



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice FISSORE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 2017

Disposizioni per l'istituzione del registro universale dei consensi

ONOREVOLI SENATORI. – La normativa italiana sulla *privacy*, già a partire dall'approvazione della legge n. 675 del 1996, è nata su un duplice presupposto: il riconoscimento del valore soggettivo del dato personale come elemento distintivo e proprio del cittadino, capace di rivelarne aspetti personali anche sensibili, ma anche di metterne a repentaglio i diritti alla riservatezza, all'immagine e all'oblio; il riconoscimento del valore economico del dato personale in quanto suscettibile da solo o in relazione alla sua circolazione, di generare interessi commerciali significativi, con riflessi anche rispetto alla libertà d'impresa e alla leale concorrenza tra imprese.

Il bilanciamento di questi valori, secondo le intenzioni del legislatore del 1996 e del 2003, in linea di massima riprese anche dalla recente riforma europea di cui al regolamento (UE) 2016/679, ha posto al centro la dimensione soggettiva del dato personale, ponendo a carico dell'interessato il potere di verificare, controllare e gestire l'utilizzo e la circolazione dei propri dati, a prescindere dagli obblighi nascenti dal vincolo contrattuale e fatte salve le ipotesi di legge previste in deroga.

L'evoluzione degli ultimi venti anni ci dice, tuttavia, che questo sistema non ha saputo stare al passo con i tempi di *internet* e della diffusione su larga scala della telefonia mobile e questo per una serie di evidenti problematiche, mai affrontate realmente, tra le quali: la comunicazione senza controllo dei dati a soggetti terzi per fini di *marketing* e l'utilizzo illegittimo dei dati stessi; la nomina indiscriminata di società terze come responsabili di trattamento da parte del titolare del trattamento dei dati; la difficoltà di eser-

cizio dei diritti previsti dall'articolo 7 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, (cosiddetto codice della *privacy*), sia per la scelta del mezzo di comunicazione, sia per l'identificazione del soggetto destinatario; le limitazioni connesse all'operatività del registro delle opposizioni; la raccolta dei dati tramite formulari non corretti, anche ai sensi dell'articolo 13 del codice della *privacy*, dai contenuti criptici e mai omogenei.

Le abitudini dei consumatori sono diventate merce di scambio e oggetto di analisi puntuale, generando *cluster* sempre più mirati e associando, incrociando ed elaborando dati per ottenere un profilo sempre più dettagliato, sempre più intrusivo. Inoltre, nell'era dei *Big Data*, delle indagini predittive e del *social business*, l'analisi del valore generato dai dati personali, più o meno volontariamente e consapevolmente ceduti, è divenuto un *must*, o quasi, per tutte le aziende.

Le nostre identità di consumatori sono preziosissime miniere per grandi e piccole aziende che estraggono più o meno lecitamente i dati dalle nostre attività quotidiane e per altre che li comprano per fare *marketing* o *telemarketing*. In questa filiera c'è chi si procura nomi e numeri in maniera trasparente, ma anche chi lo fa in modo illecito: accanto alle liste autorizzate, le cosiddette liste consensate, esiste un mercato nero di liste non ufficiali, composte da dati acquisiti senza il consenso espresso dei diretti interessati.

Questo traffico di dati personali utilizzati per l'invio illegittimo di comunicazioni commerciali non sollecitate rappresenta un *vulnus* non solo per i diritti del cittadino ma

per la libera concorrenza delle imprese: infatti gli enti commerciali che seguono le regole del diritto, limitando la propria attività promozionale ai canali di acquisizione lecita dei dati personali dei destinatari, subiscono una penalizzazione netta e pesante rispetto a chi si propone sul mercato in maniera aggressiva e spregiudicata, guadagnando fette di mercato a scapito degli operatori corretti.

Oltre al problema del trattamento di dati effettuato senza il previo assenso dell'interessato, c'è però quello di chi rilascia espressamente l'assenso al trattamento dei propri dati a fini commerciali ma con troppa superficialità e leggerezza, non avendo consapevolezza delle conseguenze e dei rischi.

