

CAMERA DEI DEPUTATI

IX° Commissione

Trasporti, Poste e Telecomunicazioni

X° Commissione

Attività Produttive, Commercio e Turismo

Proposte di Legge in materia di organizzazione

e funzionamento dei call center e di protezione dei consumatori

A.C. 579 - A.C. 1316 - A.C. 2040 – A.C. 2045 – A.C. 2062 - A.C. 2081

Osservazioni e proposte di U.Di.Con. APS

Con il presente documento l'U.Di.Con. APS – Unione per la Difesa dei Consumatori, iscritta nell'elenco delle Associazioni dei Consumatori e degli Utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 e membro del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), interviene nell'esame dei testi in epigrafe, con le seguenti riflessioni.

Premessa metodologica

Le proposte di Legge in esame sono accumulate dall'obiettivo di disciplinare l'attività dei call center, settore contraddistinto da vari risvolti, di natura economica, giuslavoristica, nonché inerenti alla tutela del consumatore.

In relazione a ciò, deve premettersi che la Scrivente ha l'obiettivo statutario di tutelare quest'ultima figura; la presente esposizione si concentrerà pertanto sulle disposizioni in grado di incidere sulla protezione del consumatore.

1) Riflessioni comuni a tutte le proposte. L'esigenza di fermare in radice ogniforma di *spoofing* e telemarketing aggressivo.

Quanto ai testi in esame, gli stessi propongono tutti, in vario modo, metodologie di valore per una migliore tutela per il Consumatore, specie in relazione al contrasto alle chiamate illegali.

Il riferimento è tanto alla prassi del c.d. *spoofing*, ovvero la falsificazione dell'identificativo (ID) chiamante, quanto al telemarketing "selvaggio".

Le misure proposte (su tutte: inversione del regime di funzionamento del registro delle opposizioni, da *opt-out* a *opt-in*; introduzione di una responsabilità solidale del Committente o degli operatori per le violazioni dei call center; istituzione di un Osservatorio sul punto; inclusione dello *spoofing* tra le pratiche aggressive ex artt. 24 e ss. del Codice del Consumo, D. Lgs. 206/2005) sono infatti modifiche certamente migliorative dell'attuale scenario, contraddistinto dal perdurare delle chiamate illegali e di disturbo.

Tuttavia, le stesse risultano essere delle misure di contrasto che agiscono a valle del sistema, che non arrivano ad incidere sulle cause a monte dell'odioso fenomeno citato.

Ad avviso della Scrivente, il nodo da recidere deve essere individuato nella fattibilità tecnica degli strumenti che concernono tali condotte.

Le prassi illecite insegnano infatti che:

- risulta tecnicamente possibile falsificare l'identificativo del chiamante (sia nelle telefonate vocali che negli sms), in modo tale da simulare l'identità altrui (c.d. *spoofing*);
- risulta altresì possibile l'utilizzo massiccio di numeri di telefono "fittizi", da utilizzare per un brevissimo periodo di tempo e poi dismettere; ciò consente

di effettuare contatti massivi e di rendere difficile il rintraccio dell'effettivo chiamante.

Ciò consente ai malfattori di avere strumenti tecnici che gli consentono di porsi del tutto al di fuori di ogni regolamentazione possibile, presente e futura.

Se non si recidono tali facoltà tecniche, la prassi è destinata a perdurare.

In tale contesto, ogni misura regolatoria -finanche la migliore- corre il pericolo di essere inefficace per il consumatore.

Dal punto di vista della Scrivente, occorre quanto prima addivenire alla certezza, univocità e rintracciabilità dell'identità chiamante, per tutelare l'affidamento del cittadino-consumatore nel sistema di telecomunicazioni, altrimenti destinato a venire meno.

Tale esigenza si fa impellente se si considerano le prospettive che i malintenzionati potrebbero avere ricorrendo all'Intelligenza Artificiale.

Tutto ciò presuppone una prospettiva nazionale ed una sovranazionale: è necessario trovare gli strumenti tecnici per bloccare anche le chiamate dall'estero.

In questa ottica, si impone una regolamentazione a monte, in capo ai gestori delle Telecomunicazioni, che conduca all'implementazione di filtri tecnici in grado di bloccare ogni tentativo di contatto non genuino.

