

Intervento su nuovi elenchi telefonici e impatto sul marketing diretto – “Riflessioni sul direct marketing” del 21-22-23 novembre 2005

I nuovi elenchi telefonici: cosa è cambiato rispetto alla precedente normativa?

Gli elenchi telefonici rientrano tradizionalmente fra gli elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque e pertanto il trattamento (compresa la comunicazione) dei dati ivi contenuti non ha mai implicato la necessità del consenso dell'interessato.

La disciplina degli elenchi telefonici è stata poi radicalmente mutata dall'art. 129, d. lgs. 196/2003, che ha posto regole in merito ai limiti ed alle modalità di inserimento negli elenchi e successivo utilizzo di tali dati: queste regole sono state, naturalmente, approntate anche per il trattamento dei dati degli abbonati al servizio telefonico per fini di *marketing* diretto. Allo scopo, si precisa che per questa finalità di trattamento è prescritto, in linea di principio, che l'interessato (abbonato) manifesti il proprio consenso espresso e specifico.

Prima dell'entrata in vigore dell'attuale disciplina - e quindi nella fase di regime di pubblicità degli elenchi telefonici e di conseguente libera possibilità di utilizzo dei dati ivi contenuti, senza alcuna precisazione in merito alla finalità - l'unico disposto normativo era l'art. 9, d. lgs. 171/1998 (ora abrogato e sostituito dal d. lgs. 196/2003), che si limitava ad affermare il diritto dell'abbonato di decidere della eventuale presenza dei suoi dati sull'elenco e delle relative caratteristiche. Da ciò discende che non era affatto regolamentato l'utilizzo dei dati per fini di *marketing* diretto: questa mancanza di regolamentazione era, d'altronde, giustificata in quanto, a quella data, gli elenchi telefonici erano considerati fra le liste di pubblica accessibilità e dunque ne discendeva la assoluta libertà di uso a fini di *marketing* diretto dei dati ivi pubblicati: non vi era dunque alcuna necessità di una normativa “ad hoc”, perché la sola presenza sull'elenco telefonico implicava automaticamente la possibilità di uso dei dati a fini di marketing diretto, salvo in ogni caso il diritto di opposizione.

Il punto di svolta al regime di pubblica conoscibilità ed indiscriminato utilizzo dei dati presenti sugli elenchi telefonici è stato sancito dal provvedimento del Garante del 23 maggio 2002, nel quale sono stabilite le prime regole per la compilazione dell'elenco generale: è proprio in questo contesto che, per la prima volta, viene espressamente richiesto di ottenere la preventiva manifestazione di volontà dell'interessato in rapporto agli usi di marketing diretto.

L'interessato (abbonato) ha quindi la possibilità di richiedere la pubblicazione dei suoi dati sugli elenchi (di inserirne di ulteriori o di richiedere la pubblicazione soltanto di alcuni) e di esprimersi positivamente o negativamente sull'uso dei suoi dati per fini di *marketing* diretto. Il provvedimento prescrive, di conseguente, agli operatori telefonici di evidenziare tale scelta dell'abbonato inserendo sugli elenchi – in qualunque loro forma diffusi – specifici simboli. In particolare, il provvedimento precisa che il consenso in oggetto deve essere manifestato in forma libera, essere differenziato e soprattutto revocabile.

Lo stesso provvedimento prevedeva anche una disciplina transitoria che stabiliva le modalità di formazione degli elenchi telefonici di prima pubblicazione. Era qui stabilito che, per la prima versione, dovevano essere inclusi, fra gli altri, i dati degli abbonati alla telefonia vocale (quindi solo della telefonia fissa) già pubblicati negli elenchi di precedente edizione, “rispettando le manifestazioni di volontà espresse in passato in applicazione dell'art. 9, d. lgs. 171/1998”, che, come si è detto, si riferivano solo alle modalità di inserimento dei dati negli elenchi e non anche alle possibilità di utilizzo degli stessi.