Il *Financial Times*, nel 2013, ha messo a punto un *test* alquanto provocatorio in grado di calcolare, rispondendo a una serie di domande inerenti il proprio *status* (dai beni posseduti agli *hobby*, passando per malattie croniche e stato familiare), il valore commerciale di ogni singolo profilo e calcolare il valore dei dati personali: è risultato che i dati profilati di un lavoratore del settore *non profit* valgono, ad esempio, circa 19 centesimi di dollaro; ma se il soggetto dichiara di essere milionario il prezzo si impenna immediatamente, arrivando quasi a raddoppiare.

A conti fatti essere autorizzati a detenere, conservare e utilizzare liste di dati di milioni di utenti è una ricchezza. E più dettagliate sono, più il valore aumenta.

Ma la concorrenza al ribasso prevede la massiccia presenza di aziende che producono e vendono liste non autorizzate, dove si trova di tutto: nomi degli iscritti al registro pubblico delle opposizioni, che quindi non dovrebbero essere contattati, numeri estratti illegalmente dalle pagine personali di *Facebook* o *Twitter* o da altri siti (eclatante il caso di *change.org*: la piattaforma di petizioni *online* più famosa al mondo è finita sotto accusa per presunte vendite di dati personali per ricerche di mercato) oppure tramite *software* specifici che fanno

web scraping. Ovviamente i prezzi di queste liste sono più bassi e l'utilizzo si diffonde con grande facilità.

Mediamente un consumatore che sia intestatario di utenze, titolare di conti correnti che ha richiesto preventivi *online* (rc auto, prestiti, mutui...), intestatario di carte fedeltà riceve dai 10 ai 15 contatti commerciali a settimana. Questo numero di contatti è comprensivo di chiamate ricevute e a cui si è risposto; chiamate ricevute e a cui non si è risposto; chiamate ricevute ma bloccate preventivamente da *app* specializzate; sms.

Proporzionalmente, di questi contatti commerciali, il 90 per cento è composto da chiamate, il restante 10 per cento da sms, anche se il numero di contatti di *tele-marketing* via sms è in costante aumento.

Un altro dato significativo concerne il «*recalling*» selvaggio da parte di alcuni operatori. Il *recalling* prevede principalmente due opzioni: l'operatore richiama se il consumatore non ha risposto o se ha risposto e ha segnalato disinteresse.

Si stima che circa il 70 per cento dei consumatori riceve chiamate dallo stesso operatore anche nel momento in cui risponde e mostra disinteresse all'offerta dell'operatore. Non di rado può ricevere anche fino a 5-7 chiamate settimanali dallo stesso operatore.

Chi riceve la chiamata può chiedere all'operatore di *call center* di non venire più ricontattato, oppure iscriverne il proprio numero fisso al registro delle opposizioni, se presente negli elenchi telefonici pubblici, ma sono dei meri palliativi.

Qual è il rischio per le società di *call center* che non rispettino la volontà dell'utente? Semplicemente che questo faccia una segnalazione al Garante per la *privacy*, il quale decida di comminare una multa: dal 2011 a tutto il 2015, pur essendo state elevate sanzioni per 2,6 milioni di euro, gli abusi continuano. Segno che esse sono troppo esigue e non adatte a costituire un deterrente efficace a scoraggiare pratiche ancora, evidentemente, troppo redditizie.

Nella «Raccomandazione sul commercio elettronico» adottata il 24 marzo scorso dal Consiglio OCSE, al fine di sostenere il mercato del commercio elettronico e migliorare la fiducia degli utenti, l'OCSE ha rimarcato più volte la necessità di rafforzare la tutela dei dati personali implementando adeguate misure di sicurezza contro violazioni e *cyber*-attacchi ed evitando che le imprese adottino pratiche ingannevoli per la raccolta e l'utilizzo dei dati personali dei consumatori. Particolare attenzione dovrebbe essere posta tra l'altro alla corretta informazione dei consumatori per consentire loro di esercitare scelte consapevoli. Di recente l'Adoc ha segnalato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un grande *brand* dell'elettronica che, nella propria piattaforma di vendita *on-line*, inibisce ai consumatori la possibilità di negare l'autorizzazione al trattamento dei propri dati personali per fini commerciali e nella cessione a terzi, subordinando l'acquisto del bene offerto a campi obbligatori in tal senso.

