

**Caterina De Rasis**

## **I RAPPORTI CON LA CLIENTELA**

### **I) IL D.P.R. 19 SETTEMBRE 1997, N. 318: I RAPPORTI CON LA CLIENTELA**

#### **I. a) PREMESSA**

#### **I. b. 1.1) L'UTENTE, IL CONSUMATORE, L'ABBONATO**

*i) Premessa*

*ii) gli utenti-consumatori*

*iii) gli abbonati*

#### **I. b 1.2) CONCLUSIONI**

### **I. c) IL D.P.R. 19 SETTEMBRE 1997: IL DIRITTO AD OTTENERE INFORMAZIONI**

## **II) I RAPPORTI CONTRATTUALI**

### **II. a) PREMESSA**

### **II. b) I PRINCIPI STABILITI NELL'ART. 16 DEL D.P.R. N. 318/97.**

**II. b 1.1) LA DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL  
CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 27 GENNAIO 1994**

**II. b 1.2) OGGETTO E AMBITO DI APPLICAZIONE. I  
PRINCIPI**

**II. b 1.3) GLI STRUMENTI**

**II. b 1.4) LA TUTELA**

**II. c) I CONTRATTI PER LA PRESTAZIONE DEL  
SERVIZIO DI TELEFONIA VOCALE.**

**II. c 1) IL REGOLAMENTO DI SERVIZIO: IL D.M. 8  
MAGGIO 1997, N.197**

**II. c 2) CONCLUSIONI**

**III) LA TUTELA DELLA PRIVACY NEL SETTORE  
DELLE TELECOMUNICAZIONI: IL DLGS 13 MAGGIO  
1998, N. 171**

**III. 1) PREMESSA**

*i) Gli interventi dell'Unione Europea*

*ii) La tutela della privacy nel D.P.R. 318/97*

**III. 2) OBBLIGHI DI SICUREZZA E DI TUTELA DELLA  
RISERVATEZZA**

**III. 3) DATI RELATIVI AL TRAFFICO E ALLA  
FATTURAZIONE**

**III. 4) MODALITÀ' DI PAGAMENTO E  
FATTURAZIONE DETTAGLIATA**

**III. 5) GLI ARTT. 6, 7, 9, 10 e 11**

**IV) LE REGOLE DI NATURA PROCESSUALE E  
PROCEDIMENTALE**

## **I RAPPORTI CON LA CLIENTELA**

### **1) IL D.P.R. 19 SETTEMBRE 1997, N. 318: I RAPPORTI CON LA CLIENTELA**

#### ***I. a) PREMESSA***

Come è noto, il D.P.R. 318 del 19 settembre 1997 ha recepito nell'ordinamento italiano numerose direttive comunitarie ed ha disposto la completa liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni, abolendo, a partire dal 1° gennaio 1998, i diritti speciali ed esclusivi per l'offerta del servizio di telefonia vocale e per l'installazione e la fornitura delle reti pubbliche di telecomunicazioni. La completa apertura del mercato delle telecomunicazioni alla concorrenza non solo comporta per gli utenti finali vantaggi concreti, sia in termini di tariffe che di qualità dei servizi e di modalità di fruizione degli stessi, ma implica l'attribuzione di diritti che in passato non erano pienamente garantiti, stante la

situazione di quasi totale soggezione dell'utente all'impresa di telecomunicazioni<sup>1</sup>.

Il D.P.R. 318/97 rappresenta un imprescindibile punto di riferimento per l'esame dei rapporti che un'impresa di telecomunicazioni può instaurare con la propria clientela e conseguentemente dei diritti e degli obblighi facenti capo agli uni e agli altri soggetti.

Il particolare rilievo che ai diritti degli utenti viene attribuito dal D.P.R. 318/97 è di immediata evidenza ed emerge già dai primi articoli del regolamento. Nell'articolo 2, comma 1 (*principi generali*) si legge: *“l'installazione, l'esercizio e la fornitura di reti di telecomunicazioni nonché la prestazione dei servizi ad esse relativi accessibili al pubblico sono attività di preminente interesse generale, il cui espletamento si fonda”*, tra l'altro<sup>2</sup>:

- sulla tutela degli utenti e della loro libertà di scelta tra i servizi forniti dai diversi operatori<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Cfr. in tal senso la prima Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. In tale documento se per un verso si sottolineano i vantaggi che un mercato concorrenziale comporta per i consumatori finali (ad esempio la possibilità di avvantaggiarsi di offerte più ampie, di servizi personalizzati, di prezzi minori), per altro si riconosce che la crescente competizione tra i diversi operatori rende ancora più sensibile la tutela dei diritti individuali, poiché aumentano le occasioni di lesione degli stessi.

<sup>2</sup> L'espletamento delle attività indicate nell'art. 2 comma 1 si fonda, altresì,: lett. a) sulla libera concorrenza e pluralità dei soggetti operatori, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità; lett. b) sul rispetto degli obblighi di fornitura del servizio universale; lett. d) sull'uso efficiente delle risorse; lett. f) sul rispetto della vigente normativa in materia della salute pubblica, dell'ambiente e degli obiettivi di pianificazione urbanistica e territoriale, di concerto con le competenti autorità; lett. g) sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnica, anche al fine di favorire la formazione in materia di telecomunicazioni.

<sup>3</sup> Lett. c) dell'art. 2 comma 1 del D.P.R. 318/97.

- sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e sulla tutela del diritto alla riservatezza per quanto riguarda il trattamento dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni <sup>4</sup>.

Dall'art. 2 si desume, pertanto, che un organismo di telecomunicazioni che opera (o intende operare) sul mercato non può prescindere dal rispetto di tali principi, i quali determinano il sorgere, in capo alle imprese, di veri e propri obblighi di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli utenti <sup>5</sup>.

Peraltro, nel contesto del D.P.R. 318/97 l'esigenza di tutela dei diritti degli utenti assume rilievo anche nel momento del rilascio dell'autorizzazione <sup>6</sup> generale o della licenza individuale <sup>7</sup>. Tali provvedimenti sono, difatti subordinati al rispetto di determinate condizioni, tra le quali rientra, secondo quanto stabilito dall'allegato F)

---

<sup>4</sup> Lett. e) dell'art. 2 comma 1 del D.P.R. 318/97.

<sup>5</sup> Gli utenti, nel caso di mancato rispetto dei diritti e delle libertà garantiti dal legislatore, possono azionare i normali rimedi contrattuali ed extracontrattuali per ottenere un adeguato ristoro.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 6 comma 1, del D.P.R. 318/97 *"l'offerta al pubblico di servizi di telecomunicazione diversi dalla telefonia vocale, dall'installazione e dalla fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni, comprese quelle basate sull'impiego di radiofrequenze, è subordinata ad un'autorizzazione generale"*.

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 6 comma 6 del D.P.R. *"l'offerta di servizi diversi da quelli per i quali, ai sensi del comma 1, è prevista un'autorizzazione generale e di quelli che richiedono l'uso di risorse scarse, fisiche o di altro tipo, o che siano soggetti ad obblighi particolari, è subordinata ad una licenza individuale. Una licenza individuale è richiesta tra l'altro per i seguenti casi: a) prestazione di servizi di telefonia vocale; b) installazione e fornitura di reti di telecomunicazioni pubbliche comprese quelle che prevedono l'utilizzo delle frequenze radio; c) prestazione di servizi di comunicazione mobili e personali; assegnazione di frequenze radio o di specifiche numerazioni; imposizione di oneri e di condizioni inerenti alla fornitura obbligatoria di servizi e reti di telecomunicazioni pubblici tra i quali gli obblighi previsti dal servizio universale; f) imposizione di obblighi specifici alle imprese che detengono una notevole forza di mercato per quanto riguarda l'offerta su tutto il territorio nazionale, di linee affittate o di servizi pubblici di telecomunicazioni"*.

del dpr 318/97, “la protezione degli utenti e degli abbonati al fine di assicurare l’uguaglianza di trattamento per quanto riguarda:

a) l’approvazione preliminare da parte dell’Autorità dei contratti tipo per abbonati;

b) la fornitura di fatture dettagliate e documentate;

c) l’istituzione di una procedura per dirimere le controversie<sup>8</sup>;

d) la pubblicazione delle variazioni delle condizioni di accesso, incluse quelle attinenti alle condizioni economiche, alla qualità e alla disponibilità del servizio”<sup>9</sup>.

Il mancato rispetto delle suddette condizioni può in talune ipotesi<sup>10</sup> (ad esempio nel caso delle licenze individuali) anche impedire all’impresa di operare sul mercato<sup>11</sup>.

Considerato dunque il rilievo che, in particolare alla luce del D.P.R. 318 del 1997, assumono i diritti degli utenti, nel prosieguo del presente lavoro si cercherà previamente di individuare le categorie di soggetti

---

<sup>8</sup>Cfr. in tal senso la direttiva 95/62 che all’art. 7 stabilisce che “i contratti stipulati dagli utenti con gli organismi di telecomunicazione devono contenere un sommario delle modalità per avviare le procedure di risoluzione delle controversie”

<sup>9</sup> Cfr. altresì l’art. 4, lett. f) del D.M. 25 novembre 1997, (Disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni, in G.U. n. 4 dicembre 1997, n. 283) dove è espressamente stabilito che il titolare di una licenza individuale ha l’obbligo di osservare, relativamente ai rapporti con gli utenti, le modalità di cui all’art. 16 del D.P.R. 318/97, anche in conformità alla normativa sulla protezione dei dati personali.

<sup>10</sup> Nel caso di autorizzazioni generali, ai sensi dell’art. 6, comma 4 del D.P.R., l’Autorità comunica all’impresa che non ha il diritto di avvalersi dell’autorizzazione generale e impone disposizioni volte ad assicurare il rispetto delle condizioni. Se l’impresa resta inadempiente, l’Autorità entro due mesi dall’intervento iniziale, conferma il proprio provvedimento e ne indica le motivazioni.

titolari di tali diritti e in seguito si esamineranno nel dettaglio i singoli diritti, come ad esempio il diritto ad ottenere informazioni, i diritti che discendono dai rapporti contrattuali, il diritto alla riservatezza dei dati personali, i diritti che sorgono in relazione alla risoluzione delle controversie.

### ***1.b.1.1) L'UTENTE, IL CONSUMATORE, L'ABBONATO***

#### ***i) Premessa***

L'esame dei rapporti (l'insieme di diritti e obblighi) che intercorrono tra le imprese di telecomunicazione e la clientela <sup>12</sup> richiede, preliminarmente, un'esatta individuazione dei soggetti che possono interagire con le imprese stesse.

A tal fine un importante punto di riferimento è rappresentato dall'art. 1 del D.P.R., il quale distingue tra utente e abbonato, stabilendo che devono intendersi per *utenti* “*i singoli, ivi compresi i consumatori, ovvero gli organismi che utilizzano o chiedono servizi*

---

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 6, comma 18 del D.P.R. “*se il titolare della licenza non ottempera a una delle condizioni indicate dalla licenza stessa, l'Autorità può sospendere, modificare o revocare la licenza ...*”.

<sup>12</sup> Il termine clientela sarà utilizzato, ai fini del presente lavoro, in senso lato e tecnico in modo da annoverare le diverse figure di soggetti che instaurano rapporti con le imprese di telecomunicazione, vale a dire l'utente, l'abbonato e il consumatore.



*di telecomunicazione accessibili al pubblico* <sup>13</sup>” e per **abbonato** “ogni persona fisica o giuridica che sia parte di un contratto con un fornitore di servizi di telecomunicazioni <sup>14</sup>”.

**ii) gli utenti-consumatori**

La definizione di utente contenuta nell’art. 1 lett. f) del D.P.R. 318/97 presenta la caratteristica di essere strutturata in funzione della fruizione del servizio. Gli utenti, infatti, sono principalmente coloro i quali *chiedono o utilizzano* servizi pubblici, intesi, questi ultimi, come servizi di telecomunicazione accessibili al pubblico <sup>15</sup>. La suddetta definizione, inoltre, enuclea in sé diverse categorie di soggetti che possono essere definiti utenti:

a) in primo luogo, le persone fisiche (i singoli) che non siano parte di un contratto, ma che comunque usufruiscono (utilizzano o chiedono) servizi pubblici di telecomunicazioni offerti dalle imprese;

b) in secondo luogo, i consumatori, vale a dire le persone fisiche che utilizzano i servizi di telecomunicazione a disposizione del pubblico per scopi non lavorativi, commerciali o professionali. La definizione di consumatore non è contenuta nel D.P.R. 318 del ‘97, ma essa si può facilmente desumere dalla nozione fissata in numerosi provvedimenti

---

<sup>13</sup> La definizione è riportata alla lettera f) del 1° comma dell’art. 1 del D.P.R.

<sup>14</sup> La definizione è contenuta nella lettera g) dell’art. 1 comma 1 del D.P.R.

<sup>15</sup> Cfr. l’art. 1, lett. r) del D.P.R. 318 del 19/9/98

comunitari <sup>16</sup> e nella legge 281/98 sui diritti dei consumatori e degli utenti <sup>17</sup>, legge di carattere generale e quindi applicabile anche ai “fruitori” di servizi di telecomunicazioni <sup>18</sup>. Tale legge, nell’individuare la nozione di consumatore rilevante ai fini della legge stessa, stabilisce <sup>19</sup> che *“s’intendono per consumatori e utenti le persone fisiche che acquistino o utilizzino beni o servizi per scopi non riferibili all’attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta”*.

Risulta evidente come tale nozione non sia del tutto assimilabile a quella di utente <sup>20</sup> contenuta nel D.P.R. 318/97 <sup>21</sup>. Ciò implica che non saranno destinatari dei diritti <sup>22</sup> riconosciuti dalla legge 281/98 nè i

---

<sup>16</sup> Cfr. ad esempio l’art. 2 della direttiva 98/10, dove per consumatore s’intende *“la persona fisica che utilizza un servizio di telecomunicazione a disposizione del pubblico a scopi non lavorativi, commerciali o professionali”*

<sup>17</sup> Legge 30 luglio 1998, n. 281, *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in G.U. 14 agosto 1998, n. 189. Si è sostenuto che questa legge *“rappresenta l’atteso Bill of Right dei consumatori nell’ordinamento italiano”*. In tal senso Alpa G., *La legge sui diritti dei consumatori*, in *Corr. Giur.*, n. 9/1998, p. 997

<sup>18</sup> Il carattere generale della legge implica, quindi, l’immediata rilevanza della stessa anche con riguardo ai rapporti che s’instaurano tra “fruitore” dei servizi di telecomunicazione e l’impresa che tali servizi offre. Ciò che è necessario valutare è entro quali limiti l’operatività di questa legge può essere invocata da un consumatore o utente di servizi di telecomunicazioni che consideri violato un suo diritto. Ad esempio, un fruitore di servizi di telecomunicazioni che non rientra però nella nozione di consumatore ai sensi della legge 281/98, perché utilizza tale servizio per scopi professionali o riferibili ad un’attività imprenditoriale, non sarà destinatario delle situazioni soggettive contemplate dalla legge stessa.

<sup>19</sup> Cfr. l’art. 2, comma 1 lett. a).

<sup>20</sup> Art. 1 lett. f) del D.P.R. n. 318 del 1997.

<sup>21</sup> Cfr. anche il Decreto Legislativo 13 maggio 1998, n.171.

<sup>22</sup> L’art. 1, 2° comma riconosce ai consumatori e agli utenti come fondamentali i diritti: *“a) alla tutela della salute; b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; c) ad un’adeguata informazione ed ad una corretta pubblicità; d) all’educazione al consumo; e) alla correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi; f) alla promozione allo sviluppo dell’associazionismo libero, volontario e democratico tra i*

singoli che non siano consumatori, vale a dire le persone fisiche che fruiscono dei servizi di telecomunicazione per scopi professionali o imprenditoriali, nè le persone giuridiche, nè gli organismi che ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 318/97 chiedono o utilizzano servizi di telecomunicazione accessibili al pubblico.

In effetti, molti dei diritti garantiti dalla suddetta legge rivestono un'importanza determinante anche per gli utenti-consumatori dei servizi di telecomunicazione. Si pensi, ad esempio, al rilievo che può assumere in un mercato aperto alla concorrenza tra diversi operatori - qual è ormai quello delle telecomunicazioni - il diritto ad un'adeguata informazione<sup>23</sup>. O ancora, si pensi alle situazioni soggettive contemplate dalla lettera b)<sup>24</sup> e g)<sup>25</sup> dell'art. 1 della legge 281/98: esse determinano il sorgere, in capo all'utente-consumatore di servizi di telecomunicazione, di un vero e proprio diritto soggettivo ad ottenere servizi di qualità, efficienti e sicuri dagli organismi che forniscono tali servizi<sup>26</sup>. Altra situazione soggettiva contemplata dalla citata legge, che

---

*consumatori e gli utenti; g) all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.*

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 1, 2° comma lett. c) l'informazione deve essere adeguata, "vale a dire non solamente sufficiente a consentire al consumatore di effettuare la sua scelta, ma anche completa comprensibile, e non fuorviante". In tal senso Alpa G. in *op. cit.*

<sup>24</sup> Il diritto alla sicurezza e alla qualità dei servizi.

<sup>25</sup> Il diritto all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza.

