitura di beni o servizi.

Anche grazie ai contributi raccolti nel corso delle consultazioni effettuate, è stato possibile dirimere diverse criticità legate all'interpretazione di alcune disposizioni della legge n. 5/2018.

In particolare, l'attuale sistema tutela i contraenti telefonici nella loro qualità di persone fisiche, giuridiche, enti o associazioni parte di un contratto con un fornitore di servizi telefonici accessibili al pubblico per la fornitura di tali servizi, o destinatari di tali servizi anche tramite schede prepagate (la cui numerazione sia comunque inserita negli elenchi di cui all'articolo 129 del D. Lgs. n. 196/2003), mentre la legge n. 5/2018 fa riferimento agli interessati, in qualità di persone fisiche.

Altra criticità interpretativa è legata alle previsioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 5/2018, circa l'iscrizione di default nel nuovo registro delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi telefonici. Tale ipotesi, dettata da una lettura testuale della legge, da un lato appare in contrasto con la previsione di cui all'articolo 1, comma 2, della medesima legge, che prevede l'iscrizione nel registro mediante specifica richiesta dell'interessato, dall'altro introdurrebbe il principio di esercizio del diritto di opposizione di cui all'articolo 21, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2016/679 in capo a soggetti diversi dall'interessato, infine sembra non applicabile in assenza dell'indicazione di un soggetto che definisca il protocollo di comunicazione tra gestori telefonici e gestore del registro per l'invio dei dati e le misure di sicurezza da adottare su tali informazioni.

La facoltà di revoca dell'opposizione nei confronti di uno o più soggetti è stata tema di approfondimento tecnico-giuridico, al fine di predisporre uno schema di regolamento che fosse concretamente realizzabile.

L'articolo 1, comma 5, della legge n. 5/2018 non definisce in maniera univoca quali consensi siano fatti salvi nonostante l'iscrizione al registro, rischiando di minare l'intero impianto in caso di interpretazione ampia dell'accezione di "specifici rapporti contrattuali in essere", in quanto la maggior parte dei consensi al trattamento per finalità di marketing viene fornita proprio nell'ambito della stipula di contratti.

I commi 6 e 7 dell'articolo 1 della legge n. 5/2018 appaiono in contrasto tra di loro, in quanto il primo stabilisce validi i consensi al trattamento dei dati personali prestati dall'interessato successivamente all'iscrizione nel registro, mentre il successivo comma vieta la comunicazione a terzi, il trasferimento e la diffusione di dati personali degli interessati iscritti al registro, creando incertezza riguardo alla validità dei consensi alla cessione a terzi dei dati personali raccolti successivamente alla data di iscrizione nel registro.

Relativamente alla parte economica, il regolamento tiene conto della sostenibilità finanziaria dell'impianto normativo, che non ha oneri e costi per le casse dello Stato ma si basa sulle tariffe di accesso corrisposte dagli operatori di telemarketing che accedono al servizio per verificare le liste di contatto. Al fine di contenere i costi di gestione e manutenzione sono stati razionalizzati i canali di iscrizione per i contraenti telefonici (eliminando l'email e la raccomandata), garantendo al contempo l'esercizio del diritto alle fasce più deboli.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

[In questa sezione si riportano gli obiettivi che hanno guidato la formulazione dell'intervento normativo, gerarchicamente e temporalmente articolati e coerenti con i problemi di cui alla sezione 1.]

L'intervento normativo, in accordo alla legge n. 5/2018, mira a fornire agli intestatari di utenze telefoniche maggiori tutele nell'ambito di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta, ricerche di mercato e comunicazione commerciale. L'obiettivo è di offrire ai cittadini un servizio pubblico gratuito attraverso cui esercitare in maniera semplificata il diritto di opposizione alla ricezione di chiamate pubblicitarie, garantendo un pieno controllo sui propri dati personali in tema di marketing telefonico.

Per quanto riguarda gli operatori di telemarketing, l'obiettivo è quello di regolamentare in maniera chiara e trasparente un'attività commerciale che è percepita spesso dai consumatori come aggressiva. Con l'obbligo di verifica preventiva e di aggiornamento mensile delle numerazioni che si intendono contattare si renderà anche più agevole il compito ispettivo in capo all'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

[Si riportano gli indicatori, preferibilmente quantitativi, associati agli obiettivi e i relativi valori di riferimento.]

Un indicatore dell'efficacia dell'intervento normativo consiste nel progressivo adeguamento da parte degli operatori del settore al nuovo sistema, anche in riferimento all'obbligo di verifica almeno mensile delle liste di contatti telefonici.

Il numero di operatori di telemarketing iscritti al nuovo servizio e di liste sottoposte ad aggiornamento dovrebbero considerevolmente aumentare rispetto al servizio attuale, anche se prima della consultazione prevista dallo schema di decreto non è possibile stimarne precisamente i valori, in quanto i soggetti coinvolti sono molteplici, ovvero tutti quelli che in qualità titolari del trattamento svolgono attività di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta, ricerche di mercato o comunicazione commerciale tramite l'impiego del telefono.

I cittadini potranno percepire i benefici del nuovo servizio solo se gli operatori di telemarketing si adegueranno ai nuovi obblighi normativi. La mancata conformità ha come deterrente l'attività ispettiva e l'inasprimento delle sanzioni, di cui al Regolamento (UE) n. 679/2016.

Un altro aspetto da tenere in considerazione, forse anche più del numero di iscritti al nuovo registro, è il grado di consapevolezza dei cittadini riguardo ai propri diritti nell'ambito del trattamento dei dati personali per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante operatore umano con l'impiego del telefono oppure mediante posta cartacea.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

[In questa sezione si descrivono le opzioni di intervento, inclusa l'opzione zero, considerate nel corso dell'analisi di impatto. In caso di recepimento di norme europee e di attuazione di deleghe legislative, l'opzione zero è considerata solo ai fini della valutazione delle opzioni alternative (cfr. Sez. 4).

Si illustra inoltre la valutazione preliminare delle opzioni descritte, con riguardo a: vincoli normativi; efficacia; proporzionalità; fattibilità (anche riferita alla disponibilità di risorse e ai tempi di attuazione). Si indicano, quindi, le opzioni che sono state considerate attuabili.]

L'intervento normativo è reso necessario dalla previsione di cui all'art. 1, comma 15, della legge n. 5/2018.