Attualmente, la regolamentazione degli elenchi telefonici è dettata dall'art. 129, d. lgs. 196/2003 e dal provvedimento del Garante del 15 luglio 2004 (che richiama, peraltro, il precedente provvedimento del 23 maggio 2002).

Oltre a ciò, non influente sul punto, risulta la dichiarazione resa alla stampa il 26 gennaio 2005, in occasione della presentazione della campagna informativa del progetto di formazione dei nuovi

elenchi telefonici generali da parte del segretario generale del Garante, consigliere Giovanni Buttarelli.

Considerando gli aspetti salienti di questi strumenti normativi ed interpretativi si possono esporre le seguenti conclusioni.

L'art. 129, d. lgs 196/2003 rimette al Garante la decisione di definire le modalità con le quali i dati degli abbonati devono essere inseriti negli elenchi telefonici, anche per quanto attiene i dati già presenti sugli elenchi pubblicati.

Inoltre, è compito del Garante emanare un provvedimento che individui le modalità di manifestazione del consenso dell'abbonato per l'inserimento negli elenchi e per l'uso dei suoi dati per fini di *marketing* diretto. Le modalità devono comunque essere ispirati alla "massima semplificazione" per l'inclusione negli elenchi a fini di ricerca dell'abbonato per comunicazioni interpersonali e prevedere la richiesta di un consenso specifico ed espresso per tutte le altre finalità di trattamento (ivi comprese, quindi, le finalità di *marketing* diretto).

Il provvedimento del Garante del 15 luglio 2004 ha individuato le modalità a cui devono attenersi gli operatori telefonici nella formazione del cosiddetto DBU (database unico). Fra gli obiettivi del provvedimento è la definizione di un modello unico per informativa e consenso: è un modello standard a cui possono essere apportate modifiche ed integrazioni solo previo assenso del Garante, specie per le scelte connesse agli scopi secondari di utilizzo dei dati (richieste di consenso per il trattamento dei dati per fini di invio di posta pubblicitaria e di pubblicità telefonica).

Nel modello standard è precisato: "Per i vecchi abbonati della telefonia fissa: se non risponderà entro 60 giorni, Lei verrà inserito nei nuovi elenchi solo se il Suo nome compare già nei vecchi elenchi. In questo caso, valgono le scelte che Lei ha eventualmente fatte in passato (ad esempio, riguardo alla possibilità di inviare materiale pubblicitario)".

La dichiarazione ufficiale del dottor Giovanni Buttarelli, intervenuto sul punto – come detto – il 26 gennaio 2005, ha chiarito che "Chi non risponde, chiedendo di rimanere nella stessa posizione, non potrà essere utilizzato per l'invio di informazioni pubblicitarie. E le precedenti richieste agli utenti di consenso per il *marketing* non hanno più nessuna validità".

Considerando nello specifico le regole imposte dal provvedimento del 15 luglio 2004, risulta di evidente interpretazione che sia le scelte per l'inclusione negli elenchi telefonici dei dati degli abbonati per fini di ricerca per comunicazioni interpersonali che le scelte in rapporto all'uso dei dati per fini di *marketing*, seguono un percorso identico secondo cui: in riferimento a chi risponde al modello inviato, dovranno essere rispettate le scelte espresse sul modello stesso, mentre per chi non risponde dovranno essere rispettate le scelte espresse in passato.

Non essendoci mai stata una specifica richiesta di consenso per la pubblicità, chi non si esprime risulterà sugli elenchi telefonici come se avesse negato il consenso a ricevere mailing o ad aderire a ricerche di mercato telefoniche.

Le scelte degli utenti e le conseguenze per il *marketing* diretto

Come ci si poteva ben immaginare, o almeno gli operatori di *marketing* potevano prevederlo con un buon livello di certezza, la risposta ai modelli in questione è risultata estremamente ridotta e molti, che dapprima non si erano mai posti la questione, si sono espressi contrari a ricevere qualsiasi forma di pubblicità.