<sup>26</sup> Di particolare rilievo potrebbe poi essere il riconoscimento di tali diritti con riguardo al servizio universale. Si ricorderà, infatti, che per servizio universale deve intendersi un insieme minimo definito di servizi di determinata *qualità* disponibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo accessibile. Dunque, agli utenti spetterebbe un vero e proprio diritto alla qualità dei servizi facenti parte del servizio universale.

rileva anche per i fruitori dei servizi di telecomunicazione è rappresentata dal diritto alla correttezza, trasparenza ed equità dei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi, insieme al diritto all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza.

c) In terzo luogo, rientrano nella nozione di utente fornita dal D.P.R. 318/97, “gli organismi che utilizzano o chiedono servizi di telecomunicazione”.

L'ampiezza della definizione consente di ricomprendere in tale categoria di soggetti sia, genericamente, tutti quegli enti, dotati o meno di personalità giuridica, che si avvalgono (chiedono o utilizzano) di servizi di telecomunicazioni, sia quei soggetti che operano specificamente nel settore delle telecomunicazioni e sono quindi veri e propri organismi di telecomunicazioni <sup>27</sup>.

Pertanto, i diritti riconosciuti dal D.P.R. 318/97 agli utenti, in quanto singoli o consumatori, possono essere fatti valere nei rapporti tra diversi organismi di telecomunicazione, quando uno di essi utilizzi o chieda servizi di telecomunicazione accessibili al pubblico per fornire esso stesso propri servizi di telecomunicazione <sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Dunque, nella nozione di utente vanno annoverate anche le imprese di telecomunicazione che instaurano rapporti con altre imprese di telecomunicazioni.

<sup>28</sup> Occorre precisare che le precedenti nozioni di utente, adottate sia a livello comunitario (ad esempio, l'art. 1, comma 2 della direttiva 95/62) sia a livello nazionale (ad esempio il Decreto Legislativo 2 maggio 1994, n. 289) si riferivano espressamente ai soli *“organismi di telecomunicazioni che forniscono servizi che sono o possono essere forniti anche da altri”*.

### **iii) gli abbonati**

L'ultima categoria di soggetti che, sulla base delle definizioni fornite dal D.P.R. 318/97, risulta interessata alla disciplina che qui si esamina è rappresentata dagli abbonati, vale a dire da coloro (persone fisiche o giuridiche) che interagiscono con le imprese di telecomunicazioni in quanto controparti contrattuali.

## **I. b 1.2) CONCLUSIONI**

Sulla base di quanto esposto nel precedente paragrafo è possibile, dunque, fare delle considerazioni conclusive in merito alla nozione di utente, abbonato e consumatore.

1) Una prima riflessione concerne la nozione di utente. Essa si configura come un *genus*, che assomma tutte le situazioni giuridiche facenti capo alle *species* abbonato e consumatore ma che non le esaurisce, in quanto ne ricomprende altre ricollegabili al solo fatto di fruire di servizi di telecomunicazioni, indipendentemente dal particolare status di parte contrattuale o consumatore.

Difatti, la nozione di utente è evidentemente più ampia di quella di consumatore. *“E non solo perché il <<consumo>> si riferisce logicamente più a beni che a prestazioni, le quali vengono fruite,*

*ma anche perché si va sempre più radicando la nozione di utente quale fruitore di servizi, il più delle volte di pubblica utilità, individuandolo non esclusivamente con una persona fisica (come avviene per la nozione normativa di consumatore) ma anche con soggetti con diverse forme di personalità*<sup>29</sup>.

La nozione di utente non coincide neppure con quella di abbonato. Quest'ultimo, infatti, è necessariamente parte di contratto con l'impresa che offre i servizi di telecomunicazione, mentre l'utente può essere un semplice fruitore dei servizi pur non essendo parte di un contratto.

2) Una seconda considerazione riguarda l'effettiva portata delle nozioni di utente, abbonato e consumatore: vale a dire se l'appartenenza all'una o all'altra categoria di soggetti comporta l'attribuzione di situazioni giuridiche soggettive differenti tra loro.

In effetti, è certamente condivisibile l'affermazione di chi<sup>30</sup> sostiene che *“i consumatori o gli abbonati non possono semplicemente essere considerati come parti di un rapporto contrattuale, bensì titolari di un particolare status (quello di utente, appunto) dal quale discendono esigenze di tutela economica e giuridica”*. Si pensi, ad esempio, a questo proposito al diritto ad ottenere un insieme minimo di servizi di determinata qualità: esso spetta agli utenti in quanto tali e non in quanto abbonati o consumatori.

Occorre, tuttavia, precisare che esistono anche delle situazioni giuridiche che sono da ricollegare alla circostanza di essere parte di un

---

<sup>29</sup> Cfr. in tal senso Cardarelli F.- Zeno-Zencovich V., *Il diritto delle telecomunicazioni*, Bari, 1997, p. 140 ss.

contratto: è il caso, ad esempio, del diritto dell'abbonato ad ottenere un indennizzo nel caso di omissione nell'inserimento del nominativo nell'elenco alfabetico degli abbonati della rete urbana di appartenenza<sup>31</sup>. Si pensi anche, più in generale, alla possibilità di azionare i normali rimedi contrattuali nelle ipotesi di inadempimento.

In effetti, da una lettura complessiva del D.P.R. 318/97 emerge che il fatto di appartenere alla categoria di abbonati piuttosto che a quella di utenti comporta solo in minima parte l'attribuzione di situazioni giuridiche soggettive differenti tra loro. Difatti, il citato D.P.R. fa quasi esclusivo riferimento all'utente, di abbonato si parla solo nell'art. 17<sup>32</sup>, per ciò che concerne l'elenco degli abbonati al servizio di telefonia vocale, e nell'art. 15<sup>33</sup> con riguardo alla protezione dei dati personali.

---

<sup>30</sup> Cardarelli F.-Zeno-Zencovich V., *Il diritto delle telecomunicazioni*, Bari, 1997, p. 140 ss.

<sup>31</sup> Cfr. art. 41, comma 2° del D.M. 8 maggio 1997, n. 197

<sup>32</sup> L'art. 17, stabilisce che *"l'Autorità provvede affinché a) l'elenco degli abbonati al servizio di telefonia vocale sia reso disponibile, in uso gratuito agli utenti, limitatamente alla rete urbana di appartenenza, su supporto cartaceo o elettronico a richiesta, e lo stesso elenco sia aggiornato periodicamente; b) per ciò che riguarda i diritti degli abbonati, relativamente all'inserzione dei relativi nominativi negli elenchi, si osservano le disposizioni di cui alle leggi 31 dicembre 1996, n. 675 e n. 676 e relativi decreti legislativi di attuazione*

*Ogni organismo di telecomunicazioni deve rendere disponibili ed accessibili a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, su richiesta, le basi dei dati relativi agli elenchi pubblici dei propri abbonati al servizio di telefonia vocale anche al fine di consentire la realizzazione di elenchi telefonici generali.*

*Ogni organismo di telecomunicazioni deve rendere disponibile, anche telematicamente, al centro di elaborazioni dati del Ministero dell'Interno, gli elenchi di tutti i propri abbonati e di tutti gli acquirenti del traffico prepagato della telefonia mobile".*

<sup>33</sup> L'art. 15 stabilisce che *"per le problematiche attinenti alle misure di sicurezza adottate dai fornitori di telecomunicazione accessibili al pubblico, ai dati relativi agli utenti e agli abbonati, all'identificazione della linea chiamante e della linea collegata, nonché alle chiamate a fini pubblicitari, si osservano le*

In conclusione, è probabile che il legislatore abbia inteso attribuire i diritti di cui al D.P.R. 318/97 ad una categoria più ampia, quella appunto di utenti, che ricomprende tutti i soggetti che possono interagire con un'impresa di telecomunicazioni, indipendentemente dal particolare status di abbonato o consumatore.

#### **I. c) IL D.P.R. 19 SETTEMBRE 1997: IL DIRITTO AD OTTENERE INFORMAZIONI**

Si è già accennato che il D.P.R. 318/97 rappresenta un imprescindibile punto di riferimento per l'esame dei diritti degli utenti e dei rapporti di questi ultimi con le imprese di telecomunicazione. In particolare occorre prendere in considerazione l'art. 16 (*rapporti con gli utenti*) che detta un insieme di regole, finalizzate alla tutela degli utenti, alle quali gli organismi di telecomunicazione devono adeguarsi.

Nel contesto dell'art. 16 un significativo rilievo assumono gli obblighi (ai quali corrispondono naturalmente dei diritti) di informazione previsti a carico delle imprese di telecomunicazioni. L'adempimento di tali obblighi rappresenta, infatti, un presupposto indispensabile per l'esercizio dei diritti attribuiti agli utenti dei servizi di telecomunicazione. Si pensi, ad esempio, al diritto ad ottenere, da parte dell'utente che ne

---

*disposizioni di cui alle leggi 31 dicembre 1998, n. 675 e n. 676 nei relativi*



faccia richiesta <sup>34</sup>, informazioni dagli organismi di telecomunicazione in merito a norme o specifiche tecniche, in base alle quali sono forniti i servizi di telecomunicazioni e prestazioni supplementari.

Il 1° comma, lett. c) dell'art. 16 <sup>35</sup> del D.P.R. 318/97 stabilisce che ogni organismo di telecomunicazione che fornisce servizi accessibili al pubblico mediante reti di telecomunicazioni o sistemi di comunicazioni mobili è tenuto a fornire, su richiesta, le informazioni complete e aggiornate concernenti l'accesso e l'uso della rete telefonica pubblica fissa e del servizio di telefonia vocale, in conformità a quanto stabilito dall'allegato L), il quale rappresenta un importante riferimento anche per i servizi di telecomunicazione mobili. Le informazioni, che sulla base di tale allegato devono essere fornite, riguardano, tra l'altro:

- i servizi di telecomunicazione offerti;
- i servizi telefonici offerti, in particolare la descrizione del servizio di telefonia vocale di base offerto <sup>36</sup>;
- le condizioni economiche <sup>37</sup>;

---

*decreti legislativi di attuazione”.*

<sup>34</sup> Art. 16, 2 comma.

<sup>35</sup> Cfr. la direttiva 98/10 che pone l'accento (art. 11) sulla necessità che “*gli organismi che forniscono reti telefoniche pubbliche fisse e mobili o servizi telefonici a disposizione del pubblico diffondano informazioni adeguate e aggiornate rivolte ai consumatori circa i termini e le condizioni standard per l'accesso e l'uso delle reti telefoniche pubbliche e/o dei servizi di telefonici a disposizione del pubblico. In particolare le autorità nazionali di regolamentazione fanno sì che le tariffe per gli utenti finali, i periodi minimi contrattuali, se del caso, e le condizioni per il rinnovo di contratti siano presentati in modo chiaro ed esatto*”.

<sup>36</sup> La descrizione del servizio di telefonia di base offerto deve specificare le voci comprese nella quota iniziale di abbonamento e nel canone di locazione periodico, quali i servizi tramite operatore, gli elenchi telefonici, la manutenzione.

<sup>37</sup> Le condizioni economiche concernono l'accesso, l'impiego, la manutenzione ed i regimi di riduzione.

- la politica di indennizzo e di rimborso <sup>38</sup>;
- i tipi di servizi di manutenzione offerti;
- le condizioni dei contratti standard che comprendono il periodo contrattuale minimo;
- le informazioni riguardanti le restrizioni all'accesso e all'uso;
- i parametri per la valutazione delle prestazioni e della qualità del servizio. In tal caso le informazioni devono riguardare i metodi di misurazione, gli obiettivi e i dati relativi alle prestazioni ottenute;
- informazioni relative ai meccanismi a disposizione degli utenti per la conciliazione e la composizione delle controversie con gli organismi di telecomunicazione.

Gli organismi di telecomunicazioni hanno, inoltre, l'obbligo di comunicare agli utenti e all'Autorità per le comunicazioni, informazioni sulle modifiche delle offerte di servizi esistenti e sulle nuove offerte con almeno un mese di anticipo. Con la fissazione del termine di *un mese* per comunicare le informazioni, il legislatore è andato in qualche modo oltre rispetto a quanto stabilito dalla direttiva 95/62 all'art. 4, 2° comma, dove si prevedeva che eventuali modifiche delle offerte di servizi esistenti e informazioni su nuove offerte fossero pubblicate *appena possibile*.

Tra gli obblighi di informazione a carico degli organismi di telecomunicazioni va ricompreso anche il preavviso <sup>39</sup>, stabilito dall'Autorità per le comunicazioni, che gli organismi di

---

<sup>38</sup> La politica di indennizzo e di rimborso comprende la descrizione dettagliata delle modalità di indennizzo e di rimborso offerte.

<sup>39</sup> Tale previsione è contenuta nel 3° comma dell'art. 16.

telecomunicazione devono dare agli utenti nel caso di cessazione di un'offerta o di un cambiamento che ne modifichi il possibile uso.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 16 gli organismi di telecomunicazioni sono tenuti, inoltre, ad informare in anticipo gli utenti, con mezzi adeguati, dei periodi in cui l'accesso e l'uso della rete pubblica di telecomunicazione può essere limitato o precluso a causa di interventi programmati di manutenzione.

## ***II) I RAPPORTI CONTRATTUALI***

### ***II. a) PREMESSA***

Nei successivi paragrafi si esaminerà l'impatto che il processo di liberalizzazione avviato dalla Comunità Europea ha avuto sui rapporti contrattuali che un utente di un servizio di telecomunicazioni instaura con un'impresa che tali servizi offre. Si partirà dai principi espressi nell'art. 16 del D.P.R. 318/97 per poi esaminare in particolare i diritti collegati al servizio di telefonia vocale ed il vigente Regolamento di servizio.

### ***II. b) I PRINCIPI STABILITI NELL'ART. 16 DEL D.P.R. N. 318/97.***

Uno degli aspetti forse più critici dei rapporti che un'impresa di telecomunicazioni intrattiene con la clientela è rappresentato dall'attività negoziale collegata all'utilizzo di reti e servizi di telecomunicazione. A

questo proposito occorre ricordare che la direttiva 95/62 CEE <sup>40</sup>, all'art. 10 stabilisce che *“le autorità nazionali <sup>41</sup> di regolamentazione provvedano affinché il contratto concluso dagli utenti specifici il servizio che deve essere fornito dagli organismi di telecomunicazione. Esse devono richiedere in linea generale la fissazione delle modalità di indennizzo e/o rimborso in caso di inosservanza dei livelli qualitativi del servizio stabiliti nel contratto stesso e assicurare che qualsiasi eccezione a tale regola sia giustificata dall'organismo o dagli organismi di telecomunicazioni interessati e chiaramente indicata nel contratto concluso dagli utenti”*. Le autorità di regolamentazione hanno la possibilità di esigere la

---

<sup>40</sup> Tale direttiva è stata sostituita dalla direttiva 98/10, (in G.U.C.E. dell'1 aprile 1998, L101) sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale. Molti dei principi espressi nella direttiva 95/62 sono comunque ripresi dalla direttiva 98/10. Ad esempio, l'art. 10 di quest'ultima direttiva ribadisce che è compito delle autorità nazionali di regolamentazione far sì che gli organismi che forniscono l'accesso alle reti telefoniche pubbliche fisse e mobili predispongano un contratto, il quale deve essere estremamente dettagliato in ordine al servizio da fornire, al tempo di fornitura del collegamento iniziale, ai tipi di servizi di manutenzione offerti, alle compensazioni e/o i rimborsi agli abbonati, nel caso di servizio insoddisfacente. Il contratto deve, altresì, contenere informazioni sui livelli di qualità del servizio e una sintesi della procedura da seguire per la soluzione delle controversie. Inoltre, le suddette autorità - o altri organi competenti secondo la legislazione nazionale - hanno la facoltà, di propria iniziativa o su richiesta di un'organizzazione che difende gli interessi degli utenti e dei consumatori, di esigere che siano modificate le condizioni contrattuali e le condizioni dei regimi di compensazione e/o rimborso applicati. L'esercizio di tale facoltà è subordinato alla condizione che le modifiche siano comunque applicazione dei principi presenti nella direttiva stessa, finalizzati alla tutela dei diritti degli utenti e/o degli abbonati.

<sup>41</sup> Il 13° considerando stabilisce che, al fine di evitare clausole contrattuali inique, è necessario che le autorità nazionali di regolamentazione abbiano facoltà di esigere modifiche delle condizioni imposte dagli organismi di telecomunicazioni agli utenti nei loro contratti.

modifica delle condizioni contrattuali e di indennizzo e/o rimborso applicate dagli organismi di telecomunicazioni <sup>42</sup>.

Il D.P.R. 19 settembre 1997, fornisce delle significative indicazioni in merito ai rapporti contrattuali tra imprese di telecomunicazioni e utenti <sup>43</sup>. Si tratta di regole di carattere generale che valgono per tutti i servizi di telecomunicazione, ma che assumono un particolare rilievo con riguardo al servizio di telefonia vocale, il cui regolamento negoziale era fino a poco tempo fa unilateralmente favorevole al gestore.