La mancata emanazione delle modifiche al D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., per estendere il registro pubblico delle opposizioni alle numerazioni non presenti negli elenchi telefonici pubblici, sarebbe non solo in contrasto con le previsioni di cui alla legge n. 5/2018 ma non fornirebbe nemmeno le tutele previste dalla medesima legge ai contraenti telefonici le cui utenze non sono presenti negli elenchi pubblici. Questi ultimi non avrebbero a disposizione un servizio per opporsi al trattamento dei propri dati personali per finalità di telemarketing e teleselling, bensì dovrebbero farlo attraverso le attuali tutele normative di cui all'art. 21 del Regolamento (UE) 2016/679, ovvero rivolgendosi direttamente al titolare del trattamento.

D'altro canto, poiché alcune disposizioni della legge n. 5/2018 sono già in vigore mentre altre dipendono dall'istituzione del registro pubblico delle opposizioni, la mancata emanazione del regolamento non fornirebbe un quadro normativo chiaro e organico per gli operatori di telemarketing.

Da un punto di vista implementativo, è stato necessario analizzare le possibili soluzioni tecniche che consentissero da un lato il rispetto delle previsioni di cui alla legge n. 5/2018 e dall'altro la sostenibilità operativa ed economica del sistema.

Visto l'ampliamento del servizio a tutti i contraenti telefonici – che passeranno dagli attuali 13 milioni di utenze presenti negli elenchi telefonici pubblici agli oltre 100 milioni di numerazioni⁵, inclusi i cellulari – e la nuova platea di potenziali operatori di telemarketing interessati – che dagli attuali 400 soggetti iscritti si allarga a tutti quelli che in qualità di titolare del trattamento intendono condurre campagne pubblicitarie telefoniche – è stato ideato un sistema il più possibile automatizzabile. Questo anche nell'ottica del contenimento dei costi di gestione e manutenzione del registro stesso.

A tali fini è previsto che il Ministero dello sviluppo economico anche tramite il gestore, provvede alla predisposizione ed attivazione delle modalità tecniche ed operative di funzionamento, accesso ed iscrizione al Registro degli operatori e dei contraenti in collaborazione con il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione all'implementazione di utilizzo delle modalità telematiche.

Per quanto riguarda l'identificazione dell'intestatario dell'utenza che sottopone la richiesta al registro, l'attuale regolamento di cui al D.P.R. n. 178 e s.m.i. prevede la tenuta da parte del gestore della base di dati unica – che contiene le informazioni circa le utenze pubblicate negli elenchi telefonici – al fine di verificare che i dati forniti siano congruenti con quelli comunicati dai gestori telefonici. Il nuovo sistema esteso ai numeri riservati, secondo quanto stabilito dalla legge n. 5/2018

⁵ Vedi Nota 1

non prevede che gli operatori telefonici siano tenuti a comunicare al gestore del registro i dati relativi agli intestatari delle utenze cellulari non pubblicate negli elenchi. Di conseguenza il gestore del servizio non disporrà delle informazioni circa gli intestatari delle utenze mobili (oltre 85 milioni). Inoltre, come accennato in precedenza, a causa delle criticità legate all'interpretazione dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 5/2018, che prevede la comunicazione al gestore del servizio da parte degli operatori telefonici delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi, nemmeno gli intestatari di tali utenze potrebbero essere noti al gestore del registro. Il quadro pertanto risulta disomogeneo ed è stato necessario analizzare il processo di iscrizione dei contraenti telefonici. Una delle opzioni era quella di richiedere i dati dell'intestatario per le sole utenze pubbliche e di consentire l'iscrizione a tutte quelle restanti senza richiesta di dati al di fuori del numero di telefono. Il sistema sarebbe risultato di complessa comprensione per il cittadino, in quanto a seconda della pubblicazione del numero negli elenchi o meno si sarebbero chiesti dati differenti per usufruire dello stesso servizio. Per tale ragione, con l'intenzione di rendere omogeneo il processo di iscrizione per tutte le utenze e sulla base del principio di minimizzazione dei dati personali, è stato stabilito che gli utenti al momento della richiesta si limitino a fornire solo il numero di telefono. Per garantire che l'esercizio del diritto sia effettivamente in capo al titolare dell'utenza, è stato previsto che l'iscrizione avvenga per via telefonica, chiamando dal numero che si intende iscrivere, oppure tramite web, convalidando il numero dimostrandone la disponibilità. Il riscontro potrà avvenire tramite l'invio di una "one time password" alla numerazione interessata oppure mediante chiamata a un apposito centralino, che ha il solo compito di verificare il numero di telefono chiamante. La scelta della soluzione più idonea sarà stabilita dal gestore del servizio, in base all'esito delle consultazioni che saranno svolte in seguito alla pubblicazione del regolamento, alle analisi di sicurezza, alle valutazioni in merito alla protezione dei dati personali e, infine, al principio di contenimento dei costi.

E' stata altresì implementata la possibilità di dell'identificazione e dell'accesso al registro dell'operatore e del contraente anche attraverso il sistema pubblico per la gestione delle identità digitali di cui all'articolo 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (SPID) ovvero attraverso il punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 64-bis del precitato codice dell'Amministrazione digitale.

Poiché secondo la bozza di schema di regolamento il cittadino non deve comunicare altri dati all'infuori del numero di telefono, sono stati soppressi i canali di iscrizione via email e raccomandata. Il primo, nonostante la predisposizione da parte del gestore di un sistema automatico per processare le richieste dei cittadini, comporta comunque una gran quantità di lavoro manuale, dovuta al mancato rispetto da parte degli utenti delle specifiche richieste (compilazione di un modulo digitale) e dalle richieste non pertinenti. Nel 2018 a fronte di circa 43.000 email ricevute ben 32.000 hanno richiesto una lavorazione manuale, per identificare le istanze comunque contenenti le informazione per poter procedere, quelle pertinenti ad altri servizi del registro e lo spam⁶. Per quanto riguarda il canale di iscrizione via raccomandata, l'unico che attualmente prevede l'invio del documento di identità, nel 2018 sono pervenute circa 600 richieste di cui solamente 32 valide⁷.

A ogni modo, i canali a disposizione del cittadino per l'iscrizione nel registro delle opposizioni, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 2, dello schema di regolamento, potranno essere ulteriormente implementati dal Ministero dello Sviluppo Economico, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e, per quanto di competenza, la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri per la trasformazione digitale, per migliorare il servizio e agevolare l'esercizio dei diritti da parte dei contraenti telefonici.