La conseguenza, pertanto, è una drastica riduzione dei dati che possono essere utilizzati per la realizzazione di campagne di *marketing* diretto, sia per soggetti privati che per soggetti pubblici, sia per aziende che per associazioni *no-profit* (essendo la cosiddetta "pubblicità sociale" equiparata a quella realizzata dalle aziende profit, come chiarito dallo stesso Presidente del Garante, prof. Francesco Pizzetti).

In estrema sintesi, potranno essere utilizzati soltanto i nominativi di coloro che, in corrispondenza dei loro dati presenti sugli elenchi telefonici (in qualsiasi forma pubblicati), hanno il simbolo

distintivo della busta (per il mailing tradizionale) e della cornetta telefonica (per la pubblicità telefonica). Tutti gli altri dati non sono utilizzabili lecitamente per le campagne di *marketing* diretto. È evidente, come lo stesso Garante ha precisato, che il consenso prestato o negato sugli elenchi telefonici viene superato dal consenso prestato o negato in riferimento alla raccolta di dati personali raccolti direttamente da una azienda o da una associazione o da altro ente. In altri termini, se il cliente di una azienda ha manifestato il consenso a ricevere informazioni pubblicitarie da parte di quella azienda (ad esempio di una aziende di vendita a distanza nel contesto di un ordine), anche se ha negato il consenso sui modelli dei gestori telefonici, potrà essere contattato per fini di *marketing* dall'azienda di cui è cliente.

Altra importante precisazione riguarda i dati utilizzabili: sotto la condizione fondamentale del consenso dell'utente, saranno lecitamente utilizzabili soltanto quelli che compaiono sugli elenchi telefonici, fatta eccezione per l'indirizzo e-mail e del numero di telefono cellulare eventualmente rilasciati dall'utente affinché comparissero su detti elenchi. L'indirizzo e-mail e il numero di telefono cellulare sono disponibili esclusivamente per fini di comunicazione interpersonale. Inoltre, il numero di telefono fisso sarà utilizzabile solo se la telefonata pubblicitaria è realizzata tramite operatore; i sistemi di telefonate pre-registrate non sono ammessi, essendo leciti solo con il preventivo consenso dell'interessato, non previsto dai modelli utilizzati per la formazione del DBU. Questo quadro di riferimento è quanto mai critico se si pensa che già l'introduzione della normativa sulla protezione dei dati personali ha rallentato, se non cancellato, lo sviluppo del *marketing* diretto in Italia.

Un recente studio condotto dalla Roland Berger Strategy Consultants ha messo in evidenza come il settore abbia avuto una perdita di giro di affari valutabile all'incirca un miliardo di euro con una riduzione degli addetti pari a circa 6.300 unità. Se le condizioni non mutano, il futuro che lo attende si presenta come foriero di una perdita di 2,7 miliardi di euro e di circa 23.000 posti di lavoro a rischio.

Oltre alle perdite che gli operatori (fornitori di servizi) di *marketing* diretto subiscono e dovranno subire, vi sono anche le ripercussioni negative sulle aziende clienti e sull'indotto. Per non citare, poi, quanto potrà derivare dal mancato sviluppo delle aziende che puntano sul *marketing* diretto per le loro attività di comunicazione con il mercato per far conoscere i propri prodotti e servizi. Le aziende corrispondono a circa 200.000 addetti.

Le aziende che abitualmente utilizzano il *marketing* diretto per i rapporti con clienti effettivi e potenziali sono, nell'80% dei casi, con fatturato inferiore ai 15.000 milioni di euro e non possono optare per strategie di comunicazione alternative, in quanto spesso più costose.