Il comma 1, lett. a) dell'art. 16, nel disciplinare i rapporti con gli utenti, stabilisce, tra l'altro, che *“ogni organismo di telecomunicazioni che fornisce servizi accessibili al pubblico mediante reti di telecomunicazioni o sistemi di comunicazioni mobili”* deve utilizzare idonei schemi contrattuali contenenti clausole riferite:

- alla descrizione degli specifici servizi forniti;
- ai relativi livelli qualitativi che devono essere rispettati;
- al mancato pagamento delle fatture;
- a qualsiasi interruzione del servizio o disconnessione;

---

<sup>42</sup> Nella stessa direttiva è altresì previsto che gli organismi di telecomunicazione rispondano tempestivamente alla richiesta di collegamento alla rete telefonica pubblica fissa e indichino all'utente una data approssimativa per la fornitura del servizio. I contratti stipulati dagli utenti con gli organismi di telecomunicazioni devono contenere un sommario delle modalità per avviare procedure di risoluzione delle controversie. Spetta agli Stati membri provvedere affinché gli utenti abbiano la facoltà di proporre ricorsi avverso gli organismi di telecomunicazione.

<sup>43</sup> Il 14° considerando della direttiva 95/62 - in G.U.C.E. n. L 321 del 30/12/95 - stabilisce che se è vero che la direttiva 93/13, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, offre a questi ultimi una protezione generale per quanto riguarda le condizioni contrattuali, è tuttavia necessario, ai fini della direttiva stessa, completare questa protezione generale con l'aggiunta di norme più specifiche che dovrebbero applicarsi a tutti i consumatori.

- alle modalità di presentazione e trattazione dei reclami.

Tali misure sono dirette a garantire che eventuali sospensioni del servizio siano limitate, per quanto tecnicamente possibile, al solo servizio interessato dal mancato pagamento e che l'utente ne sia preventivamente preavvisato <sup>44</sup>. A tale proposito la direttiva 98/10 stabilisce <sup>45</sup> che, *“tranne nelle ipotesi di ripetuti mancati pagamenti o di pagamenti in ritardo, i consumatori dovrebbero essere protetti contro misure immediate di disattivazione del servizio per mancato pagamento di fatture e, in particolare, in caso di controversie sull'importo fatturato per i servizi a sovrapprezzo, dovrebbero poter continuare ad accedere ai servizi telefonici di base in attesa della soluzione delle controversie”*.

All'utente che ne faccia richiesta <sup>46</sup> è anche garantito il diritto <sup>47</sup> ad ottenere diversi livelli analitici di fatturazione dettagliata <sup>48</sup>, la quale deve indicare adeguatamente la composizione degli addebiti <sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> L'art. 35 del vigente regolamento di servizio stabilisce che *“il gestore può sospendere l'abbonato dal servizio telefonico in uscita se non paga la bolletta entro quarantacinque giorni solari dalla data di scadenza o comunque trascorsi inutilmente quindici giorni da un apposito sollecito scritto successivo alla data di scadenza. La sospensione del servizio, per quanto tecnicamente possibile, è limitata ai soli servizi regolamentati oggetto della controversia”*.

<sup>45</sup> Cfr. 12° considerando.

<sup>46</sup> Tale disciplina si adegua ai principi contenuti nella direttiva comunitaria 95/62, la quale stabilisce (art. 10) che la fatturazione dettagliata, trasmessa a richiesta dell'utente, deve indicare adeguatamente la composizione degli addebiti.

<sup>47</sup> Cfr. art. 16 comma 1, lett. b).

<sup>48</sup> A questo proposito occorre ricordare che l'art. 32 del vigente regolamento di servizio, prevede per il gestore l'obbligo di fornire la documentazione degli addebiti *“non appena amministrativamente e tecnicamente possibile e comunque, per gli utenti già collegati a centrali numeriche, entro il 31 dicembre 1997”*. Il D.M. però non riconosce a tutti gli utenti tale diritto: difatti

Gli organismi di telecomunicazione hanno inoltre l'obbligo di includere negli schemi di contratto le clausole contenute nella carta dei servizi, di cui all'art. 10, 5° comma <sup>50</sup>, relativamente al servizio minimo fornito, alle modalità di indennizzo e di rimborso in caso di inosservanza dei livelli qualitativi dei servizi stabiliti nel contratto.

Alla Commissione per i servizi e i prodotti istituita presso l'Autorità per le comunicazioni, spetta il compito di emanare *“direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione, da parte di ciascun gestore di una carta del servizio recante l'indicazione degli standard minimi per ogni comparto di attività”* <sup>51</sup>. Il D.P.R. 318/97 si allinea, in tal modo, ai principi dettati nella direttiva 95/62 <sup>52</sup>, in particolare nell'art. 5, lì dove si precisa che le autorità nazionali di regolamentazione devono provvedere affinché siano fissati e pubblicati gli obiettivi relativi ai tempi di fornitura e ai parametri di qualità del servizio.

---

per gli utenti ancora collegati alle centrali meccaniche non è indicata alcuna data entro la quale questi potranno usufruire di tale servizio.

<sup>49</sup> Le chiamate gratuite per l'utente, comprese le chiamate di emergenza non compaiono nella fattura.

<sup>50</sup> Ai sensi del 5° comma dell'art. 10 *“ogni organismo di telecomunicazioni è tenuto al rispetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, in merito all'adozione e pubblicazione della propria carta di servizi”*. Per l'esame della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri si rimanda al paragrafo successivo.

<sup>51</sup> Art. 1 comma 15 n. 2 della legge 249/97.

<sup>52</sup> Si confronti altresì l'11° considerando nel quale si sottolinea come la qualità del servizio costituisca un aspetto essenziale del servizio fornito. Per tale ragione i parametri della qualità del servizio e delle prestazioni conseguite debbono essere pubblicati a vantaggio degli utenti.



All'Autorità<sup>53</sup> è attribuito il compito di proporre le modifiche delle condizioni contrattuali e delle condizioni di indennizzo e di rimborso praticate dagli organismi di telecomunicazione<sup>54</sup>.

L'art. 16, all'ultimo comma, stabilisce, infine, che i contratti conclusi dagli utenti con gli organismi di telecomunicazione devono contenere le indicazioni necessarie per avviare procedure di conciliazione per la risoluzione delle controversie.

## **II. b 1.1) LA DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 27 GENNAIO 1994**

L'art. 16, 4° comma del D.P.R. 318 stabilisce a carico degli organismi di telecomunicazione l'obbligo di predisporre una "*carta dei servizi*", adottata in conformità ai principi dettati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994<sup>55</sup>.

La direttiva suddetta recepisce, sia nei contenuti che nella struttura, le indicazioni presenti in un documento di studio (*carta dei servizi pubblici*)<sup>56</sup> pubblicato nel settembre 1993 a cura del Dipartimento

---

<sup>53</sup> Cfr. l'art. 10 della citata direttiva Cee 98/10.

<sup>54</sup> Comma 6 dell'art. 16.

<sup>55</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, in G.U. 22 febbraio n.43, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici.

<sup>56</sup> Carta dei Servizi Pubblici, IPZS, Roma.

funzione pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri, su iniziativa del Ministro Cassese <sup>57</sup>.

La Carta dei servizi pubblici è un documento “*orientativo e promozionale, dotato di autorevolezza in ragione della sede da cui proviene (organi e apparati governativi)*” <sup>58</sup>, ma non ha valore giuridico vincolante. Ciò significa che la sua attuazione concreta è affidata per un verso ad atti amministrativi <sup>59</sup> o normativi, quali, ad esempio, il D.P.R. 318/97 e il d.l. 12 maggio 1995 n. 163 <sup>60</sup>, convertito in legge 11 luglio 1995, n. 273 <sup>61</sup> (il quale ha esteso l’obbligo di adozione della Carta a tutti gli organismi che erogano servizi pubblici essenziali <sup>62</sup>) e per altro ad iniziative di recepimento da parte degli enti erogatori di servizi pubblici.

---

<sup>57</sup> In effetti, anche se la direttiva riproduce quasi interamente i contenuti della Carta dei Servizi, quest’ultima rappresenta comunque “*un importante parametro per le misure legislative, regolamentari ed amministrative, che saranno adottate dei servizi pubblici, perché nei propri allegati fornisce indicazioni specifiche per vari settori di applicazione e riproduce i testi delle più significative Carte dei Servizi Europee*”. In tal senso Caia, *Commento, in Codice Civile. Leggi complementari*, Padova, 1995, a cura di Alpa e Zatti, p. 205.

<sup>58</sup> Caia, in *op. cit.*

<sup>59</sup> A tale proposito occorre ricordare il DPCONSMIN del 30 gennaio 1996, riguardante la Carta della qualità nel servizio pubblico postale e il DPCONSMIN del 21 dicembre 1995, “*schema generale di riferimento per la predisposizione delle carte dei servizi pubblici del settore previdenziale e assistenziale*”

<sup>60</sup> In G.U. 12 maggio 1995, n. 163.

<sup>61</sup> In G.U. 11 luglio 1995, n.160.

<sup>62</sup> Il 2° comma dell’art. 2 del D.L. 163/95 stabilisce che “*gli enti erogatori di servizi pubblici (...) adottano le rispettive carte dei servizi pubblici sulla base dei principi indicati dalla direttiva*”. Tra i settori di erogazione di servizi pubblici, va incluso anche quello relativo alle telecomunicazioni, cfr. art. 2 del Dpconsmi 19 maggio 1995.

## **II. b 1.2) OGGETTO E AMBITO DI APPLICAZIONE. I PRINCIPI**

Significativo è il richiamo, stabilito nell'art. 16 del D.P.R. 318/97, alla direttiva in esame: in essa, infatti, sono indicati una serie di principi *“cui deve essere progressivamente uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini che possono fruirne e nel rispetto delle esigenze di efficienza e di imparzialità”*<sup>63</sup>. Si tratta, come si è avuto modo di precisare, di un'enunciazione di principi fondamentali (e di strumenti per realizzarli), la cui effettività è rimessa ad atti legislativi e amministrativi del Governo<sup>64</sup>. La direttiva non ha, dunque, effetti cogenti nei confronti dei soggetti erogatori di servizi pubblici (salvo che si tratti di amministrazione statali) nè determina il sorgere in capo agli utenti di situazioni giuridiche soggettive *“ove esse non possano essere già riconosciute sulla base della disciplina vigente e dei rapporti con i soggetti erogatori”*<sup>65</sup>.

Il concetto di servizio pubblico presente nella direttiva deve, oggi, essere reinterpretato anche alla luce delle definizioni adottate sia nelle

---

<sup>63</sup> Cfr. il preambolo alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994.

<sup>64</sup> Cfr. il titolo IV della Direttiva.

<sup>65</sup> Cfr. Caia, in *op. cit.*

direttive comunitarie di liberalizzazione<sup>66</sup> sia nel D.P.R. 19/9/97 n. 318<sup>67</sup>, dove è stabilito che per *servizi pubblici* (di telecomunicazioni) devono intendersi *servizi accessibili al pubblico*. Tale nozione non deve essere confusa con quella elaborata<sup>68</sup> in passato nell'ordinamento italiano, “*nel quale l'aggettivo pubblico si riferiva alla peculiare connotazione organizzativa strutturale e finanziaria del servizio, che originariamente era riservato allo Stato (quindi pubblico per appartenenza) ed era da questo concesso, controllato e indirizzato*”<sup>69</sup>. Una conferma implicita di ciò si può desumere anche dalla stessa direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, la quale adotta una nozione di servizio pubblico alquanto ampia: è disposto, infatti, che “*sono considerati servizi pubblici, anche se volti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli svolti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e sicurezza della persona, alla libertà di circolazione ai sensi dell'art. 1 della legge 146/90, e quelli di erogazione della energia elettrica, acqua e gas*”.

---

<sup>66</sup> Cfr. ad esempio l'art. 1 della direttiva 96/19, che modifica la direttiva 90/388 al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, in G.U.C.E., n. L 74/13.

<sup>67</sup> Cfr. l'art. 1 lett. r).

<sup>68</sup> “*In sostanza più che al servizio pubblico in senso tecnico giuridico, la direttiva fa riferimento alla c.d. amministrazione di prestazioni*”. In tal senso Caia, in *op. cit.*

<sup>69</sup> In tal senso Cardarelli F. - Zeno Zencovich V.; in *op. cit.*; p. 80, nota 108.

Il titolo I della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri individua, dunque, i principi fondamentali (i criteri) sulla base dei quali i servizi pubblici devono essere erogati, vale a dire:

- il principio di uguaglianza dei diritti degli utenti: le regole riguardanti da un lato i rapporti tra utenti e soggetti erogatori di servizi pubblici e dall'altro l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. La parità di trattamento va garantita, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza - anche quando queste non siano facilmente raggiungibili - sia fra diverse categorie o fasce di utenti.

- il principio di imparzialità: i soggetti che erogano servizi pubblici hanno l'obbligo di ispirare i propri comportamenti nei confronti degli utenti a criteri di giustizia, obiettività ed imparzialità <sup>70</sup>;

- il diritto di scelta: agli utenti (ove sia consentito dalla legislazione vigente <sup>71</sup>) deve essere riconosciuto il diritto di scegliere tra i diversi soggetti che erogano i servizi.

- principio di efficienza e di efficacia: i soggetti erogatori di servizi pubblici devono adottare le misure idonee a garantire l'efficienza e l'efficacia del servizio pubblico.

---

<sup>70</sup> In funzione di tale obbligo devono essere interpretate le singole clausole delle condizioni generali e specifiche di erogazione del servizio e le norme di erogazione del servizio.

<sup>71</sup> Tale possibilità di scelta è oggi consentita per tutti i servizi di telecomunicazione, compresa la telefonia vocale e a partire dal 1° gennaio 2000 anche per le telefonate urbane.

## **II. b 1.3) GLI STRUMENTI**

Il titolo II della direttiva individua le misure necessarie per la realizzazione dei principi fondamentali da essa stabiliti. Si tratta, in primo luogo, di regole dirette a disciplinare (attraverso indicazioni sia di carattere strutturale che procedimentale) i rapporti <sup>72</sup> tra le imprese che forniscono un servizio pubblico e gli utenti <sup>73</sup>.

Il par. 1 della titolo II della direttiva stabilisce a carico dei soggetti erogatori l'obbligo di determinare standard di qualità e di quantità del servizio. A tal fine è necessario che gli enti individuino i fattori da cui dipende la qualità del servizio: per esempio per il servizio telefonico, fattori di qualità possono essere la disponibilità del servizio telefonico di base e pubblico, la regolarità e la continuità del collegamento telefonico, la qualità della comunicazione <sup>74</sup>.

A seguito di ciò, e sulla base di questi risultati gli enti dovranno definire standard generali e standard specifici di qualità e quantità dei servizi. I primi riguardano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese, i secondi si riferiscono, invece, a ciascuna delle singole prestazioni rese all'utente, il quale ha la possibilità

---

<sup>72</sup> In particolare si tratta di regole dirette a imporre obblighi di comportamento alle imprese nei confronti degli utenti.

<sup>73</sup> Secondo Caia, in op. cit., il titolo II della direttiva presenta al tempo stesso sia precetti analitici sia precetti standard: *"l'osservanza dei primi si pone in via immediata agli enti erogatori, i secondi rinviano invece ad un'attività prescrittiva degli enti medesimi"*

<sup>74</sup> Ad esempio, per il servizio postale i fattori di qualità possono essere la sicurezza e la rapidità nel recapito delle lettere e dei pacchi, i tempi di attesa presso gli sportelli.

di verificarne direttamente l'osservanza e pretenderne il rispetto da parte dell'ente erogatore.

A seguito della definizione dei due standard da parte dei soggetti erogatori sarà possibile elaborare Carte di settore, le quali dovranno rispettare i principi contenuti nella direttiva adattandoli alle esigenze concrete nascenti da ogni singolo servizio.

Il comma 4, del par. 1, del titolo II della direttiva stabilisce, in attuazione del principio di partecipazione fissato nel titolo I, che gli standard devono essere sottoposti alla verifica degli utenti in adunanza pubblica. Gli enti erogatori hanno, dunque, l'obbligo di procedere alla consultazione degli utenti, anche se spetta comunque agli enti stessi adottare le determinazioni finali. In ogni caso, i soggetti erogatori hanno la facoltà di adottare modalità di verifica diverse o ulteriori rispetto a quella stabilita nella direttiva (vale a dire l'adunanza pubblica) purché sia comunque garantita agli utenti la possibilità effettiva di conoscere i progetti di standard con un congruo anticipo <sup>75</sup>.

L'osservanza degli standard <sup>76</sup> non può, inoltre, essere sottoposta a condizioni che non diano alcuna certezza sulle modalità e i tempi della prestazione <sup>77</sup>. Essi sono derogabili solo se i risultati sono più favorevoli

---

<sup>75</sup> A questo proposito assumono rilievo sia le modalità di divulgazione sia la completezza e la chiarezza dei testi stessi.

<sup>76</sup> Gli standard devono essere accompagnati da una relazione illustrativa nella quale sono descritte, tra l'altro, le modalità previste per il conseguimento degli obiettivi e i fattori esterni che potrebbero pregiudicare il conseguimento degli standard stessi.

<sup>77</sup> Ad esempio, non sarà possibile adottare clausole del tipo "il servizio telefonico sarà attivato entro dieci giorni dalla data della domanda, se ciò sarà possibile".

agli utenti <sup>78</sup> e devono essere aggiornati periodicamente (almeno annualmente) per adeguarli alle esigenze dei servizi.