Come riportato nei paragrafi precedenti, sono state necessarie diverse interpretazioni della legge n. 5/2018 per discernere tra il tenore letterale e quello teleologico. Una di queste ha riguardato

⁶ Vedi Nota 3

⁷ Ibidem

l'individuazione dei destinatari del nuovo servizio, che poteva essere rivolto solo agli interessati⁸, ovvero le persone fisiche, oppure a tutti i contraenti telefonici⁹, ovvero persone fisiche, giuridiche, enti o associazioni, in accordo all'attuale quadro normativo. Per fini di omogeneità dell'estensione del servizio e di fattibilità tecnica – in assenza dell'associazione tra intestatario e utenza telefonica non è possibile discernere tra numerazioni di persone fisiche o giuridiche – è stata scelta l'opzione che garantisce il servizio a tutti i contraenti telefonici¹⁰.

Un altro aspetto è stato relativo all'interpretazione di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 5/2018, circa l'iscrizione di default delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi telefonici nel nuovo registro. Nell'ipotesi di introduzione di tale previsione nel regolamento, in termini giuridici sarebbe stato esercitato da soggetti terzi (operatori telefonici e gestore del registro) il diritto di opposizione in capo all'interessato, senza autorizzazione da parte di quest'ultimo, mentre in termini tecnici manca un protocollo di scambio dati tra operatori telefonici e gestore del servizio. Per tale ragione si è scelto di non introdurre tale previsione nel regolamento né la comunicazione delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi da parte degli operatori telefonici al gestore del servizio, garantendo l'iscrizione al registro pubblico delle opposizioni a seguito di specifica richiesta dei contraenti telefonici.

La facoltà di revoca dell'opposizione nei confronti di uno o più soggetti è stato un ulteriore aspetto da approfondire. La questione riguardava l'eventuale riviviscenza dei consensi annullati con l'iscrizione nel registro in caso di revoca dell'opposizione e la possibilità di esercitare tale diritto in maniera atomica. Per quanto riguarda la prima criticità, per rendere più trasparente il sistema e per garantire al cittadino una revoca a tappeto dei consensi forniti, si è deciso che i consensi annullati con l'iscrizione al registro rimangano tali anche a seguito di una futura revoca dell'iscrizione. La revoca selettiva, stabilita dalla legge n. 5/2018, introduce la facoltà di annullare l'opposizione nei confronti di uno o più soggetti. La scelta in questo caso ha riguardato sia la possibilità di esprimere il diritto nei confronti di un singolo soggetto sia la liceità del trattamento a seguito della revoca dell'opposizione nei confronti di uno o più soggetti. Nella prima stesura del regolamento, prevedendo un numero di operatori di telemarketing obbligati all'iscrizione al nuovo servizio di gran lunga superiore agli attuali 400 soggetti, al fine di rendere concretamente implementabile il servizio via telefono e web si era pensato di raggruppare gli operatori in base alla tipologia di prodotto o servizio offerto nella proposta pubblicitaria. La ratio era quella di semplificare l'esercizio della revoca selettiva da parte dei cittadini, che invece di individuare singoli soggetti commerciali avrebbero potuto indicare categorie di prodotti o servizi. L'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, per favorire la trasparenza e la chiarezza del servizio, oltre che agevolare l'attività ispettiva, nel corso del parere consultivo sullo schema di regolamento ha, invece, suggerito di rivedere tale scelta per attenersi maggiormente ai dettami della legge n. 5/2018. Seguendo tale indicazione la revoca selettiva riportata nello schema di decreto è esercitabile nei confronti di uno o più soggetti. Le ipotesi tecniche di realizzazione sono al momento due: a) far selezionare all'utente, dall'elenco degli operatori iscritti al registro, uno o più soggetti per i quali intende esercitare il diritto di revoca; b) far indicare all'utente l'operatore o gli operatori che il gestore del registro dovrà associare alla rispettiva ragione sociale. Mentre per il canale web entrambe le soluzioni potrebbero essere implementabili, per quello telefonico potrebbero presentarsi le criticità riportate di seguito. La prima ipotesi comporterebbe la comunicazione al cittadino tramite telefono di tutti gli operatori iscritti al registro (attualmente circa 400, nel nuovo sistema il computo potrebbe aumentare di ordini di grandezza), da cui poter selezionare uno o più soggetti per cui intende esprimere la revoca selettiva dell'iscrizione, con impatto sulla fruibilità del servizio. La seconda soluzione introdurrebbe problematiche relative all'associazione univoca tra i

⁸ La legge n. 5/2018 fa riferimento alle definizioni di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 196/2003, in seguito abrogato dal decreto legislativo n. 101/2018. In particolare, la definizione di *interessato* è ora riportata nell'art. 4 del Regolamento (UE) n. 2016/679.

⁹ Art. 121, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 196/2003

¹⁰ In linea con l'articolo 13, paragrafo 5, della Direttiva Europea 2002/58/CE e con l'ambito di applicazione del Titolo X – *Comunicazione elettroniche* del decreto legislativo n. 196/2003

soggetti comunicati a voce dall'utente e le rispettive ragioni sociali. Per tali ragioni, il canale web appare più indicato per la gestione della revoca selettiva, mentre per quello telefonico dovrà essere individuata la soluzione tecnica più idonea.

Un ulteriore aspetto analizzato ha riguardato la validità dei consensi a seguito dell'iscrizione nel futuro registro. La legge n. 5/2018 ha decretato validi i consensi al trattamento dei dati personali prestati dall'interessato successivamente all'iscrizione nel registro, ma allo stesso tempo ha vietato la comunicazione a terzi, il trasferimento e la diffusione di dati personali degli interessati iscritti, creando incertezza riguardo ai consensi alla cessione a terzi dei dati personali raccolti successivamente alla data di iscrizione nel registro. Nell'ipotesi di divieto in termini generali e assoluti della comunicazione a terzi, il trasferimento e la diffusione di dati personali degli iscritti nel registro, sarebbero resi nulli tutti i consensi legittimamente raccolti per tali finalità successivamente alla data di iscrizione, contravvenendo alla volontà espressa dai cittadini e penalizzando l'attività di marketing lecita. Al fine di garantire il diritto di opposizione ai cittadini e di consentire la libertà d'impresa svolta nel rispetto della normativa vigente, si è deciso pertanto di rendere validi i consensi alla cessione dei dati personali raccolti successivamente alla data di iscrizione.