In tale impostazione, tutte le altre misure regolatorie si pongono a valle.

2) Misure urgenti sullo spoofing; creazione di una white list di numeri a tutela rafforzata.

Si manifesta l'urgenza di adottare una misura minima con la massima celerità, che riguarda la protezione di numeri particolarmente sensibili.

I frodatori arrivano a simulare il numero chiamante di enti particolarmente meritevoli di fiducia, come Banche, Poste, Carabinieri ed altre forze dell'ordine.

Questo rende il tentativo di truffa molto difficile da identificare, in quanto il consumatore è indotto a "fare affidamento" su quanto affermato da tali enti. Alla luce di ciò, si suggerisce che i numeri di tali enti "sensibili" siano quanto prima

raccolti e messi in sicurezza con adeguati mezzi tecnici, affinché non siano in nessun modo clonabili.

Ciò appare un obiettivo minimo ed irrinunciabile, a prescindere dall'*iter* dei testi odierni.

Ad ogni buon fine, si precisa che la medesima proposta è stata avanzata dalla Scrivente anche nell'ambito dei lavori AGCom sul punto, incardinati con la Delibera 457/24/Cons.

La presenza di lavori contemporanei dell'Autorità su temi analoghi suggerisce l'opportunità di coordinare sin d'ora misure comuni.

La Scrivente teme che, in assenza di una disciplina organica, i soggetti potenzialmente in grado di agire in radice sul problema con l'adozione di misure filtro sulla rete TLC possano evitare tali misure, vedendo nelle stesse esclusivamente un costo da sostenere.

Al contrario, si ritiene che la sicurezza sia un valore inestimabile e non negoziabile; pertanto si auspica che il Legislatore agisca sul punto, anche con delega al Governo.

Ciò premesso, si esprimono riflessioni di dettaglio sulle misure che assumono maggior rilievo per i consumatori ad avviso della Scrivente.

Essendo molte delle misure trattate da più testi, si procederà per tematiche.

3) inversione del regime di funzionamento del registro delle opposizioni, da *opt-out* a *opt-in* (AC 579; AC 2040; AC 2045)

Attualmente, il registro delle opposizioni prevede di esprimere l'opposizione alle chiamate di *marketing*, che diversamente è dunque consentito.

In questa sede, in alcune delle proposte si prevede l'inversione del sistema: fare in modo che si manifesti il consenso alle chiamate di marketing, che si presumono dunque vietate in assenza della predetta manifestazione di volontà.

Il sistema sembra essere idoneo a fermare il *telemarketing* indesiderato alla radice, ma in realtà è destinato ad essere inefficace, perché non è in grado di bloccare chi agisce ponendosi al di fuori delle regole (v. *supra*).

A riprova di ciò, si ricorda che molti consumatori sono contattati anche se hanno espresso il diniego nel richiamato registro, secondo l'attuale funzionamento.

In altri termini, la misura si profila come inefficace se non accompagnata da adeguati blocchi sulla rete TLC.

4) Responsabilità solidale del Committente per le violazioni del call center (AC 1316; AC 2062)

Si introduce la responsabilità solidale del Committente per alcune violazioni dei call center affidatari dei servizi.

Trattasi di una misura altamente condivisibile in linea di principio, in quanto dotata di intrinseca efficacia deterrente.

Tuttavia, se si intende gravare sull'azienda che effettivamente beneficia dei servizi resi dal call center, la misura incontra un grave limite: così come è formulata, la norma presuppone che tra l'azienda che beneficia dell'attività suddetta ed il call center non ci siano altri intermediari: il committente solidale sembra essere quello che ha direttamente dato l'incarico al call center.

Basterebbe dunque interporre un soggetto tra azienda beneficiaria e call center per vanificare ogni potere deterrente per il beneficiario.

È dunque necessario riformulare la norma, affermando che l'azienda effettivamente beneficiaria dei servizi sia sempre solidalmente responsabile, anche in caso non sia il committente diretto del call center di fatto operante.

Questo renderebbe economicamente controproducente lo sfruttamento di call center irregolari per i beneficiari ultimi dei loro servizi, tagliando in radice ogni opportunità che incentiva al perdurare del fenomeno.

