



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

A.G. 234

20 gennaio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

Natura atto:	Schema di decreto del Presidente della Repubblica
Atto del Governo:	234
Titolo:	Regolamento recante sostituzione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178, 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
Norma di riferimento:	articolo 1, comma 15, della legge 11 gennaio 2018, n. 5 e articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400
Relazione tecnica (RT):	presente

Finalità

Il provvedimento reca lo Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante sostituzione del regolamento di cui al D.P.R. n. 178/2010, 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.

L'art. 1, comma 15 della legge n. 5/2018 ha previsto che, con regolamento di delegificazione, siano apportate le modifiche alle disposizioni regolamentari vigenti che disciplinano le modalità di iscrizione e funzionamento del registro delle opposizioni, con l'abrogazione di eventuali disposizioni regolamentari incompatibili con le norme della presente legge.

La citata legge del 2018 ha riformato il registro delle opposizioni (già istituito ed operante), introducendo - in particolare - la previsione che nel registro debbano comunque essere inserite anche le numerazioni fisse non pubblicate negli elenchi di abbonati (il DPR 178/2010, invece, si applica alle sole numerazioni e ai corrispondenti indirizzi postali riportati in elenchi di contraenti). La legge era assistita da una generale clausola di invarianza (art. 3). Nella precedente legislatura, nel corso dell'esame in sede consultiva presso la V Commissione, il Governo ha chiarito (seduta dell'8 novembre 2017) che l'ampliamento della platea di coloro che dovranno iscriversi al Registro delle opposizioni non avrebbe determinato nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ciò considerato che, da un lato, i costi del funzionamento del Registro delle opposizioni sarebbero stati a carico degli operatori che intendono trasmettere materiale pubblicitario, attraverso la corresponsione delle tariffe di accesso 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 dallo stesso Ministero e, dall'altro, l'articolo 1, comma 13, lettera c), prevede tra i criteri direttivi da seguirsi nella determinazione dell'aggiornamento delle predette tariffe l'integrale copertura dei costi; nella seduta del 17 novembre 2017 la V Commissione ha espresso parere favorevole senza condizioni.

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti delle disposizioni dello schema di decreto che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica (vedi tabella). Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica delle quantificazioni riportate nella relazione tecnica.

Verifica delle quantificazioni

Disposizioni dello schema di decreto legislativo che presentano profili finanziari	Elementi forniti dalla relazione tecnica
<p>Articoli 1-14: vengono riportate le definizioni dell'articolato (articolo 1) e indicato l'ambito di applicazione (articolo 2). Si conferma la previsione dell'istituzione da parte del MISE del Registro relativo agli indirizzi postali riportati negli elenchi di contraenti e a tutte le numerazioni nazionali fisse e mobili, mentre il diritto di opposizione al trattamento dei dati personali può essere esercitato dal contraente iscrivendosi al registro. In particolare, tale diritto, già previsto a legislazione vigente, viene esteso a tutte le numerazioni nazionali, fisse e mobili, che siano o meno riportate negli elenchi dei contraenti (articolo 3).</p> <p>Fra le disposizioni vigenti che vengono confermate, è utile rammentare quelle secondo cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il MISE realizza e gestisce il registro delle opposizioni, anche affidando tale compito a soggetti terzi che ne assumono interamente gli oneri finanziari e organizzativi (articolo 4): si rammenta che il registro, già istituito ed operante a legislazione vigente, è gestito dalla Fondazione Ugo Bordoni, ente esterno al conto consolidato della p. a.; - gli operatori tenuti a consultare il registro corrispondono al gestore del registro le tariffe di accesso: i proventi delle tariffe costituiscono risorse per la gestione del registro stesso; le tariffe sono determinate dal MISE (articolo 6). <p>Sono previste da parte del Ministero dello Sviluppo economico e della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU), campagne informative rivolte ai contraenti volte a favorire la piena consapevolezza dei diritti dei consumatori circa le modalità con cui è possibile opporsi al trattamento di dati per fini di invio di materiale pubblicitario, di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazioni commerciali. Tali campagne sono realizzate con le risorse disponibili di cui al Fondo previsto all'articolo 148 della legge n. 388/2000 (articolo 11): si rammenta che detto articolo destina le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad iniziative a vantaggio dei consumatori.</p>	<p>La relazione tecnica afferma che dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p> <p>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, 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.</p> <p>La RT afferma che 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 c.d. <i>consensate</i> (vale a dire le 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) - 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 <i>start-up</i> per estendere il servizio a tutte le numerazioni nazionali (oltre 100 milioni), 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. Sulle numerazioni nazionali, la RT precisa che, mentre l'attuale servizio è rivolto a circa 13 milioni di numerazioni contenute negli elenchi telefonici pubblici, i contraenti telefonici aventi diritto secondo</p>

Si prevede, infine, l'abrogazione del decreto n. 178/2010 a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di operatività del registro. Inoltre, fino alla sua attivazione, i contraenti telefonici con numerazione presente negli elenchi di contraenti di cui all'articolo 129 del Codice possono esercitare il diritto di opposizione all'utilizzo della numerazione di cui sono intestatari o del corrispondente indirizzo postale, riportati nei medesimi elenchi (articolo 14). Si rammenta che il DPR abrogato era privo di effetti sulla finanza pubblica.