Con riferimento all'obbligo di consultazione almeno mensile stabilito dalla legge n. 5/2018, la scelta ha riguardato se equiparare la validità della lista restituita agli operatori di telemarketing (pari oggi a 15 giorni) a tale periodo temporale. Questa impostazione avrebbe avuto un impatto sui tempi di efficacia dell'esercizio del diritto di opposizione da parte dei contraenti telefonici, che avrebbero beneficiato dell'iscrizione nel registro dopo un mese piuttosto che dopo 15 giorni. Per tale ragione, si è deciso di mantenere in 15 giorni la validità delle liste di contatti e prevedere una consultazione almeno mensile da parte degli operatori. In caso di necessità di utilizzo di una numerazione per più di 15 giorni l'operatore dovrà procedere con una nuova consultazione del registro.

Infine, con riferimento alla possibilità suggerita dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali di estendere il diritto di opposizione anche agli indirizzi non contenuti negli elenchi telefonici pubblici, si è scelto di mantenere l'iscrizione al registro postale esclusivamente per gli intestatari di utenze pubbliche, come avviene attualmente. La scelta è stata necessaria, in quanto non è disponibile un archivio nazionale contenente l'associazione tra utenti e gli indirizzi postali ad essi riconducibili. Di conseguenza, da un lato non sarebbe possibile verificare la disponibilità dell'indirizzo dichiarato e dall'altro, prevedendo di richiedere in fase di iscrizione solamente la numerazione telefonica, gli operatori di telemarketing in fase di consultazione del registro dovrebbero identificare gli utenti in base al numero di telefono e all'indirizzo o gli indirizzi dichiarati. Questa eventualità potrebbe rappresentare una criticità per gli operatori di marketing postale che generalmente raccolgono e acquisiscono il nome dell'utente associato al suo indirizzo.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Si illustrano i risultati della comparazione delle opzioni attuabili:

- *principali impatti (benefici e costi attesi) per ciascuna categoria di destinatari di cui alla sezione 1;*

La disposizione in oggetto offre nuove tutele agli intestatari (persone fisiche, persone giuridiche, enti o associazioni) di utenze telefoniche nazionali fisse e mobili, che tramite l'iscrizione al registro di cui alla legge n. 5/2018 possono esprimere l'opposizione alle chiamate pubblicitarie indesiderate, indipendentemente dalla fonte del contatto, e contestualmente revocare tutti i consensi precedentemente prestati per le medesime finalità.

Gli aventi diritto al nuovo servizio passeranno dagli attuali 13 milioni ad oltre 100 milioni di numerazioni. Per quanto riguarda gli operatori di telemarketing interessati dalla nuova normativa non è possibile quantificarne il numero esatto, in quanto saranno obbligati alla

verifica preventiva dei contatti con il registro tutti i soggetti che in qualità di titolari del trattamento intendano contattare o cedere per finalità di marketing numeri di telefono, che siano o meno presenti negli elenchi telefonici pubblici.

Il gestore del servizio dovrà implementare un nuovo sistema dimensionato per i potenziali 100 milioni di numerazioni aventi diritto, in grado di offrire funzionalità attualmente non disponibili, tra cui la gestione della data di iscrizione dei contraenti telefonici e del loro eventuale rinnovo, oltre alla revoca selettiva nei confronti di uno o più soggetti.

Inoltre, con l'integrazione delle modifiche di cui al D.P.R. n. 149/2018 viene ricompreso nell'ambito di applicazione del registro pubblico delle opposizioni anche l'utilizzo per finalità commerciali degli indirizzi postali presenti negli elenchi telefonici pubblici.

Gli operatori di telemarketing avranno l'obbligo di verificare le liste di contatti telefonici prima di ogni campagna pubblicitaria e comunque almeno mensilmente. Inoltre, non potranno contattare le numerazioni iscritte né potranno cederle a terzi, a meno di aver raccolto apposito consenso successivamente all'iscrizione o nell'ambito di un contratto per la fornitura di beni e servizi.

Da un lato, pertanto, è offerta la possibilità ai contraenti telefonici di opporsi al trattamento dei dati personali per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante telefono o posta cartacea; dall'altro gli operatori di telemarketing potranno svolgere le proprie campagne mediante telefono o posta cartacea utilizzando i dati personali presenti negli elenchi telefonici pubblici o per cui hanno raccolto specifico consenso, a meno dell'iscrizione nell'apposito registro.

L'intervento, inoltre, stabilisce un nuovo quadro regolamentare per gli operatori di telemarketing e per i call center.

Il nuovo regolamento, infine, razionalizzando i canali di iscrizione dedicati ai contraenti telefonici gestiti manualmente favorisce un contenimento dei costi per il funzionamento del servizio esteso ai numeri non presenti negli elenchi telefonici pubblici.

Relativamente alle opzioni scelte dal regolamento occorre specificare quanto segue. La facoltà di iscrizione nel nuovo registro da parte di tutti i contraenti telefonici (persone fisiche, giuridiche, enti o associazioni) garantisce omogeneità con il sistema attuale, fornisce tutela per le numerazioni telefoniche aziendali e rende il sistema attuabile, in quanto con le informazioni a disposizione del gestore del registro – ovvero i dati presenti negli elenchi telefonici pubblici – non è possibile riconoscere le numerazioni riservate intestate a persone fisiche o giuridiche. A seguito dell'esercizio del diritto di opposizione da parte delle persone giuridiche, gli operatori di telemarketing dovranno verificare con il registro le numerazioni a loro associate prima dell'eventuale contatto.

La semplificazione dei canali di iscrizione per i contraenti telefonici e delle informazioni da fornire si inquadra nell'ottica di agevolare l'esercizio del diritto di opposizione.

La facoltà di revoca dell'opposizione nei confronti di uno o più soggetti consente ai contraenti telefonici di esercitare i propri diritti in maniera selettiva, fermo restando che per essere contattati da un operatore di telemarketing a seguito dell'iscrizione nel registro sarà comunque necessario fornire apposito consenso. Allo stesso tempo, una volta esercitato il diritto di opposizione sarà possibile ricevere comunicazioni commerciali rilasciando successivamente, in maniera informata e consapevole, i consensi al marketing diretto.