5) Obbligo di pronta risposta (AC 1316; AC 579)

La misura è condivisibile. Ciò in ragione delle attese notoriamente sperimentate dai consumatori al telefono e del costante rinvio ad altri canali (ad es. chatbot). In ogni caso, si consiglia di rafforzare la stessa con un sistema di monitoraggio adeguatamente deterrente. Inoltre, con riferimento ai tempi di lavorazione effettiva delle istanze del consumatore, si consiglia di prevedere tempi brevi in caso di urgenze.

6) Osservatorio nazionale per il settore dei call center (AC 1316; AC 2040; AC 2062)

L'introduzione di un osservatorio permanente nell'ambito in esame è senza dubbio una misura condivisibile, poiché consenta di mantenere alta l'attenzione sul tema, evidentemente delicato e bisognoso di un *follow up* continuo.

In particolare si esprime apprezzamento per la partecipazione necessaria delle associazioni del CNCU.

Si precisa tuttavia che anche il tavolo è destinato a fallire nella lotta alle chiamate illegali, se non sono stabilite le misure tecniche indicate al punto 1): in tal caso, ogni proposta del tavolo potrebbe rivelarsi incapace di bloccare alcunché.

7) Spoofting come pratica aggressiva (AC 2045)

La misura è condivisibile in quanto dotata di una evidente efficacia deterrente nei riguardi di coloro che attuano tale odiosa prassi.

Tuttavia, occorre precisare che alla luce della possibilità di utilizzare un massiccio numero di numeri fittizi, l'effettiva rintracciabilità dei call center appare limitata, specie in chiave sovranazionale.

Ne consegue che, in assenza di un soggetto a cui ascrivere la condotta, la norma rimarrebbe inapplicata.

Ciò conferma la necessità di introdurre le limitazioni tecniche di cui al punto 1).

8) Responsabilità solidale degli operatori TELCO in relazione a pratiche di spoofing (AC 2045)

Si condivide l'introduzione della responsabilità solidale in capo agli operatori telefonici che, per dolo negligenza o imperizia, favoriscono le prassi illecite in commento.

La disposizione, infatti, garantisce l'effettiva applicazione delle misure a tutela del consumatore che insistono sulla rete TLC e sulla gestione del traffico, con riferimento alla capacità dei sistemi di garantire la genuinità delle chiamate.

La disposizione appare particolarmente efficace se abbinata alla responsabilità dei committenti (v. *supra*).

Tutto ciò premesso si auspica una integrazione dei testi che tenga conto delle riflessioni esplicate, e che -in estrema sintesi- introduca misure tecniche sulla rete in grado di bloccare il traffico non genuino. Si richiama infine l'esigenza delle misure urgenti sullo spoofing indicate sub 2).

Auspiciando che le suestese riflessioni si rivelino utili al lavoro di Codesta Spettabile Commissione, si ringrazia per la possibilità di inoltrare il presente contributo.

Con riserva di ulteriormente dedurre nelle modalità che saranno ritenute opportune.

Roma, 13/01/2025

U.Di.Con. APS

Il Presidente

Dott.ssa Martina Donini

Appendice - nota breve sui singoli testi

AC 579 – il testo prevede l’inversione del funzionamento del registro delle opposizioni, v. le riflessioni sul punto, sub 3);

AC 1316 – il testo si distingue per completezza, si suggerisce l’adozione di strumenti incisivi di contrasto tecnico allo *spoofing*, come indicate nelle memorie suestese nella loro interezza;

AC 2040 - il testo prevede l’inversione del funzionamento del registro delle opposizioni, v. le riflessioni sul punto, sub 3); il testo può essere integrato con le misure a tutela dei consumatori così come indicate nel presente documento;

AC 2045 – il testo prevede l’inserimento dello *spoofing* come pratica commerciale scorretta e l’introduzione della responsabilità solidale degli operatori, v. riflessioni sui punti, rispettivamente sub 7) e 8);

AC 2062 – il testo, per quanto organico, potrebbe essere rafforzato con misure a tutela dei consumatori come indicate nelle memorie suestese nella loro interezza;

AC 2081 – il testo si distingue per lo strumento della delega al Governo, secondo principi condivisibili; nel settore in oggetto, la delega potrebbe essere opportuna a causa della complessità sottostante.