

Garante per la protezione
dei dati personali

Il Garante ritiene utile al fine di poter dare una precisa e uniforme attuazione dei principi espressi dalla direttiva 97/66 CE, invitare i componenti della direzione generale XIII della Commissione europea, ad investire della problematica il Gruppo previsto dall'art. 29 della direttiva n. 95/46 che riunisce le autorità garanti europee in materia di protezione dei dati.

Roma, li 5 ottobre 1999

Ministero delle comunicazioni
Ufficio legislativo
Roma

e p.c. Rappresentanza permanente d'Italia presso
l'Unione europea
Bruxelles

Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Dipartimento affari giuridici e legislativi
- Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie
Ministero della giustizia
Ufficio legislativo

Autorità per le garanzie nelle
comunicazioni
Roma

OGGETTO: norme comunitarie e nazionali sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (direttiva 97/66/CE e d.lg. n. 171/1998).

1. Si fa riferimento alle osservazioni formulate dalla Direzione generale XIII della Commissione europea di cui alla nota n. 3104 dell'11 maggio scorso, secondo la quale le disposizioni sulla protezione dei dati personali in tema di fatturazione dettagliata nei servizi di telecomunicazione, contenute nel decreto legislativo n. 171 del 1998, avrebbero attuato in modo restrittivo le norme comunitarie che disciplinano la materia (direttiva 97/66/CE).

La scelta di obbligare i fornitori a "mascherare" le ultime tre cifre dei numeri indicati nella fatturazione richiesta dagli abbonati (art. 5 d.lg. n. 171 cit.), rappresenterebbe secondo la DG XIII una limitazione eccessiva, specie in riferimento a numeri brevi (esempio, 6 cifre) o al traffico locale, rendendo difficile la verifica degli addebiti e riducendo così la trasparenza delle fatturazioni a danno dei consumatori.

Le disposizioni della direttiva n. 97/66/CE (v. il "considerando" 18) individuerebbero infatti la misura del mascheramento in alternativa alla previsione di altre misure di pagamento delle singole chiamate. La successiva direttiva n. 98/10/CE, integrerebbe poi le disposizioni appena citate nell'ambito della fornitura di servizi di telefonia vocale, imponendo "agli operatori di telecomunicazioni l'obbligo di fornire gratuitamente un livello base di dettaglio nelle fatture telefoniche" che dovrebbe "essere sufficiente a permettere la verifica dei costi inerenti all'uso sostenuti dall'abbonato".

La D.G. XIII ritiene quindi necessaria una modifica del d.lg. n. 171 in modo da consentire il

"mascheramento" delle ultime tre cifre *"solo su esplicita richiesta dell'abbonato"*.

La medesima Direzione infine ha evidenziato due ulteriori aspetti relativi alla trasposizione di alcune disposizioni della direttiva n. 97/66/CE concernenti, in particolare:

- l'obbligo per i fornitori di informare gli utenti sulla disponibilità delle varie funzioni inerenti alla presentazione dell'identificazione della linea chiamante (cfr. art. 8, par. 6, dir. 97/66/CE, in rapporto all'art. 6, comma 6, del d.lg. n. 171);
- le procedure trasparenti per disciplinare i casi di emergenza nei quali, per la sicurezza dell'utente, è possibile annullare la soppressione dell'identificazione della linea chiamante linea per linea (art. 9, par. b), dir. 97/66/CE).

2. Va osservato preliminarmente che in tema di fatturazione dettagliata la DG XIII non contesta la conformità al diritto comunitario del d.lg. n. 171/1998 e riconosce anzi (p. 2 della citata nota) che non vi è formale contraddizione tra l'art. 5, comma 3, di tale decreto e la direttiva n. 97/66/CE.

È stata posta in altre parole una questione di ragionevolezza e di funzionalità della norma in tema che non può essere valutata, però, in relazione ad un solo contesto nazionale.