La validità di 15 giorni della lista restituita agli operatori di telemarketing garantisce ai contraenti telefonici l'efficacia del diritto esercitato in un lasso ragionevole di tempo. Mentre l'obbligo di verifica almeno mensile delle liste di contatti, stabilito dalla legge n. 5/2018 e previsto nel regolamento, dovrebbe da un lato garantire un quadro di riferimento

rispettoso delle volontà e degli interessi dei contraenti telefonici e dall'altro favorire lo scambio di dati personali secondo principi di legittimità e correttezza.

- *principali impatti (benefici e costi attesi) per la collettività:*

Vista la penetrazione del servizio telefonico, sia fisso sia mobile, l'intervento si rivolge alla quasi totalità dei cittadini, che con il nuovo servizio potranno revocare con un unico strumento tutti i consensi alle chiamate pubblicitarie forniti in precedenza.

Il tema del telemarketing aggressivo dovrebbe essere superato con un impianto normativo che obbliga gli operatori a verificare le liste di contatto prima delle campagne.

La facoltà di annullare tutti i consensi al telemarketing con l'iscrizione nel nuovo registro mira a stabilire un quadro normativo rispettoso della privacy dei cittadini, nel quale questi ultimi abbiano a disposizione strumenti per controllare il trattamento dei propri dati personali.

- *distribuzione temporale degli effetti considerati:*

Secondo quanto previsto dallo schema di regolamento, il nuovo servizio sarà disponibile dal 1° dicembre 2020, obbligando gli operatori di telemarketing ad adeguarsi al nuovo sistema.

Inoltre nei primi sei mesi di funzionamento del nuovo registro saranno svolte campagne informative per il consumatore. A seguito di tale periodo, pertanto, si prevede che i cittadini siano a conoscenza del nuovo servizio, potendo esercitare il diritto di opposizione al telemarketing attraverso l'iscrizione al registro pubblico delle opposizioni.

4.2 Impatti specifici

Si riporta la eventuale valutazione dei seguenti impatti:

A. Effetti sulle PMI (Test PMI)

Le micro, piccole e medie imprese della filiera del marketing telefonico potranno beneficiare di un quadro regolatorio che mira – anche attraverso agevolazioni per l'accesso al registro per gli operatori virtuosi di cui all'art. 1, comma 13, lett. b), della legge n. 5/2018 e all'impianto sanzionatorio – a promuovere la liceità del trattamento dei dati personali da parte degli operatori di telemarketing. Anche grazie alla revoca selettiva dell'opposizione nei confronti di uno o più soggetti, introdotta dal nuovo registro pubblico delle opposizioni, gli operatori di telemarketing potranno raggiungere gli utenti realmente interessati alle proprie proposte commerciali, aumentando la cosiddetta redemption.

Gli operatori che effettuano attività di call center rivolte a utenze telefoniche nazionali fisse o mobili devono adeguare le proprie numerazioni, secondo quanto previsto dalla Delibera n. 156/18/CIR dell'Autorità per la garanzie nelle comunicazioni.

B. Effetti sulla concorrenza

La norma in oggetto, al pari di quanto avvenuto con la prima istituzione del registro pubblico delle opposizioni, fornisce un quadro regolamentare che privilegia gli operatori virtuosi e sanziona quelli che operano in violazione della legge. La revoca selettiva dell'opposizione nei confronti di uno o più soggetti introdotta dal nuovo registro mira a favorire la concorrenza e la competitività, attraverso la limitazione delle chiamate pubblicitarie indesiderate e la proposizione, ove richiesto, di offerte commerciali per le quali si è espresso il consenso alla ricezione in maniera consapevole.

C. Oneri informativi

Per quanto riguarda gli oneri informativi a carico degli utenti finali, coloro i quali intendono iscriversi al registro esteso ai numeri non presenti negli elenchi telefonici pubblici e alla posta cartacea avranno a disposizione dei canali gratuiti per sottoporre la richiesta.

Nell'ottica di efficientamento e razionalizzazione del sistema, nel decreto in oggetto, rispetto all'attuale sistema, sono stati eliminati i canali di iscrizione via raccomandata (l'unico che prevedeva l'invio del documento di riconoscimento, secondo quanto stabilito dal D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i.) ed email. Sono stati mantenuti: 1) il canale di iscrizione telefonico, collegato a un risponditore automatico e a un contact center per esercitare i propri diritti e ottenere informazioni sull'iscrizione e sul funzionamento del sistema; 2) il canale web del sito del registro pubblico delle opposizioni, attraverso il quale sarà possibile richiedere l'iscrizione comunicando il proprio numero di telefono, dimostrandone la disponibilità. E' stata inoltre aggiunta la possibilità di identificarsi e accedere tramite SPID. Di conseguenza, mentre il D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i. stabiliva che l'utente dovesse fornire una serie di dati personali (tra cui il documento di riconoscimento per il canale raccomandata), per richiedere l'iscrizione al registro pubblico delle opposizioni, nel nuovo sistema sarà necessario comunicare solo il numero di telefono, rendendo più agevole l'esercizio del diritto di opposizione.

L'eliminazione dei canali di iscrizione dei contraenti telefonici via raccomandata ed email comporta, inoltre, la riduzione dell'onere informativo in capo al gestore del servizio che in futuro non dovrà più conservare per tali modalità di iscrizione "per dodici mesi dal momento della loro generazione, le registrazioni degli eventi di accesso ai sistemi di iscrizione, aggiornamento o revoca, e delle operazioni di iscrizione o di aggiornamento o di revoca dell'iscrizione al registro pubblico da parte degli abbonati, compresi gli invii di corrispondenza con i relativi allegati, secondo criteri di completezza, integrità, inalterabilità e verificabilità" (ex art. 7, comma 7, del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i.).

Per quanto riguarda gli operatori di telemarketing, questi manterranno gli stessi obblighi informativi nei confronti del gestore del servizio in termini di documentazione richiesta per l'iscrizione al servizio. Anche per gli operatori è stata aggiunta la possibilità di identificarsi e accedere tramite SPID. Su indicazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per le persone giuridiche, è stato aggiunto solamente l'atto di conferimento del potere di rappresentanza o della carica detenuta dal titolare. Gli operatori di telemarketing avranno dei nuovi vincoli di trasparenza nei confronti degli utenti, quali ad esempio l'utilizzo di numerazioni in chiaro (tramite l'impiego di numeri geografici ricontattabili o dei codici di cui alla Delibera n. 156/18/CIR) per le chiamate di telemarketing, nonché la comunicazione ai contraenti telefonici degli estremi identificativi del soggetto a cui i dati sono stati trasferiti in caso di cessione a terzi.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento oggetto della relazione non prevede ulteriori obblighi rispetto ai livelli minimi di regolazione europea.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

[Si riporta la motivazione dell'opzione preferita alla luce della valutazione e comparazione svolta.]