Il paragrafo 2° del titolo II, al fine di rendere conoscibili gli atti relativi alla disciplina e alla prestazione dei servizi pubblici, pone a carico degli enti l'obbligo di razionalizzare, semplificare e ridurre le procedure da essi adottate, ad esempio attraverso la riduzione degli adempimenti richiesti agli utenti, la semplificazione e informatizzazione dei sistemi di prenotazione e delle forme di pagamento delle prestazioni.

E' previsto, inoltre, che gli enti assicurino agli utenti la piena informazione circa le modalità di prestazione dei servizi. Tale informazione deve:

- essere **completa**: deve avere ad oggetto, ad esempio, gli atti che disciplinano i rapporti con gli utenti e l'erogazione dei servizi, gli standard, gli esiti delle verifiche compiute sul rispetto degli standard, le variazioni nelle modalità di erogazione del servizio;

- essere **comprensibile**: deve essere chiara e facilmente leggibile;

- essere **accessibile al pubblico**: devono, cioè, essere utilizzati mezzi di comunicazioni capaci di raggiungere il maggior numero possibile di utenti, ad esempio attraverso avvisi e opuscoli;

- rendere **agevole l'esercizio dei diritti degli utenti**. A questo proposito di particolare rilievo risulta la previsione della parte II del titolo II della direttiva, lì dove è stabilito che "*gli utenti sono informati delle decisioni che li riguardano, delle loro motivazioni e della possibilità di reclamo e degli strumenti di ricorso avverso di esse*".

---

<sup>78</sup> Cfr. titolo II comma. 4



Il par. V, del titolo II della direttiva, impone agli enti erogatori il dovere di valutazione della qualità ed efficacia dei servizi, specie in relazione al raggiungimento dei risultati raggiunti in base agli impegni presi. La verifica, che deve essere effettuata periodicamente, con cadenza annuale, è strumentale all'aggiornamento degli standard e al miglioramento degli stessi<sup>79</sup>.

#### ***II. b 1. 4) LA TUTELA***

Nel titolo III della direttiva sono indicati i meccanismi di tutela e le garanzie per la corretta applicazione della Carta.

Innanzitutto, gli enti erogatori devono prevedere, dandone piena pubblicità, procedure di reclamo attivabili dall'utente nel caso di violazioni dei principi sanciti nella direttiva. La proposizione del reclamo non pregiudica però la possibilità per l'utente di ricorrere agli altri strumenti di tutela, anche giurisdizionali, previsti dall'ordinamento. Le procedure<sup>80</sup> di reclamo devono essere accessibili, di semplice comprensione e facile utilizzazione, svolgersi in tempi rapidi e prevedere

---

<sup>79</sup> Per l'aggiornamento e il miglioramento degli standard, la valutazione degli utenti sulla qualità del servizio diventa determinante.

<sup>80</sup> Al momento della presentazione del reclamo è comunicato all'utente il nome del soggetto responsabile del procedimento.

forme di ristoro adeguate, ivi compreso il rimborso di cui al capo II <sup>81</sup>. In ogni caso il procedimento si deve concludere con una risposta esplicita e completa all'utente. All'interno di ciascun ente erogatore è istituito un ufficio di controllo, il quale, oltre a valutare i risultati conseguiti, ha il compito di esaminare i reclami presentati dagli utenti <sup>82</sup>.

Per ciò che concerne gli effetti negoziali scaturenti dall'applicazione della carta dei servizi non sembra possibile fare riferimento, in questo caso, all'inserzione automatica di clausole di cui all'art. 1339 c.c., in quanto la carta è un atto interno all'organismo che l'adotta. *“Si potrebbe quindi fare riferimento all'art. 1347 c.c., ma in via traslata. Oppure, essendo i criteri elementi di valutazione dell'adempimento del servizio, si potrebbe accertare l'adempimento del rapporto contrattuale qualora questi criteri non fossero adeguatamente seguiti dall'organismo erogatore”* <sup>83</sup>.

Infine è istituito un organo di controllo, il Comitato permanente per l'attuazione della Carta, al quale spetta il compito:

- di controllare l'osservanza delle norme della direttiva, l'idoneità degli standard di qualità, le procedure di reclamo adottate, la completezza e l'esattezza delle informazioni che l'ente rende al pubblico;

---

<sup>81</sup> La parte VI, del titolo II stabilisce che *“i soggetti erogatori assicurano agli utenti forme di rimborso nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività, agli standard pubblicati”*. L'esercizio del diritto dell'utente al rimborso non deve essere ostacolato da procedure complesse, onerose o di lunga durata

<sup>82</sup> Dei reclami ricevuti il soggetto erogatore tiene conto nell'adozione dei piani di miglioramento progressivo degli standard.

<sup>83</sup> In tal senso Alpa, G., *La tutela degli utenti e dei consumatori nelle telecomunicazioni*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1998

- segnalare irregolarità all'ente erogatore;
- proporre all'ente l'adozione di determinate misure (ad esempio per l'adozione degli standard);
- proporre alle Autorità Amministrative vigilanti e al Governo misure legislative e regolamentari volte a migliorare la protezione dei diritti degli utenti

La direttiva conclude precisando che per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque erogati da soggetti non pubblici, l'inosservanza dei principi di cui alla presente direttiva costituisce inadempimento degli obblighi assunti contrattualmente dai soggetti erogatori.

## **II. c) I CONTRATTI PER LA PRESTAZIONE DEL SERVIZIO DI TELEFONIA VOCALE.**

Come è noto, prima del processo di liberalizzazione avviato dalla Comunità Europea <sup>84</sup>, quando tutti i servizi di telecomunicazione erano oggetto di concessione esclusiva o di riserva statale, il contratto

---

<sup>84</sup> Il 12° considerando della direttiva 95/62, in G.U.C.E. n. L 321 del 30/12/95 stabilisce che nei rapporti con gli organismi di telecomunicazioni, gli utenti della rete telefonica pubblica fissa devono avere almeno diritti analoghi a quelli di cui godono nei confronti dei fornitori di altri beni e servizi e che gli organismi di telecomunicazione non debbono godere di un'indebita tutela giuridica nei rapporti con gli utenti della rete telefonica fissa.

concluso tra utente e operatore riproduceva disposizioni regolamentari, sia per ciò che concerne il contenuto normativo sia per quanto riguarda il corrispettivo, era cioè un contratto normativizzato.

L'esempio più evidente riguarda il contratto relativo alla telefonia vocale <sup>85</sup>, il cui mercato solo da pochi anni è stato liberalizzato: si pensi al c.d. regolamento di servizio, disciplinante il rapporto di utenza telefonica fissa. In particolare, quello approvato con D.M. 8 settembre 1988 n. 484 <sup>86</sup> (modificato in parte con D.M. 13 febbraio 1995, n.191 <sup>87</sup>) concepiva il contratto di utenza telefonica come un rapporto di sostanziale soggezione *“in cui il privato che volesse usufruire di un servizio di pubblica utilità doveva sottostare a tutte quelle condizioni che la pubblica amministrazione tramite il suo concessionario in regime di esclusiva, riteneva di dover porre a tutela del proprio interesse”* <sup>88</sup>. In definitiva, l'assetto di interessi risultante dal regolamento era fortemente sbilanciato a favore del concessionario a svantaggio dell'utente.

Allo stesso modo “vessatorie” erano le norme in tema di tariffe, le quali venivano formalmente fissate tramite atti amministrativi di rango

---

<sup>85</sup> A questo proposito l'8° considerando della direttiva 95/62 sottolinea come, data l'importanza che il servizio di telefonia vocale ha assunto (per motivi sociali ed economici) all'interno della Comunità, tutti debbono avere il diritto di abbonarsi a tale servizio. In applicazione del principio di non discriminazione tale servizio deve essere fornito, a richiesta, senza alcuna discriminazione agli utenti. Il principio di non discriminazione si applica, tra l'altro, alla disponibilità dell'accesso tecnico, alle tariffe, alla qualità del servizio, ai tempi di consegna, all'equa distribuzione di capacità nel caso di scarsità, ai tempi di riparazione, alla disponibilità delle informazioni relative alle reti e alla clientela.

<sup>86</sup> In G.U. 15 novembre 1988, n. 268

<sup>87</sup> In G.U. 26 maggio 1995, n.121

regolamentare, ma nella sostanza erano determinate sulla base delle indicazioni fornite dal concessionario, senza alcun controllo esterno (come può invece esser quello attuale realizzato dall'authority<sup>89</sup>) e senza alcuna garanzia di trasparenza<sup>90</sup>.

Già precedentemente al recepimento nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie di liberalizzazione, alcuni interventi giurisprudenziali avevano contribuito a ridurre in maniera decisiva i "privilegi" che spettavano alla concessionaria del servizio di telefonia vocale,

---

<sup>88</sup> Cfr. Cardarelli F.- Zeno-Zencovich V., *Il diritto delle telecomunicazioni*, 1997, p. 127

<sup>89</sup> Come è stato sottolineato, (cfr. Cardarelli F. Zeno-Zencovich V., p.141, in op. cit.: "il ruolo delle autorità indipendenti, cui le direttive comunitarie affidano competenze in materia tariffaria, non deve mirare soltanto a temperare e non sempre convergenti interessi dei vari operatori e fornitori di servizi di telecomunicazione, bensì deve tenere presente sempre, in quanto si tratta poi del soggetto che con i propri consumi determina lo sviluppo del settore, l'interesse dell'utente", Peraltro, "tale interesse non sempre deve essere assicurato attraverso l'eliminazione di <<colli di bottiglia>> (tecnici, regolamentari) che non consentono all'utente di fruire di alcuni servizi o di fruirne nel modo da esso preferito attraverso accorpamenti e frazionamenti. In altri termini, pare necessario - dal punto di vista della tutela dell'utente - evitare che la pluralità degli operatori e fornitori e l'esistenza di una anche aspra concorrenza fra gli stessi costringa gli utenti o a doversi servire di tanti diversi fornitori (con aumenti e duplicazione di costi) o a dover pagare servizi, di cui non hanno bisogno, che gli vengono imposti in funzione anticoncorrenziale da un soggetto".

<sup>90</sup> Con la liberalizzazione dei mercati lo scenario in tema di tariffe è notevolmente cambiato. In primo luogo gli Stati membri non possono più mantenere un sistema di prezzi amministrati nel settore delle telecomunicazioni. In tale contesto il ruolo dei pubblici poteri è quello di vigilare affinché l'ex monopolista "non applichi prezzi troppo bassi in determinati segmenti di mercato, ostacolando in tal modo l'entrata o la permanenza dei concorrenti, dall'altro verificare che tale operatore non aumenti le tariffe in segmenti di mercato in condizioni di limitata competitività, così da minacciare la stessa accessibilità agli utenti (...). In particolare l'Autorità vigila sia sul fatto che l'offerta di servizi da parte dell'operatore non sia rivolta ad alcuni consumatori in modo da escluderne altri dai benefici della concorrenza, sia sul fatto che effettive o potenziali inefficienze dell'operatore stesso non ricadano impropriamente sugli

prospettando una diversa ottica di valutazione dei rapporti di utenza telefonica.

A questo proposito va rammentata la sentenza n. 1104/88 della Corte Costituzionale <sup>91</sup> che aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 6 del codice postale, nella parte in cui prevedeva un'indennità simbolica a favore dell'utente nel caso di mancato funzionamento del servizio. Secondo la Corte, *“dato che i servizi pubblici devono essere organizzati in forma d'impresa secondo criteri di economicità, i rapporti contrattuali tra gli utenti e l'impresa stessa sono soggetti al regime di diritto privato”*. Successivamente, con sentenza del 30 dicembre 1994, la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità del medesimo articolo nella parte in cui escludeva la responsabilità della società concessionaria del servizio telefonico per le erronee indicazioni nell'elenco degli abbonati. Coerentemente a tale indirizzo la Corte di Cassazione <sup>92</sup>, partendo dalla considerazione che *“l'erronea indicazione nell'elenco abbonati del prenome di un utente, insieme al mutamento dell'indirizzo, può ingenerare nel pubblico il convincimento che si tratti di una persona diversa e, quindi, dar luogo, se relativa ad un'utenza professionale, ad uno sviamento della clientela”*, aveva ritenuto sussistente la responsabilità <sup>93</sup> della concessionaria del servizio telefonico, escludendo che potesse operare

---

*utilizzatori dei servizi”*. Cfr. in tal senso la delibera dell'Autorità n. 85/98: Condizioni economiche di offerta del servizio di telefonia vocale.

<sup>91</sup> Sentenza della Corte Costituzionale del 17 marzo 1988, n. 1104

<sup>92</sup> Corte di Cassazione, sentenza 6 dicembre 1994, in Foro It., 1995, I,

<sup>93</sup> Occorre ricordare che l'art. 15 del D.P.R. 4/7/1995 n. 420 pone a carico delle imprese che forniscono informazioni e prestazioni tramite servizi audiotex e videotex la responsabilità del contenuto e dell'esattezza delle stesse.

l'esonero di responsabilità contemplato dall'art. 26 del regolamento di servizio vigente al tempo della pronuncia . A seguito di tali interventi il 3° comma dell'art. 26 del D.M. 8 settembre 1988, n. 484 è stato modificato con il D.M. 13 febbraio 1995, n.191, il quale è stato a sua volta sostituito dal Regolamento di servizio attualmente vigente (D.M. 8 maggio 1997 n. 197) <sup>94</sup>.

## **II. c 1) IL REGOLAMENTO DI SERVIZIO: IL D.M. 8 MAGGIO 1997, N.197**

Nel maggio 1997 <sup>95</sup> è stato adottato un nuovo regolamento di servizio concernente le norme e le condizioni di abbonamento al servizio telefonico di base. Si tratta di un atto di natura ministeriale, predisposto dal Ministero delle Comunicazioni, che si applica ai contratti conclusi dagli utenti con Telecom Italia, la quale continua ad operare in regime di concessione. A tale società, difatti, ai sensi della legge 31 luglio 1997, n. 249 <sup>96</sup>, *l'Autorità (per le Garanzie nelle Comunicazioni.) (...) conferma le vigenti concessioni con annesse convenzioni* <sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Cfr. l'art. 41 del D.M. 197 del 1997 che disciplina gli obblighi del gestore nel caso di omissione o errata indicazione del nominativo e/o del numero dell'abbonato nell'elenco telefonico.

<sup>95</sup> D.M. 8 maggio 1997, n. 197, in G.U. 4 giugno 1997, n. 154.

<sup>96</sup> In G.U. n. 169/L del 25 agosto 1997.

<sup>97</sup> Cfr l'art. 4, comma 7 della legge 249/97. Al comma 9 del medesimo articolo è inoltre stabilito che *“la concessionaria del servizio pubblico di*

Le norme contenute nel nuovo regolamento di servizio si conformano, in buona parte, alle disposizioni delle direttive comunitarie <sup>98</sup>, recepite nella legislazione nazionale, volte ad offrire maggiori garanzie di tutela per l'utente dei servizi di telecomunicazione <sup>99</sup>.

Il regolamento si applica al servizio telefonico di base, vale a dire al servizio di telefonia vocale che consiste *“nella fornitura al pubblico del trasporto diretto o della commutazione della voce in tempo reale in partenza e a destinazione dei punti terminali di una rete telefonica pubblica fissa, che consente ad ogni utente di utilizzare l'apparecchiatura collegata al suo punto terminale di tale rete per comunicare con un altro punto terminale”* <sup>100</sup>. L'ambito di operatività del decreto non si estende ai servizi radiomobili <sup>101</sup>. Difatti, considerata la specificità di tali servizi, *“è opportuno che gli stessi*

---

*telecomunicazioni, per un periodo non superiore a due anni dall'entrata in vigore della presente legge. è soggetta per il servizio di telefonia vocale a regime tariffario.* Ciò comporta che Telecom Italia, per i due anni successivi all'entrata in vigore della legge 249/97, non ha potuto praticare autonomamente i prezzi dei propri servizi, ma ha dovuto attenersi alle indicazioni fornite, mediante provvedimenti amministrativi, dal Ministero delle Comunicazioni.

<sup>98</sup> Cfr. il 12° considerando della più volte citata direttiva 95/62 dove precisa, per un verso, che nei rapporti con gli organismi di telecomunicazione, gli utenti della rete telefonica pubblica fissa debbono avere almeno diritti analoghi a quelli di cui godono nei confronti dei fornitori di altri beni e servizi e per altro che gli organismi di telecomunicazione non debbono godere di un'indebita tutela giuridica nei rapporti con gli utenti della rete telefonica pubblica fissa.

<sup>99</sup> Cfr. in tal senso il preambolo del D.M. 8 maggio 1997, nel quale si fa riferimento *“alla necessità di apportare le opportune integrazioni ai fini di meglio tutelare gli abbonati al servizio telefonico”*.

<sup>100</sup> Questa è la definizione fornita dal D.P.R. 19/9/97, all'art. 1, lett. s)

<sup>101</sup> Per quanto concerne il mercato del servizio di telefonia radiomobile TACS, Tim opera in regime di monopolio. Il perdurare di un monopolio in tale settore scaturisce dal fatto che si tratta di un servizio che col tempo verrà sostituito dal sistema digitale GSM, il quale consente di offrire una gamma di servizi più ampia e di qualità più elevata rispetto a quella disponibile con il cellulare analogico.