Come accennato, la misura del "mascheramento" è prevista dalla direttiva n. 97/66/CE ed era già adottata in precedenza in alcuni Paesi. Tale direttiva non è stata ancora attuata, poi, in tutta l'Unione e sarebbe opportuno un esame comparato delle scelte operate o in corso di maturazione nei singoli Paesi.

La direttiva ha previsto una sede apposita nella quale condurre tale verifica e per individuare le modalità più opportune per recepire il diritto comunitario in materia, nonché per analizzare le disarmonie e le difficoltà insorte in sede di sua attuazione. Si tratta del Gruppo previsto dall'art. 29 della direttiva n. 95/46 che riunisce le autorità garanti europee in materia di protezione dei dati, al quale una specifica disposizione della direttiva n. 97/66/CE ha esteso i compiti di monitoraggio e di proposta già previsti dalla direttiva n. 95/46/CE (art. 14 par. 3).

Si suggerisce quindi di invitare i competenti servizi della Commissione ad investire della problematica tale Gruppo, tenendo presente che la direttiva n. 98/10/CE non a caso subordina in più punti l'efficacia delle proprie disposizioni alle direttive in materia di protezione dei dati nn. 95/46/CE e 97/66/CE (vedi, ad esempio, l'art. 14 par. 2).

3. Nel merito, occorre ricordare che la direttiva n. 97/66/CE non individua precise misure per conciliare i diritti degli abbonati con il diritto alla vita privata degli utenti chiamanti e degli abbonati chiamati, e menziona unicamente alcune soluzioni esemplificative utilizzabili alternativamente a discrezione degli Stati membri. Tra gli esempi prospettati figurano sia le modalità di pagamento diverse dall'addebito nella fatturazione (carte di credito, carte telefoniche prepagate anche anonime, ecc.), sia, in alternativa, il "mascheramento" di alcune cifre.

Il d.lg. n. 171/98 ha previsto invece entrambe queste misure, in quanto ha introdotto sia il "mascheramento" obbligatorio delle ultime tre cifre, sia l'obbligo, per i fornitori, di far sì che *"i servizi richiesti e le chiamate effettuate da qualsiasi terminale possano essere pagate con modalità alternative alla fatturazione, anche anonime, quali le carte di pagamento o prepagate"* (art. 5, comma 1).

4. In un provvedimento adottato il 5 ottobre 1998 (allegato in copia), il Garante ha sottolineato che una riflessione sul piano normativo relativamente al "mascheramento" è senz'altro opportuna, ma deve essere affiancata dal contestuale rispetto da parte dei fornitori dell'obbligo previsto dall'art. 5, comma 1, del d.lg.

n. 171, in modo da rendere effettivamente disponibili agli utenti alcune modalità alternative alla fatturazione, che assicurino *"un accesso anonimo, o rigorosamente privato, ai servizi di telecomunicazione offerti al pubblico, quali carte telefoniche, oppure possibilità di pagamento con carta di credito"* (considerando 18 dir. 97/66/CE).

Il sistema prospettato dalle norme comunitarie mira a contemperare il diritto dell'abbonato pagante di verificare la correttezza degli addebiti e il diritto alla riservatezza degli utenti chiamanti e degli abbonati chiamati.

In generale l'istituto del "mascheramento" di alcune cifre può risultare utile, in quanto riduce il numero dei dati personali in circolazione (specie nell'attuale fase di evoluzione delle telecomunicazioni in Italia, caratterizzato da un ritardo nell'attuazione delle innovazioni tecnologiche che avrebbero già dovuto rendere facilmente accessibili al pubblico alcune modalità alternative di pagamento).

Il medesimo istituto, però, non soddisfa pienamente diversi abbonati (questa Autorità ha ad esempio ricordato, accanto ad altre ipotesi già indicate dalla D.G. XIII, il caso *"dell'abbonato unico utente dell'apparecchio"*; ad esso può essere aggiunto quello di un'utenza affari, presso la quale debbano distinguersi determinati tipi di chiamata).