La nuova disposizione intende dare attuazione alla legge n. 5/2018, rendendo concreta l'estensione del registro pubblico delle opposizioni alle numerazioni fisse e mobili non presenti negli elenchi telefonici pubblici.

Nel corso dell'istruttoria sono state analizzate alcune soluzioni tecniche di realizzazione, in quanto l'impianto di carattere generale era già stato definito dalla legge n. 5/2018.

Nella proposta di abrogazione e sostituzione del D.P.R. n. 178/2010 e s.m.i., sulla base delle statistiche di utilizzo del servizio e delle nuove previsioni normative, si è scelta l'opzione di razionalizzare i canali attraverso cui i contraenti possono presentare richiesta di iscrizione, rinnovo e revoca dell'iscrizione al registro pubblico delle opposizioni. Tale scelta si è basata sulle seguenti considerazioni: l'utilizzo residuale da parte dei contraenti telefonici del canale raccomandata; l'elevata quantità di numerazioni telefoniche coinvolte nella riforma (oltre 100 milioni tra utenze fisse e mobili) da gestire entro un giorno lavorativo; le informazioni a disposizione del gestore del servizio in merito agli intestatari delle utenze telefoniche (di quelle cellulari non avrà alcuna informazione); i

dati che in futuro i contraenti telefonici dovranno fornire per l'iscrizione (ovvero il solo numero di telefono); la quantità di richieste di iscrizione via email gestite manualmente a causa del mancato rispetto da parte dei contraenti telefonici dei requisiti che consentirebbero al sistema la gestione automatica; la necessità per il sistema futuro di prevedere forme di riconoscimento che necessitano di un canale di contatto interattivo.

Questa razionalizzazione si è resa necessaria anche al fine di ottimizzare le risorse del sistema e consentire una gestione del servizio sempre più automatizzata ed in linea con le tempistiche previste per la lavorazione delle istanze.

La disposizione in oggetto fornisce ai cittadini uno strumento per esercitare il controllo sul trattamento della propria numerazione telefonica, presente o meno negli elenchi pubblici, e del corrispondente indirizzo postale pubblicato negli elenchi telefonici per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante l'impiego del telefono o della posta cartacea.

Con l'iscrizione al servizio sarà possibile opporsi alle chiamate e agli invii postali di telemarketing e teleselling, con possibilità di rinnovo oppure di revoca dell'iscrizione nei confronti di uno o più operatori commerciali. In questo modo i contraenti telefonici potranno esercitare i propri diritti nei confronti di molteplici operatori di telemarketing attraverso modalità semplificate e gratuite, disponendo di uno strumento più agevole rispetto all'attuale impianto normativo che prevede il contatto tra contraente telefonico e titolare del trattamento dei dati personali.

I soggetti che svolgono attività di marketing mediante l'impiego del telefono, d'altro canto, hanno l'obbligo di verificare le proprie liste di contatto almeno mensilmente e comunque prima di ogni campagna promozionale. Viene, inoltre, definita la responsabilità solidale tra titolare del trattamento dei dati personali e call center.

Questi ultimi dovranno rispettare gli obblighi di trasparenza di cui all'articolo 2 della legge n. 5/2018, garantendo la presentazione della linea chiamante e scegliendo tra l'utilizzo di un numero geografico al quale poter essere ricontattati oppure uno dei codici stabiliti dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui alla Delibera n. 156/18/CIR.

L'opzione scelta di razionalizzare i canali di iscrizione dei contraenti telefonici consentirà di rendere più efficiente la gestione del servizio riducendo i costi di funzionamento e manutenzione del registro pubblico delle opposizioni.

Il settore del telemarketing avrà in questo modo nuove regole volte a promuovere forme di comunicazione commerciale più trasparenti, nel rispetto dei diritti dei contraenti telefonici.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

[In riferimento all'opzione preferita si illustra la valutazione delle condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie, economiche, sociali e amministrative che possono incidere in modo significativo sulla concreta attuazione dell'intervento e sulla sua efficacia. Sono indicati i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio, specificandone le rispettive funzioni.]

La previsione normativa impone l'aggiornamento del registro pubblico delle opposizioni secondo quanto stabilito dal nuovo regolamento attuativo. Tale aggiornamento potrà beneficiare delle sinergie con l'attuale sistema riservato alla tutela delle numerazioni e degli indirizzi postali presenti negli elenchi pubblici.

Il servizio è attualmente affidato dal Ministero dello Sviluppo Economico a un soggetto terzo, che in base ad apposito contratto di servizio assume interamente gli oneri finanziari e organizzativi, con copertura dei costi del servizio mediante le tariffe di accesso – stabilite con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico – corrisposte dagli operatori di telemarketing per la verifica delle liste di contatto.

La razionalizzazione dei canali di iscrizione al registro a disposizione dei contraenti e la semplificazione dei dati da comunicare agevoleranno l'esercizio dei diritti da parte dei cittadini e l'attività del gestore del servizio. Le categorie più deboli saranno comunque salvaguardate dal

mantenimento del canale di iscrizione via telefono, con l'assistenza di un operatore umano in caso di necessità.

A livello implementativo, il nuovo servizio dovrà necessariamente prevedere una gestione il più possibile automatizzata, secondo le modalità sopra specificate, per far fronte alle potenziali richieste di iscrizioni di circa 100 milioni di numerazioni entro un giorno lavorativo e al prevedibile aumento di liste di contatti sottoposte dagli operatori di telemarketing da restituire aggiornate entro 24 ore.

Secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 3 dello schema di decreto, il Ministero dello Sviluppo Economico è il soggetto istituzionale che "provvede alla realizzazione e gestione del registro anche affidandone la realizzazione e la gestione a soggetti terzi che ne assumono interamente gli oneri finanziari e organizzativi, mediante contratto di servizio, nel rispetto del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. In caso di affidamento a terzi, il contratto di servizio, nel rispetto del RGPD, del Codice e del presente regolamento, prevede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali per quanto di sua competenza, anche in riferimento ai compiti di vigilanza e controllo di cui all'articolo 12, comma 1:

- a) le condizioni generali di efficace ed efficiente svolgimento del servizio, la durata del rapporto, gli obblighi dell'affidatario;*
- b) i parametri per il calcolo dei corrispettivi nel rispetto dei provvedimenti di competenza del Ministero dello sviluppo economico, basati sugli effettivi costi di funzionamento e manutenzione del registro;*
- c) la durata, le cause di recesso, di revoca e di decadenza, le garanzie da prestare e la responsabilità dell'affidatario, le penali per il caso di inadempimento;*
- d) l'obbligo dell'affidatario di garantire la continuità del servizio e il trasferimento di tutti i dati nell'eventuale fase di subentro di un nuovo affidatario o in caso di mutamento soggettivo dell'affidatario;*
- e) l'obbligo di consentire l'esercizio di attività di vigilanza e controllo da parte del Ministero dello sviluppo economico, per i profili attinenti al rispetto dell'atto di affidamento e del contratto di servizio, e da parte del Garante per la protezione dei dati personali, per i profili di propria competenza."*

Secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 7 dello schema di decreto, il Ministero dello Sviluppo Economico può integrare le modalità di iscrizione di cui al comma 1 dell'art. 7 del medesimo schema di decreto, "con proprio decreto, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e, per quanto di competenza, la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri per la trasformazione digitale, al fine di migliorare l'accesso al servizio e nel rispetto dei parametri e delle specifiche tecniche che garantiscono il funzionamento del medesimo registro."

Il Ministero dello Sviluppo Economico, inoltre, ai sensi dell'articolo 1, comma 13, della legge n. 5/2018, ha il compito di emanare un decreto per stabilire i criteri generali per l'aggiornamento periodico delle tariffe di accesso al registro pubblico delle opposizioni.

Il Ministro dello Sviluppo Economico, con proprio provvedimento, determina il piano preventivo dei costi e delle tariffe per la prima realizzazione e l'avviamento del registro pubblico delle opposizioni esteso ai numeri riservati e verifica il piano preventivo predisposto annualmente dal gestore.

Secondo quanto previsto dall'art. 11 dello schema di decreto, "il Ministero dello sviluppo economico e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, realizzano e promuovono una campagna informativa rivolta ai contraenti, da attuare nel corso del primo semestre di funzionamento del registro a partire dalla sua effettiva realizzazione, idonea a favorire la piena consapevolezza dei loro diritti e delle modalità di opposizione al trattamento di dati per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale."

Infine, tutti gli operatori autorizzati alla fornitura di servizi telefonici accessibili al pubblico o che effettuano vendite o promozioni commerciali tramite posta cartacea metteranno a disposizione dei propri contraenti o destinatari delle promozioni commerciali strumenti di sensibilizzazione sui loro diritti di opposizione mediante l'iscrizione nel registro pubblico delle opposizioni, anche attraverso l'inserimento di specifiche informative nei documenti di fatturazione o di promozione commerciale.

5.2 Monitoraggio

[Si descrive il sistema di monitoraggio dell'intervento, specificando i soggetti responsabili, le modalità e la periodicità con cui saranno raccolti ed elaborati i dati e le informazioni relative agli indicatori di cui alla Sez. 1. Tali informazioni sono utilizzate anche ai fini della Vir.]

Una volta esteso il registro pubblico delle opposizioni alle numerazioni non presenti negli elenchi telefonici pubblici, l'implementazione tecnica dell'intervento regolatorio sarà monitorata dal Ministero dello Sviluppo Economico, dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dal gestore del servizio, e, per quanto di competenza, la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri per la trasformazione digitale, al fine di evidenziare eventuali miglioramenti normativi.

Anche in caso di affidamento a terzi della gestione e manutenzione del servizio, il Ministero dello Sviluppo Economico ha il pieno controllo del processo attraverso la reportistica periodica e una relazione tecnica annuale, oltre al continuo confronto con il gestore del registro.

Mediante le informazioni raccolte dal gestore del servizio è possibile monitorare quotidianamente l'utilizzo del registro da parte dei contraenti telefonici e l'accesso da parte degli operatori di telemarketing.

L'Autorità per la protezione delle comunicazioni ha il compito di disciplinare e vigilare sul rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge n. 5/2018 e all'articolo 9, comma 1, dello schema di regolamento.

L'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, oltre ai poteri ispettivi e sanzionatori, ha compiti di controllo "sull'organizzazione e sul funzionamento del registro stesso, nonché per ogni altra verifica o ispezione che risulti necessaria secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) 2016/679 e dal D. Lgs. 196/2003".

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

In questa sezione si dà conto delle consultazioni svolte nelle varie fasi dell'analisi, riportando in particolare:

1. Una descrizione delle consultazioni svolte e delle relative modalità di realizzazione;

La stesura dello schema di decreto per l'estensione del registro pubblico delle opposizioni ai numeri non presenti negli elenchi telefonici è stata preceduta dall'istituzione di un tavolo tecnico presso il Ministero dello Sviluppo Economico, a cui hanno partecipato l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la Fondazione Ugo Bordoni (gestore del registro pubblico delle opposizioni), ISTAT, Confindustria, ASSTEL, DMA, Assocontact, ASSIRM, AssoElettrica. Nell'ambito dei sette incontri del tavolo tecnico sono state affrontate le principali criticità legate all'implementazione della legge 11 gennaio 2018, n. 5, e discusse alcune ipotesi di soluzioni tecniche. È stata inoltre presentata una bozza di schema di decreto accolta favorevolmente da tutti i partecipanti, i cui ulteriori commenti sono stati in parte recepiti nel regolamento in oggetto.

Il Ministero dello Sviluppo Economico e il gestore del registro pubblico delle opposizioni sono stati auditati sulle medesime tematiche anche dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, a cui sono state rappresentate le principali criticità interpretative della legge n. 5/2018.

Il gestore del registro pubblico delle opposizioni, su mandato del tavolo tecnico Istituzionale, ha svolto una riunione con gli operatori telefonici al fine di discutere le modalità tecniche circa l'eventuale trasferimento delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi di contraenti di cui all'art. 129 del D. Lgs. n. 196/2003 da questi ultimi al gestore del registro, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 5/2018.

Infine, il gestore del registro pubblico delle opposizioni ha incontrato gli aderenti all'associazione ASSTEL per presentare i principi tecnici che guideranno l'implementazione del registro pubblico delle opposizioni esteso a tutte le numerazioni fisse e mobili.