*costituiscono oggetto di apposita disciplina e pertanto rimangono provvisoriamente disciplinati, nei limiti contenuti nei decreti ministeriali 13 febbraio 1990, n.33 <sup>102</sup> e 8 novembre 1993 n. 512 <sup>103</sup>, dal regolamento di cui al D.M. 8 settembre 1988 n. 484, successivamente modificato dal D.M. 13 febbraio 1995, n.191 fino all’emanazione di nuovo regolamento di servizio specifico per detti servizi” <sup>104</sup>.*

---

<sup>102</sup> In G.U. 26 febbraio 1990 n.27. Le norme dettate dal D.M. n. 33 del 1990 si applicano ai servizio radiomobile pubblico terrestre di conversazione che consente agli abbonati “*di svolgere conversazioni mediante l’impiego di apposite apparecchiature terminali, veicolari, portatili ed estraibili omologate dall’Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni*”.

Le richieste di abbonamento sono inoltrate alla società concessionaria, la quale provvede all’assegnazione e alla gestione del numero di abbonato, all’attivazione delle apparecchiature terminali ed alla relativa sorveglianza tecnica e al rilascio all’utente del documento che attesta la sua condizione di abbonato al servizio.

L’abbonato, il quale deve assicurarsi della corretta memorizzazione del numero di abbonato nell’apparecchiatura stessa, ha la facoltà di provvedere in proprio o rivolgersi alla società concessionaria per l’acquisto e la manutenzione delle apparecchiature terminali dell’utente.

L’art. 4 detta una disciplina specifica per l’anticipo sulle conversazioni che l’abbonato deve fornire all’atto della stipula del contratto. Tale importo deve corrispondere al valore economico delle telefonate che si presume di effettuare nel relativo periodo di fatturazione. La società concessionaria qualora verifichi un aumento del traffico telefonico, invia all’abbonato una richiesta di adeguamento commisurata al traffico effettivamente svolto. In tali ipotesi qualora l’abbonato non provveda al pagamento entro 5 giorni lavorativi dalla data di ricevimento la società concessionaria provvede a disabilitare l’utenza.

Per tutto quanto non viene specificamente disciplinato in tale regolamento (D.M. n.33/90), si applicano le norme del D.M. 8 settembre 1988. Risulta evidente, però, la disparità di trattamento che si viene a creare tra abbonati al servizio di telefonia fissa fornito da Telecom, ai quali si applica un regolamento di servizio certamente più favorevole nei loro confronti, e gli abbonati al servizio tacs, nei confronti dei quali continua ad essere in vigore un regolamento che offre, senza dubbio, minori garanzie.

<sup>103</sup> In G.U. 10 dicembre 1993 n. 289.

<sup>104</sup> Cfr. art. 1, 2° comma del D.M. 197/97.

Rispetto al precedente regolamento di servizio <sup>105</sup>, la diversa impostazione dei rapporti tra gestore della rete e utente del servizio di telefonia vocale, emerge già dalla struttura del Decreto Ministeriale, che accanto agli obblighi dell'abbonato, prevede, in un apposito capo <sup>106</sup>, specifici obblighi a carico del gestore dell'impresa, il quale deve fornire, tra l'altro, all'abbonato una serie di garanzie <sup>107</sup>.

Ai sensi dell'art. 2 del Decreto Ministeriale le disposizioni in esso contenute si applicano ai rapporti tra il gestore del servizio telefonico Telecom Italia e gli abbonati. Il medesimo articolo prescrive che il gestore comunichi agli abbonati tutte le informazioni rilevanti sulle normative che regolano il rapporto tra l'abbonato e il gestore, in particolare le informazioni relative al regolamento di servizio, alle condizioni economiche di offerta del servizio telefonico praticate dal gestore, al costo addebitabile all'utenza della rete fissa nel caso di chiamate destinate ad utenti di reti radiomobili <sup>108</sup> e loro eventuali modifiche <sup>109</sup>. A tal fine il gestore deve garantire un servizio gratuito di assistenza agli abbonati.

Il contratto di abbonamento, che ha durata minima di un anno ed è a tempo indeterminato, si perfeziona con la sottoscrizione da parte del

---

<sup>105</sup> D.M. 8/9/88, n. 484, modificato dal D.M. 13 febbraio 1995, n. 191.

<sup>106</sup> Cfr. il capo II del citato D. M.

<sup>107</sup> Cfr. il capo V del citato D.M.

<sup>108</sup> L'Autorità Garante per la concorrenza aveva, con parere sulla bozza di regolamento del 12/12/96, in Boll. n. 26/97, segnalato la necessità che il nuovo regolamento imponesse al gestore l'obbligo di rendere note, attraverso idonee forme di pubblicità (ad esempio pubblicazione nell'avantielenco) il costo addebitato all'utenza fissa allorché effettuasse chiamate indirizzate ad utenti in possesso di terminali radiomobili.

richiedente o con l'attivazione del servizio. Il gestore deve peraltro impegnarsi a dare tempestiva conoscenza all'abbonato delle modifiche delle condizioni contrattuali <sup>110</sup>. A sua volta l'abbonato che intende recedere deve darne comunicazione tramite raccomandata con ricevuta di ritorno inviata almeno quindici giorni prima dalla data di decorrenza del recesso medesimo <sup>111</sup>.

L'art. 5 stabilisce a carico del gestore, nell'ipotesi di modifica del numero dell'abbonato, una serie di obblighi (ad esempio il preavviso di novanta giorni all'abbonato e un servizio di informazione per i quaranta giorni successivi alla modifica del numero) che se non ottemperati determinano il sorgere in capo all'abbonato del diritto ad un indennizzo <sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Il medesimo articolo precisa che l'abbonato ha il diritto di ricevere annualmente l'elenco di tutti gli abbonati della rete urbana di appartenenza

<sup>110</sup> L'articolo 5 del Regolamento stabilisce che le modifiche delle condizioni contrattuali, che possono essere richieste dal gestore sulla base di motivate esigenze, devono essere portate a conoscenza dell'abbonato tramite idonea campagna informativa o tramite bolletta con almeno trenta giorni solari di anticipo dalla decorrenza delle nuove clausole.

<sup>111</sup> Cfr. il precedente regolamento di servizio (D.M. 8/9/1988 n. 484) che, all'art. 3, stabiliva che nel caso di disdetta del contratto l'abbonato dovesse dare un preavviso non inferiore a due mesi.

<sup>112</sup> L'indennizzo sarà pari (art. 39) *“all'importo del canone di abbonamento mensile per ogni due giorni lavorativi di ritardo o di inadempimento delle condizioni di volta in volta stabilite”*. L'articolo in questione fa comunque salvo il diritto dell'utente ad ottenere un risarcimento per l'eventuale maggior danno subito.

Il diritto dell'abbonato all'indennizzo nell'ipotesi di inosservanza del gestore degli obblighi imposti dal regolamento è stato introdotto dal vigente regolamento di servizio. Difatti l'art. 7 del precedente regolamento di servizio (D.M. 8/9/1988 n. 484) che disciplinava la medesima fattispecie, non attribuiva all'abbonato un diritto all'indennizzo.

Il capo II del regolamento è interamente dedicato agli obblighi spettanti al gestore, tra i quali, ad esempio, quello <sup>113</sup> di attivare il servizio tempestivamente (entro dieci giorni dalla domanda) <sup>114</sup>, quello di fornire assistenza all'abbonato <sup>115</sup>, di dare un'adeguata informazione sui cambiamenti di tariffe e prezzi <sup>116</sup>, di riparare i guasti segnalati entro il secondo giorno successivo a quello in cui è pervenuta la segnalazione <sup>117</sup>.

Peraltro, il gestore deve fornire all'abbonato anche una serie di garanzie: ad esempio il ritardo nell'adempimento degli impegni assunti <sup>118</sup> relativamente al cambio del numero dell'abbonato, all'effettuazione di un trasloco, all'attivazione di un nuovo impianto, alle riparazioni di un guasto, determina il sorgere in capo all'abbonato del diritto ad un indennizzo <sup>119</sup>. Viene fatto comunque salvo il diritto dell'utente al risarcimento dell'eventuale maggior danno subito.

---

<sup>113</sup> Cfr. l'art. 12 del D.M. n. 197 del 1997. Il D.M. 8/9/1988 stabiliva, all'art. 4, dovesse avvenire entro i sessanta giorni dall'attivazione dell'impianto

<sup>114</sup> A questo proposito occorre ricordare che l'art. 16 del D.P.R. 318/97 dispone, al 3° comma, un obbligo a carico degli organismi di telecomunicazione di indicare all'utente che ha chiesto il collegamento alla rete telefonica pubblica fissa, la data di attivazione del servizio.

<sup>115</sup> Cfr. l'art. 14 del D.M.

<sup>116</sup> Cfr. l'art. 13 del D.M. Nel precedente regolamento di servizio non solo tale obbligo d'informazione non era previsto ma per di più era stabilito che l'abbonato dovesse accettare anche in corso di abbonamento tutte le modifiche alle tariffe o condizioni stabilite dagli organi competenti.. In caso di aumento di tariffe telefoniche era in facoltà dell'abbonato, che non intendesse accettare detto aumento, rinunciare all'abbonamento.

<sup>117</sup> Cfr. l'art. 15 del D.M.

<sup>118</sup> Cfr. l'art. 39 del D.M.

<sup>119</sup> L'indennizzo è pari all'importo del canone di abbonamento mensile per ogni due giorni lavorativi di ritardo o di inadempimento delle condizioni.

Il diritto all'indennizzo sorge anche nell'ipotesi di errore di sospensione dal servizio <sup>120</sup> o di omessa o erronea indicazione del nominativo o del numero telefonico dell'abbonato nell'elenco alfabetico degli abbonati della rete urbana di appartenenza <sup>121</sup>.

Il regolamento lascia in ogni caso impregiudicata l'applicabilità delle norme del codice civile per tutto quanto da esso non espressamente disciplinato.

Significativa è anche l'introduzione, nell'art. 29, della possibilità per l'utente di fornire, in luogo dell'anticipo sulle conversazioni interurbane, appositi mezzi di garanzia oppure la domiciliazione bancaria o postale delle bollette. Non è, però, d'immediata comprensione la ragione per cui la norma in esame limiti tale possibilità esclusivamente agli abbonamenti stipulati dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento e non anche agli utenti abbonatisi precedentemente all'entrata in vigore del regolamento, considerato, peraltro, che il 6° comma dell'art. 2 stabilisce che *“il regolamento di servizio si applica di diritto a tutti i rapporti in essere alla data della sua entrata in vigore senza alcun onere aggiuntivo a carico degli abbonati”*.

---

<sup>120</sup> Cfr. l'art. 40.

<sup>121</sup> Anche nell'ipotesi di erronea o omessa indicazione del nominativo (art. 41) è fatto salvo il diritto dell'utente al risarcimento dell'eventuale maggior danno subito.

## **II c 2) CONCLUSIONI**

Si è già avuto modo di precisare che fin tanto che il servizio di telefonia vocale non era stato liberalizzato, i contratti conclusi dagli utenti con la concessionaria Telecom Italia erano contratti normativizzati, in quanto sia il contenuto normativo che il corrispettivo erano imposti.

Senza dubbio, allo stato attuale, posto che anche il servizio di telefonia vocale è stato liberalizzato, non sembra più corretto parlare di contratto imposto <sup>122</sup>, quanto piuttosto di contratto standardizzato <sup>123</sup>.

Pertanto, ai rapporti contrattuali tra utenti e impresa di telecomunicazione saranno applicabili le norme del codice civile che disciplinano le obbligazioni e i contratti. In particolare, è possibile per l'utente che sia anche consumatore - vale a dire una persona fisica che acquista o utilizza beni o servizi per scopi non riferibili all'attività imprenditoriale o professionale svolta - invocare l'operatività del capo XIV *bis* del codice, nell'ipotesi d'inserimento di clausole vessatorie nel

---

<sup>122</sup> Difatti, oggi, è possibile adeguarsi al diverso assetto di interessi proposto dai nuovi gestori della telefonia fissa

<sup>123</sup> In effetti, la situazione che allo stato attuale delle cose si verifica è ibrida. Difatti da un lato vi è Telecom Italia che opera ancora in regime di concessione e alla quale continua ad applicarsi il regolamento di servizio che è comunque un atto predisposto dal Ministero delle Comunicazioni, dall'altro vi sono gli altri organismi di telecomunicazione che forniscono il servizio di telefonia vocale – che non operano in concessione – nei confronti dei quali non trova applicazione il D.M. 197/97, e che al contrario possono adottare autonomi schemi contrattuali, comunque conformi ai principi espressi dal D.P.R. 19/9/97.

contratto con l'impresa di telecomunicazioni. E qualora si rinvenga l'applicabilità degli artt. 1469 bis- 1469 sexies c.c. risulteranno colpite da invalidità, oltre alle clausole di esonero di responsabilità, anche quelle che *'in vario modo svuotano di contenuto l'obbligazione dell'operatore o rimettono ad una sua ampia discrezionalità le modalità della sua effettuazione'*<sup>124</sup>.

Il diritto degli utenti/consumatori ad un corretto assetto negoziale di interessi è altresì tutelato dalla previsione contenuta nell'art. 1 lett. e) della legge 281/98 che, come si è visto<sup>125</sup>, garantisce la trasparenza, la correttezza e l'equità dei rapporti contrattuali.

---

<sup>124</sup> Cardarelli F. - Zeno-Zencovich V., in *op. cit.*, p. 142

<sup>125</sup> Cfr. paragrafo precedente

**III) LA TUTELA DELLA PRIVACY NEL SETTORE  
DELLE TELECOMUNICAZIONI: IL DLGS 13 MAGGIO  
1998, N. 171**

**III. 1) PREMESSA**

*i) Gli interventi dell'Unione Europea*

Le istituzioni dell'Unione Europea avevano da tempo avvertito l'esigenza di adottare regole di tutela della privacy nel settore delle telecomunicazioni: Difatti, già nel 1995 il Consiglio aveva adottato una Raccomandazione relativa alla *“protezione dei dati personali nell'area dei servizi di telecomunicazioni, con particolare riguardo ai servizi telefonici”*<sup>126</sup>, con la quale invitava i Governi degli Stati membri a tenere conto, nel loro diritto e nelle loro norme interne dei principi espressi nella Raccomandazione. In tale atto il Consiglio evidenziava come il crescente sviluppo di nuove tecnologie nel campo delle telecomunicazioni se per un verso comportava vantaggi concreti per gli utenti, per altro verso accresceva i rischi per la loro vita privata e per loro libertà di comunicazione<sup>127</sup>. Per tali ragioni, il Consiglio

---

<sup>126</sup> Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. R (95) 4 del 7 febbraio 1995.

<sup>127</sup> Nella Raccomandazione si riconosceva l'applicabilità della Convenzione di Strasburgo del 1981 (Convenzione per la protezione delle persone riguardo al



afferitava la necessità che i servizi di telecomunicazione venissero offerti nel rispetto della vita privata degli utenti, del segreto della corrispondenza e della libertà di comunicazione.

I principi espressi nella Raccomandazione (atto sprovvisto di effetti vincolanti per gli Stati) sono stati poi sostanzialmente ripresi nella direttiva (atto vincolante per gli Stati) 97/66/CE *“trattamento dei dati a carattere personale e la protezione della vita privata nel settore delle telecomunicazioni”*<sup>128</sup>.

#### ii) *La tutela della privacy nel D.P.R. 318/97*

Il decreto legislativo 13 maggio 1998, n. 171<sup>129</sup> ha dato attuazione ai principi espressi nella Raccomandazione n. R (95) 4 e alle disposizioni contenute nella direttiva 97/66 tenendo conto delle norme delineate dal D.P.R. 318/97 che ha in parte anticipato<sup>130</sup> il recepimento nell'ordinamento italiano di un primo corpo di disposizioni comunitarie.

---

trattamento automatizzato dei dati a carattere personale) alle attività di trattamento automatizzato dei dati fatte dai gestori di rete e da tutte le altre persone che forniscono servizi di telecomunicazione. La Raccomandazione richiamava, altresì, l'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che garantisce il rispetto alla vita privata e al segreto della corrispondenza.

<sup>128</sup> Direttiva 97/66/CE del Parlamento e del Consiglio del 15/12/97, in G.U.C.E. n. L 24 del 30/1/1998.

<sup>129</sup> *Disposizioni in materia di tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni, in attuazione della direttiva 97/66/CE del Parlamento e del Consiglio, e in tema di attività giornalistica.*

<sup>130</sup> Cfr. anche il D.M. 25/11/97 *“disposizioni per il rilascio di licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni”* che in alcune sue parti ha recepito le disposizioni comunitarie in materia di tutela dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni. Cfr. ad esempio l'art. 4, co. 1 lett. f ) il quale stabilisce che il titolare di una licenza individuale è tenuto ad osservare, relativamente ai rapporti con gli utenti, le modalità di cui all'art. 16 del regolamento anche in conformità

L'art. 2 del D.P.R. 318/97 annovera la tutela della privacy tra i principi generali del Regolamento e stabilisce che l'installazione, l'esercizio e la fornitura di reti di telecomunicazioni nonché la prestazione dei relativi servizi accessibili al pubblico deve basarsi sul rispetto di alcuni diritti, tra i quali il diritto alla riservatezza per quanto riguarda il trattamento dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni.