Il 4 maggio 2016, i testi del regolamento e della nuova direttiva in materia di *privacy* sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea in tutte le lingue ufficiali. La direttiva è entrata in vigore il 5 maggio 2016 e gli Stati membri dell'UE dovranno recepirla nel loro diritto nazionale entro il 6 maggio 2018.

L'obiettivo di questa nuova serie di norme è quello di restituire ai cittadini il controllo dei propri dati personali e semplificare il contesto normativo per le imprese. La riforma della protezione dei dati infatti sarà un fattore chiave del mercato unico digitale, a cui la Commissione ha dato la priorità assoluta.

Nel 2014 il Garante della *privacy* ha ricevuto più di cinquemila segnalazioni di consumatori, ma le violazioni e gli abusi subiti dai cittadini attraverso il *telemarketing* ag-

gressivo sono infinitamente di più. Il registro delle opposizioni non può rimanere l'unico strumento che ad oggi consente al consumatore di «difendersi» dalle offerte commerciali indesiderate: è uno strumento del tutto spuntato e limitato, che non mette al riparo il consumatore la cui utenza non compare negli elenchi pubblici e che non permette allo stesso né di sapere con esattezza a quali operatori ha dato il consenso né di revocare facilmente quest'ultimo.

In forza di quanto detto, le proposte contenute nel disegno di legge perseguono l'obiettivo di rafforzare il sistema di verifica e controllo dei propri dati personali da parte di tutti i cittadini e cogliere l'occasione per introdurre strumenti ulteriori in grado di introdurre, di fatto, un esercizio attivo del diritto alla piena disponibilità dei propri dati. Riteniamo che le funzionalità attualmente proprie del registro delle opposizioni, debbano essere ampliate e migliorate prevedendo la creazione di un registro universale dei consensi, che consenta agli utenti (già opportunamente identificati ad esempio tramite SPID) di visualizzare tutti i trattamenti a fini commerciali in essere e contestualmente esercitare selettivamente e su propria scelta la revoca del consenso. Questa opzione agevolerebbe l'esercizio dei diritti correnti e avrebbe evidenti vantaggi in termini di immediatezza. Lo Stato italiano già vanta esperienze simili, si pensi al cosiddetto «spesometro» ossia la comunicazione polivalente ai fini IVA disposta ai sensi dell'articolo 21 del decreto-legge n. 78 del 2010, con la quale l'Agenzia delle entrate riceve da parte di tutti i soggetti IVA del Paese l'elenco clienti e fornitori. Nel caso di specie i soggetti IVA dovrebbero comunicare l'elenco dei codici fiscali dei clienti con riguardo a cui abbia posto in essere trattamento dei dati a fini commerciali con o senza comunicazione di dati a terzi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione del registro universale dei consensi)

1. Al fine di agevolare l'esercizio da parte del cittadino dei diritti di cui all'articolo 7 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e di prevenire e impedire forme invasive di comunicazioni indesiderate mediante comunicazioni elettroniche di materiale pubblicitario, di vendita diretta o per il compimento di indagini di mercato o di comunicazione commerciale, di seguito *telemarketing*, all'articolo 130 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma *3-bis* è sostituito dal seguente:

«*3-bis*. Con il decreto di cui al comma *3-ter*, è istituito il registro universale dei consensi, nel quale, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 129, sono riportati i trattamenti dei dati di cui all'articolo 7, comma 4, lettera *b*), ed è consentito l'esercizio con modalità semplificate e anche in via telematica dei diritti previsti dagli articoli 7 e 8»;

b) al comma *3-ter*, le lettere *c*), *d*), *e*), *f*) e *g*) sono abrogate;

c) dopo il comma *3-quater*, sono inseriti i seguenti commi:

«*3-quinquies*. Presso il registro di cui all'articolo *3-bis* vengono rese disponibili al cittadino, in via telematica e previa identificazione dell'utente interessato, funzionalità di visualizzazione dati e opzione di revoca del consenso prestato con riferimento ai sin-

goli trattamenti i cui dati personali siano stati raccolti per le finalità di cui all'articolo 7, comma 4, lettera *b*), e comunicati al predetto registro in conformità alle disposizioni seguenti.