2. L'elenco dei soggetti che hanno partecipato a ciascuna delle consultazioni;

Al tavolo tecnico istituito dal Ministero dello Sviluppo Economico hanno partecipato: l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità per garanzie nelle comunicazioni, la Fondazione Ugo Bordoni (gestore del registro pubblico delle opposizioni), ISTAT, Confindustria, ASSTEL, DMA, Assocontact, ASSIRM, AssoElettrica.

Alla consultazione degli operatori telefonici condotta dal gestore del servizio hanno partecipato: BT Italia, Clouditalia, Fastweb, Irideos, Panservice, PosteMobile, Vodafone Italia e Wind Tre.

All'incontro con ASSTEL hanno partecipato: Abramo, Almoviva, Fastweb, Sky, TIM, Vodafone e Wind Tre.

3. I periodi in cui si sono svolte le consultazioni;

Il tavolo tecnico istituito dal Ministero dello Sviluppo Economico si è riunito sette volte nel corso del 2018, mentre le audizioni presso il CNCU si sono svolte a giugno 2018 e a luglio 2019.

Il gruppo di lavoro a cui hanno partecipato il gestore del servizio e gli operatori telefonici si è riunito a ottobre 2018, mentre l'incontro con gli associati ASSTEL è avvenuto a luglio 2018.

4. I principali risultati emersi dalle consultazioni.

Le consultazioni hanno fatto emergere visioni e punti di vista differenti, tenuti in debita considerazione nella stesura dello schema di decreto. La bozza del regolamento è basata sugli esiti delle consultazioni svolte.

In particolare, nel corso del tavolo tecnico Istituzionale, ASSIRM (rappresentativa delle società che effettuano ricerche di mercato) ha evidenziato il rischio che l'associazione dell'attività relativa alle ricerche di mercato con quelle di vendita diretta, comunicazione commerciale e promozionale – con il conseguente obbligo di verifica con il registro pubblico delle opposizioni – possa compromettere il campione statistico delle proprie ricerche, auspicando un regime differente per questo tipo di attività rispetto all'invio di materiale pubblicitario, alla vendita diretta e alla comunicazione commerciale.

Con riferimento all'inserimento di default delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi telefonici nel registro pubblico delle opposizioni non è stato possibile raggiungere un consenso unanime, in quanto sono state rappresentate visioni discordanti. Per completezza di informazione, la maggior parte degli operatori di telemarketing e telefonici propende per mantenere in capo all' intestatario della numerazione il diritto di opposizione, senza prevedere l'iscrizione di default, che di fatto revocherebbe tutti i consensi rilasciati in precedenza senza azione attiva da parte dell'interessato.

Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti ha fatto notare il ritardo dell'intervento, auspicando una rapida approvazione del regolamento, in modo che i cittadini possano pienamente esprimere il diritto di opposizione a tutte le chiamate commerciali e annullare i consensi precedentemente prestati, spesso inconsapevolmente. Le associazioni dei consumatori hanno evidenziato come il telemarketing abbia raggiunto livelli di disturbo preoccupanti, mettendo in luce come le fasce più deboli della popolazione siano le più esposte. La maggior parte dei contatti provengono da call center localizzati all'estero, con conseguente difficoltà sia nell'esercizio dei diritti sia nell'attività ispettiva delle Autorità preposte. Il sistema attuale viene percepito dalle associazioni insufficiente ad arginare il fenomeno del telemarketing aggressivo, in quanto è possibile ricevere chiamate pubblicitarie nonostante l'iscrizione. Inoltre, le numerazioni non presenti negli elenchi telefonici (oltre 90 milioni) non sono attualmente tutelate dal servizio. La maggior parte delle associazioni rappresentate nel CNCU confida che la nuova riforma del registro possa regolamentare in maniera più trasparente il settore, fornire ai consumatori un efficace strumento di tutela e sanare le criticità rappresentate.

[Nelle consultazioni non rientrano i pareri di organi istituzionali.]

PERCORSO DI VALUTAZIONE

[Si illustrano il gruppo di lavoro, indicando gli uffici e le professionalità coinvolte, anche di amministrazioni diverse da quella competente, nonché le eventuali consulenze esterne. Si descrivono le tappe del percorso di analisi, con indicazione delle eventuali difficoltà incontrate.]

Poiché al momento dell'approvazione della legge n. 5/2018 verteva già una modifica sul regolamento che definisce il funzionamento del registro pubblico delle opposizioni (per l'estensione dell'ambito di applicazione all'impiego della posta cartacea di cui alla legge n. 124/2017), il Ministero ha condotto in parallelo i lavori relativi alle due successive integrazioni regolamentari. Per accelerare l'iter di approvazione, era stato inizialmente ipotizzato l'accorpamento dei due regolamenti, ma per ragioni di carattere procedurale, è stato necessario attendere il completamento della prima modifica del regolamento attuativo (per l'ampliamento alla posta cartacea), prima di avviare ufficialmente i lavori per l'abrogazione e la sostituzione del D.P.R. n. 178/2010.

Al fine di redigere un regolamento in accordo alle disposizioni normative e tecnicamente realizzabile, con costi di gestione contenuti, sono state coinvolte competenze di carattere sia giuridico sia tecnico. Il Ministero dello Sviluppo Economico è stato supportato nelle sue attività dal gestore del registro e dai soggetti che hanno partecipato alle consultazioni.

In particolare, nel corso del 2018, in attesa dell'emanazione del D.P.R. n. 149/2018 per l'estensione del registro alla posta cartacea, il Ministero dello Sviluppo Economico ha istituito un apposito tavolo tecnico per dirimere le criticità legate all'interpretazione delle disposizioni di legge. Nel 2018 e 2019 si sono svolti incontri con i principali soggetti coinvolti nella nuova regolamentazione al fine di raccogliere i principali commenti in merito.

Da evidenziare, infine, come la sovrapposizione di due modifiche sul medesimo regolamento attuativo hanno comportato un'attività parallela tra l'estensione del registro alla posta cartacea e l'ampliamento del servizio ai numeri riservati.

Lo schema di regolamento è stato redatto di concerto con il Ministero per la Pubblica Amministrazione.

In conclusione, l'emanazione del D. Lgs. n. 101/2018 di riforma del Codice della Privacy ha reso necessario un'ulteriore revisione dello schema di decreto, al fine di renderlo coerente con il nuovo ordinamento.