Per ovviare a queste insoddisfazioni della clientela, una soluzione praticabile risiede nel rendere effettivamente disponibili le predette modalità alternative di pagamento; altrimenti, non essendosi ancora sperimentate altre soluzioni per bilanciare i diritti coinvolti, non sarebbe possibile garantire l'equo contemperamento tra i legittimi interessi dell'abbonato e il diritto alla riservatezza degli utenti chiamanti e degli abbonati chiamati.

In altre parole, solo l'effettiva introduzione di tali strumenti renderebbe possibile la modifica dell'istituto del mascheramento. Altrimenti, procedendo unicamente e semplicemente a tale modifica, l'Italia sarebbe inadempiente rispetto alle indicazioni della direttiva.

In questa prospettiva, con il provvedimento già citato, il Garante ha quindi segnalato ai fornitori dei servizi telefonici la necessità di dare rapida attuazione al disposto normativo, *"rendendo effettiva ed agevole la possibilità per gli abbonati e gli utenti di avvalersi, in alternativa alla fatturazione dettagliata, di strumenti di pagamento delle chiamate telefoniche che garantiscano l'anonimato"*.

La soluzione proposta dalla D.G. XIII (demandare all'abbonato pagante la scelta se usufruire di una fatturazione "mascherata") in via di principio appare praticabile; non sembra però, attuabile prescindendo dalla previa introduzione delle citate modalità alternative di pagamento, in quanto si affiderebbe alla volontà di una sola parte (l'abbonato pagante) il bilanciamento tra diritti che sono riconosciuti anche ad utenti chiamanti e abbonati chiamati.

5. Questa Autorità, in conclusione, intende verificare presso i fornitori italiani di servizi di telecomunicazioni lo stato di attuazione dell'art. 5, comma 1, del d.lg. n. 171 in tema di modalità alternative alla fatturazione, e il rispetto della segnalazione ad essi inviata in proposito nell'ottobre dello scorso anno.

Il Garante considera inoltre necessario che le competenti amministrazioni invitino la Commissione ad investire del tema il Gruppo di cui all'art. 29 della direttiva n. 95/46/CE e suggerisce di fornire nel frattempo alle autorità comunitarie ampie assicurazioni circa l'impegno dell'Italia a riesaminare il quadro interno in materia, in armonia con le scelte degli altri Paesi.

Si ravvisa peraltro opportuno far presente alla Commissione che con il provvedimento del 5 ottobre 1998

il Garante ha segnalato ai fornitori e ai numerosi cittadini che avevano inviato segnalazioni e reclami che la legge n. 675/1996, nonostante il "mascheramento" nella fatturazione dettagliata, permette già agli abbonati che intendano esercitare i propri diritti in relazione ad addebiti ad essi contestati o ritenuti controversi di conoscere comunque la composizione integrale dei numeri in questione (v. provvedimento allegato).

L'Autorità ha invitato contestualmente i fornitori a rivedere *"le modalità ed i limiti della procedura concernente la contestazione delle fatture telefoniche e la "messa in chiaro" dei numeri relativi alle telefonate "controverse", avendo cura di assicurare al riguardo un meccanismo di comunicazione gratuito, snello e senza aggravii burocratici per l'abbonato"*.

6. In relazione agli altri due aspetti evidenziati dalla D.G. XIII, che non riguardano profili di diretta competenza di questa Autorità, si concorda sul fatto che il d.lg. n. 171 non prevede espressamente una completa informativa agli utenti su determinati servizi. Si prega, peraltro, codesto Ministero di verificare, prima della risposta ai servizi della Commissione, se e in che misura siano applicabili le disposizioni generali del d.P.R. n. 318 del 1997 sugli obblighi di informativa dei fornitori nei confronti degli abbonati e degli utenti.

IL PRESIDENTE