Ma numerose altre disposizioni del D.P.R. 318/97 sono dirette a garantire la tutela della riservatezza degli utenti degli organismi di telecomunicazione. Ad esempio la lettera b) dell'art 16 annovera tra gli obblighi facenti capo agli organismi di telecomunicazione anche quello di fornire diversi livelli analitici di fatturazione dettagliata su richiesta dell'utente; l'art. 12, a sua volta, include tra le esigenze fondamentali che devono essere rispettate nel caso di interconnessione alle reti pubbliche di telecomunicazione e di prestazione di servizi accessibili al pubblico, proprio la protezione dei dati personali <sup>131</sup>.

L'art 15 del D.P.R. 318/97, precisa, inoltre, che *“per le problematiche attinenti alle misure di sicurezza adottate dai fornitori di telecomunicazioni accessibili al pubblico, ai dati personali relativi agli utenti e agli abbonati, all'identificazione*

---

alla normativa sulla protezione dei dati personali. Alla lett. h) dell'art. 4 è poi stabilito che il titolare di una licenza individuale è tenuto ad adottare i provvedimenti necessari per il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 15 del regolamento e dalle leggi 31 dicembre 1996 n. 675 e 676

<sup>131</sup> La protezione dei dati comprende *“la tutela dei dati personali e la riservatezza delle informazioni trasmesse o memorizzate nel rispetto della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e dei diritti di persone giuridiche, enti o associazioni”*, cfr. lett. c) dell'art. 1 del D.P.R. 318 /97.

*della linea chiamante e della linea collegata, nonché alle chiamate a fini pubblicitari, si osservano le disposizioni di cui alle leggi 31 dicembre 1996, n. 675 e 676 e nei relativi decreti legislativi di attuazione*". Allo stesso modo, all'art. 21 del medesimo D.P.R. è disposto che il regolamento lascia impregiudicate le disposizioni in materia delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali ed in particolare al disciplina di cui alla legge 675 e 676 del 1997, nonché le attribuzioni demandate al Garante per la protezione dei dati personali per quanto riguarda la tematica della sicurezza. E' esclusa quindi qualsiasi possibilità di sovrapposizione tra la normativa dettata a tutela dei dati personali e il D.P.R. 318/97.

### **III. 2) OBBLIGHI DI SICUREZZA E DI TUTELA DELLA RISERVATEZZA**

Si è già ricordato che il decreto legislativo 13 maggio 1998, n. 171<sup>132</sup>, ha dato attuazione nell'ordinamento italiano alla direttiva 97/66/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio in materia della vita privata nel settore delle telecomunicazioni<sup>133</sup>. L'esigenza di una disciplina specifica

---

<sup>132</sup> In G.U. 3 giugno 1998, n. 127

<sup>133</sup> La direttiva 97/66 è stata recepita nel nostro ordinamento ricorrendo alla legge delega n. 676 del 1996. L'art. 1 lett. b) della legge prevede che il Governo garantisca la piena attuazione dei principi previsti dalla legislazione in materia di dati personali nell'ambito dei diversi settori di attività, nel rispetto dei criteri

relativa al trattamento dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni nasce dal crescente sviluppo di nuove tecnologie che da qualche anno si verifica in tale settore, le quali hanno, per un verso ampliato i servizi <sup>134</sup> e le funzioni disponibili per il pubblico e per altro hanno incrementato le possibilità di violazione della privacy <sup>135</sup>. *“Si pone, quindi, il delicato problema delle garanzie da assicurare ai cittadini, soprattutto nelle fasce più deboli, al fine di tutelare la loro vita privata, identità, dignità, anche in relazione alla possibilità di utilizzare le informazioni raccolte presso i consumatori per delineare i loro profili e per classificare i loro comportamenti”*. <sup>136</sup>

Il citato decreto <sup>137</sup> contiene alcune disposizioni che, in parte, vengono a modificare, correggere, integrare <sup>138</sup> la legge 675/96 sulla

---

direttivi e dei principi della normativa comunitaria. L'articolo richiama anche il rispetto della Raccomandazione del Consiglio di Europa n. R(95)4, del 7 febbraio 1995 sulla protezione dei dati personali nel settore dei servizi di telecomunicazioni, in particolare con riguardo ai servizi telefonici.

<sup>134</sup> Si pensi, ad esempio, al sistema d'identificazione della linea chiamante.

<sup>135</sup> *“L'evoluzione delle tecnologie nel settore delle telecomunicazioni favorisce il moltiplicarsi di nuovi servizi e funzioni di grande utilità e interesse per i cittadini, rendendo sempre più rapido lo sviluppo della Società dell'informazione (con l'abbattimento di ogni limite geografico o confine nazionale) e, nel contempo, più evidenti le contraddizioni tipiche di tali società, in particolare sotto la duplice forma della possibilità di raccolta massiccia di dati e dell'offerta agli utenti di prestazioni gratuite in cambio del loro uso.”* Cfr. la relazione per il 1999 del Garante per la protezione dei dati personali.

<sup>136</sup> Cfr. la relazione per il 1999 del Garante per la protezione dei dati personali.

<sup>137</sup> Al decreto è affidato il non facile compito di bilanciare l'interesse alla riservatezza e l'interesse allo sviluppo di nuove tecnologie. Si confronti in tal senso il considerando n. 3 della direttiva 97/66, in cui si sottolinea come lo sviluppo di nuovi servizi di telecomunicazione è legato anche al fatto che gli utenti possano fidarsi di non correre rischi con riguardo alla loro vita privata.

<sup>138</sup> Si pensi alle previsioni sulla telefonia fissa che usa la rete di comunicazione digitale (rete ISDN).

tutela dei dati personali, la quale si pone nei confronti del decreto in esame come una vera e propria *lex generalis*. In effetti, mentre la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali con riguardo al trattamento dei dati personali rappresenta il *genus*, la *species* è costituita dalla medesima tutela nel settore delle telecomunicazioni.

Il d.lgs 171/98 in esame<sup>139</sup>, dopo aver fornito le definizioni rilevanti ai fini del decreto stesso, pone (art. 2) a carico del fornitore del servizio di telecomunicazioni accessibile al pubblico, una serie di obblighi<sup>140</sup> relativi alla sicurezza<sup>141</sup> dei dati personali. Innanzi tutto tale soggetto è tenuto, al fine di salvaguardare la sicurezza del servizio e dei dati personali, ad adottare le misure tecniche e organizzative di cui all'art. 15, comma 1 della legge 675/96<sup>142</sup>, secondo il quale “i dati personali

---

<sup>139</sup> “Il decreto ha cercato di introdurre una serie di regole la cui applicazione comporterà, da parte degli utenti, semplicemente una maggiore attenzione nell'uso dei sistemi di telecomunicazione; mentre da parte dei fornitori di reti e servizi, alcuni sforzi di carattere organizzativo il cui costo (...) sarà compensato dal valore aggiunto in termini di sicurezza che essi saranno capaci di offrire ai propri clienti, e quindi presumibilmente della maggiore domanda di questi ultimi” Busia G., A protezione delle conversazioni via cavo si leva uno scudo contro le intrusioni, in Guida al diritto del 20 giugno 1998.

<sup>140</sup> Il decreto legislativo in effetti, prevede che i fornitori di reti e servizi di telecomunicazioni si facciano carico di “una serie molto articolata di misure a favore degli utenti, anche in considerazione della loro posizione di indiscutibile superiorità nei confronti dell'abbonato, al quale - in assenza di previsioni normative contrarie - sarebbe facile imporre clausole contrattuali poco vantaggiose”. In tal senso Busia G., A protezione delle conversazioni via cavo si leva una <<scudo>> contro le intrusioni, in Guida al Diritto, 20 giugno 1998.

<sup>141</sup> Si è notato, come la sicurezza comprenda sia la riduzione del rischio informatico (accesso non autorizzato, perdita e distruzione dei dati) e sia l'obbligo di custodia e controllo in senso stretto. Caridi G., *Commento all'art. 15 l. n. 675/96*, in Giannantonio E.-Losano M.G.-Zeno-Zencovich V., *La tutela dei dati personali*, Padova 1997

<sup>142</sup> Occorre ricordare che di recente è stato adottato, in attuazione del 2° comma dell'art. 15 della legge 675/96, il regolamento recante norme per l'individuazione

*oggetto del trattamento devono essere custoditi e controllati, anche in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle specifiche caratteristiche del trattamento, in modo da ridurre al minimo (...) i rischi di distruzione o perdita (...), di accesso non autorizzato, di trattamento non consentito non conforme alle finalità della raccolta* <sup>143</sup>. Nell'ipotesi in cui la sicurezza del servizio e dei dati richieda l'adozione di misure che riguardano la rete, il fornitore del servizio le adotta congiuntamente con il fornitore della rete pubblica di telecomunicazioni. In caso di mancato accordo, la controversia sarà definita, su richiesta di uno dei fornitori, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sentito il Garante per la protezione dei dati personali <sup>144</sup>. Al fornitore di un servizio di telecomunicazioni accessibile al pubblico spetta, inoltre, l'obbligo di informare gli abbonati, quando esiste un particolare rischio di violazione di sicurezza della rete, indicando altresì i possibili rimedi e i relativi costi. La medesima informativa viene data all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Garante per la protezione dei dati personali. Quest'ultima previsione fa ritenere che non esiste *'un obbligo generale di sicurezza, bensì, esso sembra segnato dal limite dell'ordinarietà del rischio; entro*

---

delle misure minime di sicurezza per il trattamento dei dati personali (D.P.R. 318/99, G.U. 14/9/99 n.216).

<sup>143</sup> Dal contesto del decreto sembra emergere come l'obbligo di sicurezza non abbia un contenuto predeterminato (anche se aggiornabile): grava, infatti, sul fornitore determinare ed applicare le misure più idonee. In tal senso Sica S., *Sicurezza e riservatezza nelle telecomunicazioni: il D.LGS. n. 171/98 nel sistema della protezione dei dati personali*, in *Dir. Inf.* 1998.

<sup>144</sup> La procedura seguita è quella predisposta dall'art. 18 del D.P.R. 318/97

*tale limite, l'obbligo, avvenuta l'informazione, degraderebbe, per così dire, ad onere dell'interessato* <sup>145</sup>”.

Non è chiaro, inoltre, quale soggetto sia deputato a valutare l'esistenza di un particolare rischio e la congruità per costo e modalità dei rimedi. Dal testo del decreto 171/98 sembrerebbe l'Autorità per le comunicazioni o il Garante, posto che a tali soggetti deve essere data un'informativa, tuttavia, non è escluso che si verifichi o un contrasto tra le due autorità o addirittura una carenza di intervento.

L'art. 3, al fine di tutelare la riservatezza nelle comunicazioni stabilisce, al 1° comma, un obbligo a carico del fornitore di un servizio di telecomunicazioni accessibile al pubblico *“di informare gli abbonati e, se possibile, gli utenti circa la sussistenza di situazioni che permettono di apprendere in modo non intenzionale il contenuto di comunicazioni o conversazioni da parte di soggetti ad essi estranei”*. Per ciò che concerne le modalità dell'informativa il decreto non le specifica, pertanto spetterà al fornitore procedere all'adempimento dell'obbligo imposto dall'art. 3 nelle varie occasioni di contatto con la propria clientela. Nell'ipotesi di violazione di quest'obbligo, il fornitore risponderà in via contrattuale nei confronti dell'abbonato ed in via extracontrattuale nei confronti dell'utente. Come è stato correttamente notato <sup>146</sup>, sebbene quella descritta dall'art. 3 del d.lgs 171/98 sia la condotta principale che il fornitore deve tenere, *“essa, tuttavia, non esaurisce l'obbligo in argomento, come fa ritenere la portata più estesa e sistematica dell'art. 5, comma 1*

---

<sup>145</sup> Sica S., in *op. cit.*

della direttiva 97/66, che stabilisce un principio complessivo di tutela della riservatezza nelle comunicazioni <sup>147</sup>”.

L'art. 3 (al 2° e 3° comma) estende, inoltre, l'obbligo di tutela della riservatezza anche ai rapporti tra abbonato e utente. Difatti, l'abbonato deve informare l'utente quando il contenuto delle conversazioni o comunicazioni può essere appreso da altri a causa del tipo di apparecchiature terminali utilizzate o del collegamento realizzato tra le stesse presso la sede dell'abbonato. E' il caso, ad esempio, di apparecchiature quali il *viva-voce* che consentono ad altri soggetti di ascoltare conversazioni intercorrenti tra due soggetti o l'utilizzo di telefoni cellulari in automobili, o ancora l'identificazione della linea chiamante <sup>148</sup>. L'utente a sua volta deve informare l'altro utente quando nel corso della conversazione vengono utilizzati dispositivi che consentono l'ascolto della conversazione stessa da parte di altri soggetti.

---

<sup>146</sup> Sica S., in *op. cit.*

<sup>147</sup> Si è sottolineato, inoltre, come “*il fornitore non possa considerare esaurito ogni compito in materia con la mera informazione circa il rischio; al più una simile condotta vale in forma cautelare e preventiva, in attesa di rimedi tecnici e postulati dall'obbligo generale di protezione della privacy*”. Cfr. Sica S., in *op. cit.*

<sup>148</sup> Si è sostenuto che questa rappresenta una regola metagiuridica di buona educazione del buon utente telefonico. Magli M: *Il trattamento dei dati personali e della vita privata nel settore delle telecomunicazioni: il decreto legislativo del 13 maggio 1998, n. 171*, Sito Internet [www.privacy.it](http://www.privacy.it).



### **III. 3) DATI RELATIVI AL TRAFFICO E ALLA FATTURAZIONE**

L'art. 4<sup>149</sup> del decreto legislativo 171/98 detta, al 1° comma, una disciplina specifica con riguardo ai dati relativi al traffico (qualificabili, senza dubbio, come dati personali dell'abbonato), trattati per inoltrare chiamate e memorizzati dal fornitore. Non sembra rientrare nell'ambito di applicazione di tale norma il trattamento o l'archiviazione di dati acquisiti tramite la *calling line identification* o altre forme di telecomunicazioni: in tali ipotesi sembra piuttosto applicabile la *lex generalis* n.675/98 sulla tutela dei dati personali.

L'art. 4 impone che i dati trattati per le finalità in esso indicate siano cancellati e resi anonimi al termine delle chiamate. L'unica eccezione a questa regola riguarda il trattamento finalizzato alla fatturazione dell'abbonato o i pagamenti di fornitori di reti in caso di interconnessione, ma con il limite temporale del periodo entro il quale può essere legalmente contestata la fattura o preteso il pagamento<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> La norma in esame ha cercato di bilanciare la tutela dei dati personali con la necessità di documentare il traffico telefonico.

<sup>150</sup> Il Garante è intervenuto sulla questione relativa al termine per la conservazione dei dati relativi al traffico telefonico da parte dei gestori dei servizi di telecomunicazione. A tal proposito il Garante ha fatto presente che il d.lgs. 17/98 ha precisato un termine che in precedenza era imprecisato, vale a dire (art. 4, co 2) fino a alla fine del periodo durante il quale può essere legalmente contestata la fattura o preteso il pagamento. Tale termine impone un riferimento all'art. 2948 c.c. ed è, quindi di cinque anni.

Per le medesime finalità possono essere sottoposti a trattamento i dati concernenti:

- a) il numero o l'identificazione della stazione dell'abbonato;
- b) l'indirizzo dell'abbonato e il tipo di stazione;
- c) il numero dell'abbonato chiamato;
- d) il numero totale degli scatti da considerare nel periodo di fatturazione;
- e) il tipo, l'ora d'inizio e la durata delle chiamate effettuate e il volume dei dati trasmessi;
- f) la data della chiamata o dell'utilizzazione del servizio;
- g) altra informazioni concernenti i pagamenti

Il decreto contiene, dunque, un'elencazione dettagliata dei dati di cui è consentito il trattamento, cioè *“al fine di evitare uno svuotamento della norma richiamata; svuotamento che sarebbe divenuto possibile se, in sede di fatturazione, fosse stato consentito il trattamento di dati eccedenti rispetto a quelli necessari a perseguire il fine in discorso”*<sup>151</sup>. Tuttavia, è necessario notare che la formulazione della norma - lì dove fa riferimento *ad altre informazioni concernenti il pagamento* - lascia aperta la possibilità di trattare una serie piuttosto ampia di dati.

Per la commercializzazione di servizi di telecomunicazione, propri o altrui, il fornitore di un servizio di telecomunicazioni accessibile al pubblico può trattare questi dati solo se l'abbonato ha dato il proprio consenso espresso. Poiché la norma rinvia espressamente alla lista di

---

<sup>151</sup> Busia G., in *op. cit.*

cui al 2° comma, sembrerebbe <sup>152</sup> esclusa per i fornitori la possibilità di trattare altri dati per i fini indicati dal 3° comma, anche nell'ipotesi in cui abbiano ottenuto il consenso dell'abbonato.

Il 4° comma dell'art. 4 pone, poi, dei limiti in relazione ai soggetti che possono trattare i dati relativi al traffico e alla fatturazione. Difatti tali operazioni possono essere realizzate esclusivamente dagli incaricati che agiscono sotto la diretta autorità del fornitore del servizio di telecomunicazioni o della rete pubblica di telecomunicazioni, i quali si occupano della fatturazione della gestione del traffico, di analisi per conto dei clienti, dell'accertamento di frodi o della commercializzazione di servizi offerti dal fornitore. Il trattamento deve essere comunque limitato a quanto strettamente necessario allo svolgimento di tali attività e deve assicurare l'identificazione dell'incaricato <sup>153</sup> che accede ai dati anche mediante un'operazione di interrogazione automatica. Si è osservato <sup>154</sup> che quest'ultima previsione appare più appropriata per il responsabile del trattamento, il quale ha, senza dubbio, una maggiore sfera di responsabilità, piuttosto che all'incaricato, il quale ha davvero poca autonomia nel decidere sui trattamenti.