3-sexies. Le funzionalità di cui al comma *3-quinquies* sono rese disponibili previa comunicazione telematica al registro, da parte dei titolari dei trattamenti di dati personali detenuti per le finalità di cui all'articolo 7, comma 4, lettera *b*), di un documento informatico contenente il riepilogo dei dati personali oggetto di trattamento e l'indicazione delle finalità del medesimo.

3-septies. Le funzionalità previste dal comma *3-quinquies* sono implementate con il decreto di cui al comma *3-ter*.

3-octies. L'obbligo di trasmissione dei dati e delle informazioni di cui al comma *3-sexies* comprende tutti i trattamenti di cui all'articolo 7, comma 4, lettera *b*), in essere e successivi rispetto alla data di entrata in vigore della presente disposizione e si estende a tutte le variazioni dei dati e delle informazioni oggetto di comunicazione, che devono essere inviate al registro entro quindici giorni dalla variazione stessa. Le opzioni di revoca di cui al comma *3-quinquies* devono essere rese operative dal titolare del trattamento entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione telematica inviata dal registro.

3-novies. Le informazioni e i dati comunicati al registro dei consensi da parte degli operatori, possono essere visualizzati ed estratti dall'interessato, in formato digitale, dal proprio *account* e costituiscono prova in giudizio in caso di contenzioso con l'operatore stesso, con riguardo all'esistenza del trattamento».

2. Per le finalità di cui al comma *3-bis* dell'articolo 130 del codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, modificato dal comma 1, lettera *a*), del presente articolo, il decreto per l'istituzione del registro universale dei consensi è adottato, ai sensi del-

l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, acquisito il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, nonché, per i relativi profili di competenza, il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che si esprime entro il medesimo termine, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. La disciplina di cui al comma 3-bis dell'articolo 130 del codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, modificato dal comma 1, lettera a), del presente articolo, si applica a tutti i trattamenti di dati per i fini di cui all'articolo 7, comma 4, lettera b), del codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, anche se aventi origine dalla cessione o dalla vendita di tali dati ad altri operatori da parte di titolari di attività *on-line* ovvero *off-line* che abbiano raccolto tali dati, anche legittimamente, presso gli interessati o presso terzi.

Art. 2.

(Obblighi e sanzioni per gli operatori titolari dei trattamenti di dati personali)

1. Con riferimento ai trattamenti di dati di cui all'articolo 1, effettuati nel particolare ambito del *telemarketing*, anche in assenza di specifica richiesta dell'interessato, gli operatori o i loro responsabili o gli incaricati del trattamento di dati personali, ad inizio chiamata e in ogni caso prima del messaggio commerciale, indicano con precisione agli interessati come sono stati estratti i loro dati personali, fornendo altresì le indicazioni utili alla verifica e modifica delle informazioni fornite mediante il registro di cui all'articolo 130, comma 3-bis, del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, modificato dall'articolo 1 della presente legge. L'interessato è altresì informato

della possibilità di revoca specifica del consenso prestato al trattamento dei propri dati mediante il medesimo strumento.

2. In caso di violazione degli obblighi di comunicazione di cui al comma 1 del presente articolo e ai commi 3-*sexies* e 3-*octies* dell'articolo 130 del codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, introdotti dall'articolo 1, comma 1, lettera *c*), della presente legge, da parte degli operatori titolari dei trattamenti di dati personali detenuti per le finalità di cui all'articolo 7, comma 4, lettera *b*), si applica la sanzione di cui all'articolo 162, comma 2-*quater*, del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Art. 3.

(Campagne informative sulle modalità di opposizione al trattamento dei dati personali)

1. Ai sensi dell'articolo 4 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, 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 campagne informative, almeno annuali, rivolte ai cittadini, idonee 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 mediante l'impiego del telefono o di altro mezzo, anche telematico.