Allo stato attuale, il *marketing* diretto italiano produce circa lo 0,2% del prodotto interno lordo, apportando un valore di produzione pari a 2,4 miliardi di euro. In rapporto alle altre realtà nazionali le cifre sono veramente esigue, se si considerano i 113,4 milioni investiti negli Stati Uniti, i 17,8 della Germania ed i 9,7 della Gran Bretagna.

L'attuale normativa sulla *privacy* è dunque inconfutabilmente un ostacolo non indifferente e c'è da auspicarsi che il tanto agognato - e sempre differito nel tempo - codice di deontologia e buona condotta previsto dall'art. 140, d. lgs 196/2003 ed i cui lavori preparatori stentano a decollare sia lo strumento risolutore dei problemi del settore del *marketing* diretto, apportando, come dovuto per sua filosofia, semplificazioni e meno burocrazia, pur nel pieno rispetto della protezione dei dati personali di consumatori privati e aziende.

Le difficoltà dei gestori dei servizi di telefonia nella creazione del DBU

Le difficoltà dei gestori telefonici e l'inosservanza di alcune prescrizioni del provvedimento – tanto da spingere il Garante ad un pubblico ammonimento – si sono riscontrate sin da subito.

Infatti, come già esposto, fra gli obiettivi del provvedimento è la definizione di un modello unico per informativa e consenso: è un modello-base a cui possono essere apportate modifiche ed

integrazioni solo previo assenso del Garante, specie per le scelte connesse agli scopi secondari di utilizzo dei dati (richieste di consenso per il trattamento dei dati per fini di invio di posta pubblicitaria e di pubblicità telefonica). Nella realtà, i singoli gestori telefonici hanno presentato alla propria clientela modelli spesso diversi da quello ufficiale allegato al provvedimento del Garante e difforni tra di loro. Non solo, la possibilità di risalire al nominativo a partire da un numero di telefono (scelta da indicare nel modello) non era affatto registrata, alla data della prima formazione del DBU, sugli elenchi telefonici consultabili *on-line*.

A ciò si aggiunga il ritardo con cui i singoli gestori telefonici hanno iniziato ad inviare alla clientela i modelli, nonché l'inosservanza da parte di alcuni nell'uso obbligatorio del modello a partire dal 1° febbraio 2005 per i nuovi utenti.

Altra carenza, di conoscenza del Garante, è stata la mancanza di assistenza all'utenza nella compilazione dei modelli: il provvedimento prevede che i gestori telefonici sono tenuti a fornire assistenza e informazione ai cittadini, servizio che, però, non si è mai attivato in maniera sistematica ed esaustiva.

I gestori telefonici devono rispettare fedelmente le scelte degli interessati, anche con verifiche a campione a cura degli operatori, in collaborazione con le associazioni dei consumatori e previa informazione al Garante. Dai primi risultati di creazione del DBU sembra che queste verifiche non siano state effettuate, poiché su fonti diverse risultavano indicazioni diverse in merito alla manifestazione del consenso e delle informazioni richieste per l'inserimento in elenco da parte dell'utente. Sotto questo profilo, sarà oneroso poi per i gestori telefonici adempiere alla prescrizione di controlli a campione a cadenza per lo meno annuale per verificare la liceità e correttezza del trattamento dei dati registrati, con confronto con quanto presente sui modelli ricevuti o altra documentazione da parte di un comitato rappresentativo di tutte le parti interessate con verbale trasmesso al Garante.

Ritardo si è infine verificato nella produzione degli elenchi telefonici (sia in formato cartaceo che elettronico) in base alle novità introdotte dal provvedimento del Garante in merito alle scelte degli utenti sulle modalità di inserimento dei loro dati e delle manifestazioni di consenso per la pubblicità.

Sicuramente gli errori ed i ritardi da parte dei gestori telefonici sono scusabili in quanto si sono trovati di fronte ad un sistema tutt'altro che semplice come, viceversa, il provvedimento aveva per obiettivo nella svolta introdotta dalla nuova disciplina.