---

<sup>152</sup> Tuttavia, tale interpretazione non è coerente con il principio di disposizione dei propri dati da parte del soggetto interessato.

<sup>153</sup> La nozione di incaricato coincide con quella fornita dall'art. 19 della l. 675/96.

<sup>154</sup> Busia G., in *op. cit.*

### **III. 4) MODALITÀ' DI PAGAMENTO E FATTURAZIONE DETTAGLIATA**

L'art. 5 del decreto legislativo in esame, al fine di garantire appieno la riservatezza degli utenti di servizi di telecomunicazione, ha stabilito che i fornitori dovranno consentire <sup>155</sup> che i servizi richiesti e le chiamate effettuate da qualsiasi terminale possano essere pagate con modalità alternative alla fatturazione, come le carte prepagate o le carte di pagamento. In tal modo le chiamate saranno addebitate in forma anonima e non saranno riprodotte nella documentazione relativa alle chiamate effettuate, inviate agli abbonati <sup>156</sup>.

Agli abbonati è attribuito, inoltre, il diritto a ricevere in dettaglio, a richiesta e senza nessun aggravio di spesa, la dimostrazione degli elementi che compongono la fattura, in particolare: la data e l'ora della conversazione, il numero selezionato, il tipo, la località, la durata e il numero di scatti addebitati per ciascuna conversazione. La documentazione fornita all'abbonato non contiene, in ogni caso, le ultime tre cifre del numero chiamato.

Il decreto 171/98 ha, senza dubbio, rafforzato la tutela dell'abbonato per ciò che concerne la fatturazione. Difatti, inizialmente il regolamento di servizio relativo all'abbonamento telefonico, prevedeva

---

<sup>155</sup> Ad esempio i fornitori potranno assegnare un codice segreto collegato alle carte prepagate, da digitare sulla tastiera del telefono o da comunicare agli operatori prima di effettuare la telefonata.

<sup>157</sup> una fatturazione dettagliata solo per la telefonia fissa e per le comunicazioni telefoniche che comportavano un addebito superiore ai quattro scatti. In seguito l'art. 16 del D.P.R. 318/97 ha disposto in relazione alla fatturazione dettagliata che:

- tale servizio può essere disposto solo su richiesta e nel rispetto della legislazione vigente;

- le fatture devono indicare adeguatamente la composizione degli addebiti;

- nella fattura non devono comparire le chiamate gratuite.

Infine, il decreto 171/98 ha:

- confermato la gratuità del servizio, attivato sempre su richiesta;

- esteso il servizio a tutti i tipi di chiamate, incluse le urbane inferiori a quattro scatti;

- previsto tale servizio anche per la telefonia mobile

A proposito della previsione dell'art. 5 del d.lgs 171/98, occorre ricordare che il Garante per la protezione dei dati personali ha avuto modo di intervenire, con provvedimento del 5 ottobre 1998, in relazione alla mancata indicazione nella fatturazione dettagliata delle ultime tre cifre dei numeri telefonici chiamati. Difatti, numerosi soggetti (privati, imprese, liberi professionisti) avevano lamentato che alcuni fornitori di servizi telefonici avevano omissso di indicare, per ragioni di tutela della privacy, le ultime tre cifre, impedendo in tal modo di verificare l'esattezza delle chiamate addebitate in bolletta.

---

<sup>156</sup> Cfr. il 2° comma dell'art. 5

<sup>157</sup> Cfr. l'art. 32 del D.M. 8 maggio 1997 n. 197

Il Garante, dopo aver precisato che è proprio l'art. 5 del decreto legislativo 171/98 a prevedere l'oscuramento delle ultime tre cifre, ha rilevato che l'obiettivo del decreto è quello di conciliare il diritto dell'abbonato a controllare l'esattezza degli addebiti, con i diritti di altri soggetti <sup>158</sup> la cui sfera privata è coinvolta anch'essa dalla fatturazione dettagliata.

L'Autorità ha fatto presente <sup>159</sup>, inoltre, che l'abbonato ha la possibilità, innanzi tutto, di *“rivolgersi al gestore telefonico senza particolari formalità e con una procedura snella, contestando la circostanza che determinate telefonate siano state effettuate dal proprio apparecchio; il gestore deve verificare le chiamate contestate, comunicando all'abbonato se l'addebito, dopo il controllo resta fondato”*. Nel caso in cui tale riscontro non giunga, o comunque l'abbonato abbia ancora un motivato dubbio, quest'ultimo può ottenere che il fornitore gli comunichi anche le cifre mascherate in fattura in caso di contestazioni riguardanti l'esattezza di determinate chiamate addebitate all'abbonato stesso, che egli possa far valere in sede giudiziaria. Tale comunicazione è compatibile con i principi sanciti

---

<sup>158</sup> Difatti, *“i dati riportati nella fattura ed utilizzati per verificare le chiamate telefoniche contengono alcune informazioni relative ad aspetti della vita privata (numeri telefonici, luoghi, date e ore delle conversazioni) che interessano sia il titolare dell'utenza (abbonato), sia coloro che effettuano chiamate attraverso gli apparecchi collegati alla stessa linea telefonica (ad esempio nel caso di utenze domestiche, i vari componenti del nucleo familiare o nell'ipotesi di una azienda, i dipendenti e i collaboratori) sia, altresì, i destinatari delle telefonate (abbonati chiamati)”*.

<sup>159</sup> L'Autorità ha precisato, inoltre, che l'abbonato, nonostante il mascheramento delle ultime tre cifre può in ogni caso ricavare dalla bolletta diverse informazioni utili ad effettuare un riscontro adeguato di un congruo numero di situazioni: e

nella legge 675/96, la quale consente <sup>160</sup> che il titolare del trattamento (il fornitore) comunichi i dati personali, quando tale operazione sia necessaria a far valere o difendere un proprio diritto in sede giudiziaria <sup>161</sup>.

Nel 1999 il Garante è nuovamente intervenuto sull'argomento con provvedimento del 5 ottobre 1999. L'occasione è stata fornita da alcune osservazioni della D.G. XIII della Commissione Europea sulle quali il Ministero delle comunicazioni ha chiesto il parere del Garante. Secondo la D.G. il d.lgs. 171/98 avrebbe recepito in maniera troppo restrittiva le norme comunitarie che disciplinano la materia (la direttiva 97/66). *“La scelta di obbligare i fornitori a mascherare le ultime tre cifre dei numeri indicati nella fatturazione richiesta dagli abbonati (art. 5 d.lgs. n. 171/98), rappresenterebbe secondo la D.G. XIII una limitazione eccessiva, specie in riferimento a numeri brevi (esempio sei cifre) o al traffico locale, rendendo difficile la verifica degli addebiti e riducendo così la trasparenza delle fatturazioni a danno dei consumatori”* <sup>162</sup>. Pertanto la D.G. invitava ad apportare una modifica del d.lgs. 171/98, in modo da consentire il mascheramento delle ultime tre cifre solo su esplicita richiesta

---

cioè le prime cifre dei numeri chiamati, la data l'ora della conversazione, gli scatti addebitati, i prefissi che identificano il distretto telefonico.

<sup>160</sup> Cfr. art. 20, comma 1 lett. g della legge 675/96

<sup>161</sup> Una conferma viene data anche dal decreto legislativo 171/98 lì dove prevede (art. 4, 2° comma) che i dati personali relativi alla fatturazione siano trattati e conservati dal fornitore del servizio telefonico sino al periodo durante il quale può essere legalmente contestata la fattura o preteso il pagamento.

<sup>162</sup> Parere del 5 ottobre 1999 del Garante sulla protezione dei dati personali, in Boll n. 10 del 1999. Il Garante ha peraltro rilevato che nella nota della D.G. non si

dell'abbonato. Il Garante ha precisato che il d.lgs. ha previsto sia il mascheramento obbligatorio delle ultime tre cifre, sia l'obbligo per i fornitori di consentire il pagamento dei servizi offerti con modalità diverse dalla bolletta (art.5 del d.lgs.171/98). Secondo l'Autorità la ratio delle norme comunitarie va ricercata nell'esigenza di contemperare il diritto dell'abbonato pagante a verificare la correttezza degli addebiti e il diritto alla riservatezza degli utenti chiamanti e degli abbonati chiamati. In questa prospettiva l'istituto del mascheramento di alcune cifre può risultare utile, in quanto riduce il numero dei dati personali in circolazione. Tuttavia il medesimo istituto non soddisfa pienamente i diverse tipologie di abbonati: si pensi, ad esempio, ai numeri brevi di sei cifre o all'utenza di affari presso la quale si debbano distinguere determinati tipi di chiamate. Secondo il Garante, di fronte a tali possibili insoddisfazioni della clientela si può ovviare rendendo effettivamente disponibili modalità alternative di pagamento. Solo l'introduzione di tali strumenti renderebbe possibile la modifica dell'istituto del mascheramento prospettata dalla D.G. poiché, altrimenti, se il legislatore procedesse unicamente e semplicemente a tale modifica l'Italia sarebbe inadempiente rispetto alle altre indicazioni della direttiva. D'altra parte se la soluzione proposta dalla D.G. (di demandare all'abbonato la scelta del mascheramento) appare in via di principio praticabile, non sembra tuttavia attuabile senza la previa introduzione *“delle citate modalità alternative di pagamento, in quanto si affiderebbe alla volontà di una sola parte (l'abbonato pagante) il*

---

contesta la conformità del d.lgs. n. 171 al diritto comunitario, ma si pone una



*bilanciamento tra diritti che sono riconosciuti anche ad utenti chiamanti e abbonati chiamati*”<sup>163</sup>.

### **III. 5) GLI ARTT. 6, 7, 9, 10 e 11**

Regole particolari sono dettate (art. 6) nel caso in cui sia disponibile l'identificazione della linea chiamante. In tal caso l'utente e l'abbonato chiamante devono avere la possibilità di eliminare gratuitamente e mediante una funzione semplice, l'identificazione della linea chiamante. Allo stesso modo chi riceve la telefonata deve avere la possibilità di impedire la presentazione dell'identificazione delle chiamate entranti. Se poi è disponibile la presentazione della linea chiamante e tale identificazione è presentata prima che la comunicazione sia stabilita, l'abbonato chiamato deve avere la possibilità di respingere le chiamate entranti, gratuitamente e mediante una funzione semplice, se la presentazione della linea chiamante è stata eliminata dall'utente o abbonato chiamante<sup>164</sup>. Infine, se è disponibile la presentazione della

---

questione di ragionevolezza e funzionalità della norma.

<sup>163</sup> Parere cit. del 5 ottobre 1999.

<sup>164</sup> Il Garante nella relazione per il 1999 ha osservato che i gestori telefonici hanno reso disponibili “i servizi di intensificazione delle linea chiamante e di disabilitazione o restrizione della presentazione di tale linea, con modalità pressoché analoghe nel campo della telefonia mobile (ove possono essere attivati gratuitamente dagli utenti), a differenza delle telefonia fissa (in cui sono onerose e possono richiedere l'impiego di apparecchi necessari per la valutazione dei dati)”.

linea collegata, l'abbonato chiamato deve avere la possibilità di eliminare sempre gratuitamente e mediante una funzione semplice, la presentazione della linea chiamante.

In capo al fornitore di una rete di telecomunicazioni pubblica o di un servizio di telecomunicazioni accessibili al pubblico, è posto l'obbligo di informare gli abbonati e gli utenti dell'esistenza di un sistema di presentazione dell'identificazione della linea chiamante o di quella collegata.

Un'apposita tutela <sup>165</sup> (che rientra nella tutela della riservatezza in generale) è prevista inoltre per le cosiddette "chiamate di disturbo". L'abbonato destinatario di chiamate di disturbo può richiedere, a proprie spese, e anche telefonicamente in caso di urgenza, che il fornitore del servizio di telecomunicazioni accessibile al pubblico renda inefficace la soppressione dell'identificazione della linea chiamante e conservi i dati relativi alla provenienza della chiamata ricevuta. L'inefficacia della soppressione può avvenire però nei soli orari in cui si verificano le chiamate di disturbo e per un periodo non superiore a quindici giorni <sup>166</sup>. Quest'ultima norma fa sorgere non poche perplessità. Innanzi tutto, non è prevista alcuna garanzia per valutare la fondatezza della richiesta avanzata da chi dichiara di ricevere telefonate di disturbo. Inoltre, anche le poche garanzie poste a tutela del chiamante <sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Cfr. art. 7

<sup>166</sup> L'istanza formulata per iscritto dall'abbonato deve specificare le modalità di ricezione delle telefonate di disturbo e, nel caso sia preceduta da una richiesta telefonica, deve essere inviata entro ventiquattro ore.

<sup>167</sup> La norma in esame, infatti, nel contemperare il diritto alla riservatezza del chiamante con quello ad essere lasciato solo del destinatario delle telefonate, ha previsto una disciplina fortemente sbilanciata a favore di quest'ultimo soggetto.

sarebbero vanificate lì dove il chiamato affermasse che le telefonate le riceve nell'arco delle ventiquattro ore e rinnovasse la richiesta ogni quindici giorni. Infine, la norma in esame risulterà operativa solo nell'ipotesi di servizi (che i fornitori non hanno l'obbligo di installare) che rendono possibile <sup>168</sup> la presentazione del numero chiamante <sup>169</sup>.

Il decreto legislativo stabilisce <sup>170</sup>, inoltre, l'obbligo per il fornitore di un servizio di telecomunicazioni di adottare le misure necessarie per consentire a ciascun abbonato, gratuitamente e mediante una funzione semplice, di poter bloccare il trasferimento automatico verso la propria linea delle chiamate da parte dei terzi.

L'art. 9 prevede che i dati personali relativi agli abbonati <sup>171</sup> contenuti in elenchi cartacei o in supporti magnetici o ottici a disposizione del pubblico o ottenibili attraverso servizi che forniscono informazioni sugli elenchi siano limitati agli elementi necessari per

---

<sup>168</sup> Non, per esempio, le vecchie linee analogiche.

<sup>169</sup> In effetti nella Relazione per il 1999 l'Autorità ha osservato che sussistono delle difficoltà di applicazione delle disposizioni concernenti il rifiuto delle chiamate entranti e delle chiamate di disturbo, rispetto alle quali le società hanno evidenziato la carenza allo stato, di idonee misure e parametri tecnici per l'attivazione e l'erogazione di tali servizi.

<sup>170</sup> Cfr. l'art. 8

<sup>171</sup> L'art. 17 del D.P.R. 318/97 stabilisce che *“L'Autorità provvede affinché l'elenco degli abbonati al servizio di telefonia vocale sia reso disponibile, in uso gratuito, agli utenti, limitatamente alla rete urbana di appartenenza, su supporto cartaceo o elettronico a richiesta, e lo stesso elenco sia aggiornato periodicamente; per ciò che riguarda i diritti degli abbonati relativamente all'inserzione dei relativi nominativi negli elenchi, si osservano le disposizioni di cui alle leggi 31 dicembre 1996, n. 675 e n. 676 e relativi decreti legislativi di attuazione.*

*Ogni organismo di telecomunicazioni deve rendere disponibile ed accessibili a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, su richiesta, le basi dei dati relativi agli elenchi pubblici dei propri abbonati al servizio di telefonia vocale anche al fine di consentire la realizzazione di elenchi telefonici generali”*

identificare un determinato abbonato <sup>172</sup>. Quest'ultimo, gratuitamente e con richiesta documentata per iscritto ha diritto di non essere incluso negli elenchi, di ottenere che il suo indirizzo sia in parte omissivo e di essere indicato <sup>173</sup> in modo che non sia possibile identificarne il sesso <sup>174</sup>.

Allo stesso modo, l'art. 6 del D.M. 8 maggio 1997, n. 197 (regolamento concernente le condizioni di abbonamento al servizio telefonico), prevede che l'abbonato venga gratuitamente inserito nell'elenco abbonati al servizio telefonico della rete urbana di appartenenza con le indicazioni strettamente necessarie alla sua individuazione. Lo stesso articolo garantisce all'abbonato:

- il diritto, per dichiarate esigenze personali, a non essere incluso nell'elenco abbonati, a titolo gratuito e previa richiesta scritta;
- il diritto ad ottenere, previa richiesta scritta, che i suoi dati personali non siano utilizzati per l'invio di materiale pubblicitario;
- il diritto a che il suo indirizzo sia in tutto o in parte omissivo, e, ove possibile, di essere menzionato in modo che non se ne rilevi il sesso.

L'art. 10 stabilisce che in assenza di un consenso espresso dell'abbonato è impedito l'uso dei telefax o dei sistemi automatizzati di chiamata senza intervento dell'operatore per scopi di invio di materiale pubblicitario, di vendita diretta, o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale. La norma fa sorgere

---

<sup>172</sup> Salvo che l'abbonato non abbia prestato il proprio consenso alla diffusione di ulteriori dati personali.

<sup>173</sup> Ove ciò sia possibile da un punto di vista linguistico.