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).

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 e posta elettronica, 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 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 e 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 del decreto prevede la realizzazione e promozione di una campagna informativa da parte del MISE e della Presidenza del Consiglio, 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 n. 388/2000, relativo ai 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.

In merito ai profili di quantificazione, si rammenta preliminarmente che il decreto in esame interviene sulla disciplina del registro delle opposizioni al fine precipuo di estenderne l'operatività alle numerazioni telefoniche nazionali, sia fisse sia mobili, non incluse in elenchi dei contraenti ("elenchi degli abbonati"), mentre a legislazione vigente le numerazioni non incluse non possono beneficiare della tutela del registro.

La predetta estensione è stata disposta dalla legge n. 5 del 2018, la quale ha rinviato l'attuazione della previsione a un regolamento di delegificazione sostitutivo del vigente DPR n. 178/2010: la legge del 2018 è assistita da una generale clausola di invarianza (art. 3). Nella precedente legislatura, il Governo ha chiarito^[1] che l'ampliamento della platea degli iscritti al Registro delle opposizioni non avrebbe determinato nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, posto che i costi del funzionamento del Registro delle

opposizioni sarebbero stati a carico degli operatori che intendono trasmettere materiale pubblicitario, attraverso la corresponsione delle tariffe di accesso elaborate dal Ministero dello sviluppo economico sulla base del piano preventivo predisposto dal gestore e approvato dallo stesso Ministero seguendo il criterio dell'integrale copertura dei costi: la V Commissione ha espresso parere favorevole senza condizioni.

Il decreto in esame conferma dunque la previsione secondo cui gli oneri del registro sono posti a carico degli operatori di telemarketing (articolo 6).

Su tale punto, la relazione tecnica conferma il predetto meccanismo, ribadendone la neutralità. Essa inoltre informa che allo stato gli oneri derivanti dall'ampliamento dell'operatività del registro non sono prevedibili, in quanto occorrerà comunque attendere le consultazioni con gli operatori, tuttavia fornisce elementi informativi riferiti ai costi di prima attuazione del Registro stesso, che possono essere presi a riferimento.

Inoltre, il decreto prevede che, nell'ambito dei proventi dalle sanzioni irrogate dall'AGCM, una quota venga destinata a una campagna informativa sul nuovo funzionamento del Registro delle opposizioni (articolo 11).

Su tale punto, la relazione tecnica conferma la disponibilità delle risorse in relazione ad una campagna non più onerosa di quella iniziale (per la quale furono spesi circa 300mila euro): inoltre essa ribadisce che la spesa dovrà avvenire nel limite delle risorse disponibili, e pertanto non sono prevedibili effetti sui saldi di finanza pubblica.

Per quanto attiene all'articolo 6, alla luce degli elementi forniti dalla relazione tecnica, che evidenzia l'impatto iniziale in termini di incremento delle utenze potenzialmente coinvolte e della necessità di adeguamenti sul piano organizzativo e delle strumentazioni informatiche, andrebbero acquisiti elementi volti a confermare l'idoneità del meccanismo di aggiornamento tariffario ad assicurare l'allineamento tra costi da sostenere e gettito tariffario, anche dal punto di vista temporale, soprattutto nella fase di primo impianto.

In proposito si osserva che la RT non indica la stima delle predette spese, rinviandola ad una fase successiva di consultazione con gli operatori.

Non si formulano osservazioni sull'articolo 11 alla luce degli elementi forniti dalla relazione tecnica, né circa le restanti disposizioni che risultano riprodotte della legislazione vigente oppure di carattere ordinamentale o tali da comportare oneri per i soli soggetti privati.

In merito ai profili di copertura finanziaria, la relazione tecnica precisa che agli oneri derivanti dalla campagna informativa concernente il Registro pubblico delle opposizioni, come modificato dal decreto in oggetto, prevista dall'articolo 11, si provvede nell'ambito delle risorse disponibili sul fondo previsto dall'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che reca le somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

A tal riguardo si potrebbe valutare l'opportunità di introdurre nel testo del provvedimento una clausola di invarianza finanziaria del seguente tenore: "Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

[1] Per la ricostruzione dettagliata si veda l'introduzione del presente dossier.