<sup>174</sup> E' disposto infine che tali disposizioni non si applicano agli elenchi cartacei o su altri supporti pubblicati prima dell'entrata in vigore del decreto.

perplexità sia in ordine agli effetti economici di chi opera nel settore, sia perché consente le chiamate per le finalità sopra descritte purché si usino mezzi diversi da quelli indicati (ad esempio tramite un operatore).

L'art. 11, infine, estende l'applicazione dell'art. 35 della legge 675/96 (reato di trattamento illecito di dati personali) alla violazione degli artt. 4, 9 e 10. Sembra comunque possibile estendere la tutela risarcitoria civilistica predisposta dagli artt. 18 e 29, comma 9 della legge 675/96 (trattamento come attività pericolosa e risarcibilità del danno morale da trattamento) anche alla protezione della riservatezza nelle telecomunicazioni <sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> E' stato rilevato, infatti, che "la regola dell'art. 2050 c.c. è pertinente sul piano sistematico e testuale, con il tenore e il contenuto del decreto legislativo n. 171, mentre l'art. 29, comma 9, (sul danno morale) può trovare ingresso applicativo tramite il rinvio operato dall'art. 13 d.lgs. n. 171 <<a quanto non previsto>>. E' noto, inoltre, che, per l'art. 29 cit., il danno morale è risarcibile in caso di trattamento illecito di dati. ex art. 9 l. 675/96: se sul piano penale, attesa l'eccezionalità della qualifica di reato, si può giustificare la più circoscritta estensione della fattispecie dell'art. 35 al settore delle telecomunicazioni, sul versante civilistico, trattamento illecito di dati, fonte di responsabilità, ergo, di risarcimento pure del danno morale, potrà essere qualificato, ad esempio, anche l'uso illecito della CLI o la violazione delle disposizioni sulle modalità di pagamento o di fatturazione dettagliata (art. 5)". Cfr. Sica S. in *op. cit.*

#### **IV) LE REGOLE DI NATURA PROCESSUALE E PROCEDIMENTALE**

Le disposizioni di diritto sostanziale che la recente normativa in materia di telecomunicazioni detta a tutela dei consumatori e degli utenti trovano concreta attuazione nelle regole di natura processuale e procedimentale, le quali consentono ai soggetti sopra menzionati di far valere i propri diritti presso organi giurisdizionali o amministrativi.

In primo luogo è necessario ricordare alla legge 31 luglio 1997, n. 249, (legge istitutiva dell'Autorità per le telecomunicazioni) ha introdotto regole "*organizzatorie della tutela*" <sup>176</sup>, attribuendo una serie di competenze all'Autorità e disponendo norme di natura processuale e procedimentale. Ai sensi dell'art. 1, comma 6, n. 10, gli utenti interessati possono proporre ricorso all'Autorità avverso le interruzioni del servizio, nei casi previsti da un apposito regolamento <sup>177</sup> definito dall'Autorità <sup>178</sup>. Occorrerà attendere, dunque, la predisposizione di tale regolamento per individuare in quali ipotesi l'interruzione <sup>179</sup> del servizio consente di proporre reclamo e per

---

<sup>176</sup> Cfr. Alpa G., La tutela degli utenti e dei consumatori nelle telecomunicazioni, in Dir. Inf., 1998, p. 308

<sup>177</sup> Tale regolamento non è stato ancora predisposto dall'Autorità

<sup>178</sup> L'Autorità riceve, inoltre, periodicamente un'informativa dai gestori del servizio pubblico sui casi di interruzione del servizio agli utenti. Art. 1, comma 6 n.10 della legge 249/97.

<sup>179</sup> E' necessario far presente che l'art. 5 del D.P.R. 318/97 prevede che l'Autorità elabori e renda pubbliche apposite procedure al fine di decidere, caso per caso, e nei tempi più brevi, se sussistono le condizioni per consentire agli organismi di

verificare se i casi di sospensione del servizio previsti dal D.M. 8 maggio 1997, n. 197<sup>180</sup> rientrano nelle ipotesi suddette.

Sempre l'art. 1, al 6° comma, al n. 14 della legge 249/97, ha disposto che nelle controversie tra l'ente gestore del servizio di telecomunicazioni e i privati, intervenga l'Autorità<sup>181</sup>, in particolare la Commissione per le infrastrutture e le reti<sup>182</sup>. E' riconosciuta<sup>183</sup>, inoltre, *“a qualunque soggetto portatore di interessi pubblici e privati, nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni e comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento”*, la

---

telecomunicazione che gestiscono reti telefoniche pubbliche fisse di adottare misure quali il diniego di accesso alle reti oppure la sospensione o la riduzione della disponibilità del servizio di telefonia vocale, facendo valere l'inosservanza da parte dell'utente delle condizioni d'uso. Tutto ciò deve essere, dunque, preso in considerazione dall'Autorità per valutare l'ammissibilità del ricorso per interruzione del servizio.

<sup>180</sup> Il D.M. prevede (art. 40) che in caso di errore nella sospensione del servizio, all'abbonato spetta un indennizzo, a seguito della segnalazione (entro venti giorni) dell'abbonato al gestore dell'errore.

<sup>181</sup> Peraltro, occorre ricordare che il regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità (delibera del 17/giugno/1998), nel disciplinare l'organizzazione degli uffici, ha previsto tra le unità organizzative di primo livello il Dipartimento Garanzie e contenzioso il cui compito è, tra l'altro, quello di svolgere attività di indagine e istruttoria finalizzate all'accertamento di violazioni di norme di garanzia, nonché alla soluzione delle controversie tra operatori e utenti: Svolge, inoltre, le attività preparatorie e istruttorie relative alle competenze attribuite all'Autorità dall'art. 1, co. 6, lett. a) n. 14

<sup>182</sup> Il legislatore ha organizzato l'Autorità in una struttura complessa in modo da differenziare all'interno della stessa Autorità i compiti tra due commissioni: la Commissione per le strutture e le reti e la Commissione per i prodotti e i servizi. E' stato osservato - Chiappetta F. Pagliai M., in *op. cit.* - che la Commissione per i prodotti e per i servizi ha *“una marcata connotazione <<garantista>> dei diritti dei terzi, che si esprime attraverso compiti di vigilanza ad essa demandati dal legislatore”*, tra i quali la vigilanza sulla conformità alle prescrizioni di legge dei servizi e dei prodotti forniti da ciascun operatore destinatario di concessione o autorizzazione, la vigilanza sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti.

<sup>183</sup> Cfr. comma 10 dell'art. 1

facoltà di denunciare la violazione di norma dei competenza dell'Autorità e di intervenire nei procedimenti.

Un organo di tutela dei diritti degli utenti e dei consumatori, previsto dalla legge 249/97, è senza dubbio il Consiglio nazionale degli utenti <sup>184</sup>, istituito presso l'Autorità, il quale esprime pareri e formula proposte all'Autorità medesima, al Governo e al Parlamento e a tutti gli organismi pubblici e privati che svolgono attività su questioni concernenti *“la salvaguardia e le legittime esigenze dei cittadini.*

Secondo quanto stabilito dall'art. 1 (attribuzioni del Consiglio) della delibera dell'Autorità n. 54/99 <sup>185</sup>, il Consiglio Nazionale degli utenti, nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli dall'art. 1, comma 28, della legge 31 luglio 1997, n. 249 e con specifico riferimento agli interessi degli utenti dei servizi di telecomunicazione ed in particolare alle esigenze di tutela dei minori, si propone - tra l'altro - la finalità di dare attuazione alle istanze di salvaguardia della dignità umana nell'ambito del sistema comunicativo, del pluralismo, della obiettività, completezza e imparzialità dell'attività informativa e di comunicazione e conforma la propria attività ai precetti costituzionali in materia di libertà e diritti di informazione e ai criteri fondamentali in materia di tutela dei consumatori e degli utenti risultanti dalle disposizioni vigenti.

Al comma 11, dell'art. 1 della legge istitutiva dell'Autorità, è prevista, altresì, una procedura diretta alla soluzione stragiudiziale delle controversie che possono sorgere tra utenti o categorie di utenti e un

---

<sup>184</sup> Art. 1 comma 28 della legge 249/97



soggetto autorizzato o destinatario di licenze. Spetta all'Autorità, con propri provvedimenti, disciplinare le modalità da seguire e individuare le controversie per le quali è consentita una soluzione non giudiziale. Nei confronti di tali controversie non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione.

E' previsto <sup>186</sup> che contro i provvedimenti dell'Autorità si possa presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio <sup>187</sup>. Quest'ultimo, chiamato a pronunciarsi sulla domanda di sospensione di provvedimenti dell'Autorità, può definire immediatamente il giudizio nel merito, con motivazione in forma abbreviata.

Il particolare rilievo che il legislatore ha voluto attribuire alla risoluzione stragiudiziale delle controversie che possono sorgere tra utenti e organismo di telecomunicazioni, emerge anche del D.P.R. 318/97. Difatti, l'art. 16 al comma 6 stabilisce che i contratti predisposti dagli organismi di telecomunicazioni debbano contenere indicazioni riguardanti le modalità per avviare procedure di conciliazione per la

---

<sup>185</sup> Cfr. delibera n. 54/99 dell'Autorità (Regolamento sui criteri per la designazione, l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio Nazionale degli Utenti), modificata dalla delibera n. 310/99, in Boll. 1e 2/99.

<sup>186</sup> Art. 1, comma 26 della legge 249/97

<sup>187</sup> La legge 14 luglio 1995 n. 481 stabilisce che i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e sono proposti avanti al Tribunale regionale ove ha sede l'Autorità. Tale norma riguarda oggi la sola Autorità per l'Energia elettrica e per il Gas.

risoluzione delle controversie. L'art. 18 del medesimo D.P.R dispone, poi, che *“l'autorità stabilisce procedure di conciliazione facilmente accessibili e poco onerose per un'equa tempestiva e trasparente composizione delle controversie tra utenti e organismi di telecomunicazioni (...). In caso di mancato accordo l'Autorità definisce il contenzioso mediante un atto vincolante tra le parti”*. A questo proposito occorre ricordare che già la legge 14 novembre 1995, n. 481 <sup>188</sup>, aveva previsto procedure di conciliazione e di arbitrato per le controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio di pubblica utilità. Era stabilito (art. 2 comma 24, lett. b), infatti, che l'Autorità di regolazione dei servizi pubblici, predisponesse dei regolamenti <sup>189</sup> riguardanti i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento dei procedure di conciliazione e di arbitrato in contraddittorio presso le autorità, nei casi di controversie insorte con gli utenti. Si prevedeva, altresì, che tali procedure venissero rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali o conciliative istituite presso le Camere di commercio <sup>190</sup>. Si stabiliva anche la sospensione dei termini per il ricorso in sede giurisdizionale <sup>191</sup>, fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento ad arbitri. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale

---

<sup>188</sup> In G.U. n. 270 del 18/11/1995, Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità

<sup>189</sup> Regolamenti da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

<sup>190</sup> Cfr. la legge 29 dicembre 1993, n. 580, art. 2 comma, 4 lett. a).

<sup>191</sup> Nell'ipotesi di presentazione del ricorso era stabilita l'improcedibilità.

venivano a costituire titolo esecutivo <sup>192</sup>. Tali norme, senza dubbio, valide, oggi, per l'Autorità per l'Energia elettrica e per il Gas, non sembrano applicabili all'Autorità per le comunicazioni. Ciò in quanto il 1° comma dell'art. 18 <sup>193</sup> del D.P.R. 318/97, anziché affidare alle camere di commercio la risoluzione delle controversie, ha attribuito tale funzione <sup>194</sup> all'Autorità, la quale viene a definire il contenzioso con atto vincolante tra le parti <sup>195</sup>.

Il 2° comma dell'art. 18 del D.P.R. 318/97, attribuisce, poi, agli utenti <sup>196</sup> la possibilità, qualora la controversia interessi organismi di telecomunicazione appartenenti ad altri Stati membri, di ricorrere alla procedura di conciliazione mediante notifica scritta all'Autorità nazionale e alla Commissione Europea.

Dalle norme sopra esaminate si desume che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni svolge un duplice ruolo: per un verso si pone come soggetto che dirime le controversie, per altro ricopre il ruolo di soggetto creatore di regole processuali e sostanziali sulla base delle

---

<sup>192</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 21 *“all'Autorità si applicano le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, non derogate dalle disposizioni della presente legge”*.

<sup>193</sup> Al 1° comma dell'art. 18 del D.P.R. 318/97 è previsto che L'Autorità stabilisca procedure di conciliazione facilmente accessibili e poco onerose per un'equa, tempestiva e trasparente composizione delle controversie tra utenti e organismi di telecomunicazioni e tra organismi di telecomunicazioni tra di loro. In caso di mancato accordo l'Autorità definisce il contenzioso mediante un atto vincolante tra le parti.

<sup>194</sup> La medesima strada è stata seguita dalla legge 675/96, la quale attribuisce al Garante sia funzioni di vigilanza e di controllo che di risoluzione delle controversie.

<sup>195</sup> Si è detto che *“appare curioso che la stessa Autorità, pur sempre organo amministrativo, possa definire il contenzioso con atto vincolante per entrambe le parti, e non solo per l'organismo erogatore”*. Cfr. Alpa. G. in *op. cit.*

<sup>196</sup> Tale diritto è attribuito anche ad altri organismi di telecomunicazione.

quali risolvere le controversie <sup>197</sup>. Difatti, il comma 12 dell'art. 1 della legge 249/97 stabilisce che “i criteri individuati dall’Autorità nella definizione delle predette procedure costituiscono principi per la definizione delle controversie che le parti concordino di deferire ad arbitri <sup>198</sup>”.

Alcuni autori <sup>199</sup> hanno mostrato delle perplessità in ordine a tali previsioni. Si è detto, infatti, che “per quanto ampio possa essere il favor delle disposizioni comunitarie per le alternative dispute resolutionis, ci si può chiedere se queste disposizioni siano conformi alla disciplina comunitaria e alla disciplina nazionale, Sotto il primo profilo, viene in emersione l’orientamento della Corte Costituzionale in materia di arbitrato obbligatorio; sotto il secondo profilo, viene in emersione la disciplina delle clausole abusive, che forse si potrebbero superare in quanto, trattandosi di clausole riproduttive di testi normativi (ancorché di livello regolamentare), tali clausole non dovrebbero essere assoggettate al controllo della vessatorietà. E’ però agevole osservare che,

---

<sup>197</sup> Cfr. in tal senso Alpa G., in *op. cit.*

<sup>198</sup> Il comma 12 dell'art. 1 stabilisce, altresì, che “i provvedimenti dell’autorità definiscono le procedure relative ai criteri minimi adottati dalle istituzioni dell’Unione europea per la regolamentazione delle procedure non giurisdizionali a tutela dei consumatori e degli utenti”.

<sup>199</sup> Cfr. Alpa G. in *op. cit.*. Cfr. altresì Chiappetta F., Pagliai M., *L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in *La tecnologia dell’informazione e della comunicazione in Italia. Rapporto 1998. Forum per la tecnologia della informazione*, Milano 1998. Questi ultimi autori sottolineano come “appare quanto meno discutibile che un sistema di definizione giurisdizionale delle controversie, idoneo ad incidere sull’accesso alla tutela giurisdizionale (quindi sull’esercizio immediato di un diritto costituzionalmente garantito), possa essere regolato con provvedimenti della medesima Autorità garante, provvedimenti ai quali deve essere riconosciuta natura regolamentare”.

*nonostante il favor delle istituzioni comunitarie per le tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie, questi metodi sono alternativi ma non esclusivi, nel senso che il consumatore deve poter scegliere tra la competenza dell'organismo arbitrale e quella del giudice ordinario*'.

Passando alla tutela dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni, il decreto legislativo 171/98 rinvia, per tutto quanto non disciplinato, alla legge 675/96. Pertanto, nell'ipotesi di violazione dei diritti degli utenti relativi alla privacy nelle telecomunicazioni, sarà applicabile la tutela prevista dall'art. 29 della suddetta legge. Tale articolo stabilisce che l'interessato può far valere i diritti riconosciuti dall'art. 13 della legge 675/96 <sup>200</sup>, alternativamente, o dinanzi all'autorità giudiziaria o con ricorso al Garante, il quale svolge, congiuntamente, sia attività di vigilanza e di controllo che attività paragiudiziale. Il ricorso può essere proposto, salvi i casi di pregiudizio imminente e irreparabile, solo dopo che siano decorsi cinque giorni dalla richiesta avanzata al responsabile. La presentazione del ricorso rende improponibile un'ulteriore domanda dinanzi all'autorità giudiziaria tra le stesse parti e per il medesimo oggetto. All'interessato è attribuito il diritto di essere sentito - personalmente o a mezzo di procuratore

---

<sup>200</sup> I diritti di cui all'art. 13, comma 1 della legge 675/96 riguardano, ad esempio, il diritto ad essere informato sull'esistenza di trattamenti che possono riguardarlo, l'informativa di cui all'art. 7, il diritto ad ottenere la cancellazione dei dati, l'aggiornamento la rettificazione ecc.

speciale - nel procedimento dinanzi al Garante e di presentare memorie o documenti <sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> L'art. 29 precisa altresì che *“tutte le controversie, ivi comprese quelle inerenti al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 22, comma 1, o che riguardano comunque l'applicazione della presente legge, sono di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria”*.