

## **SMS di pubblica utilità: le regole per il corretto uso**

### **GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

Nella riunione odierna, in presenza del prof. Giuseppe Santaniello, vice-presidente, del prof. Gaetano Rasi e del dott. Mauro Paissan, componenti e del dott. Giovanni Buttarelli, segretario generale;

Viste le segnalazioni pervenute all'Autorità in tema di invio di messaggi *Sms* per conto o da parte di soggetti pubblici per fini istituzionali;

Vista la documentazione in atti;

Visti gli atti d'ufficio e le osservazioni formulate dal segretario generale ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 1/2000;

Relatore il prof. Giuseppe Santaniello;

#### **PREMESSO:**

Questa Autorità è venuta a conoscenza di iniziative concordate tra soggetti pubblici e fornitori di servizi di telefonia mobile o di servizi di telecomunicazione a valore aggiunto per inviare ad abbonati -come pure a detentori di carte telefoniche ricaricabili- brevi messaggi di testo tipo *Short Message Service* contenenti notizie o informazioni attinenti a compiti istituzionali dei medesimi soggetti pubblici.

Sono stati quindi conclusi gli accertamenti preliminari curati presso alcuni organismi per verificare la rispondenza dei trattamenti di dati personali alle vigenti norme in materia, all'esito dei quali è emerso quanto segue.

Alcune prime iniziative sono state poste in essere per agevolare, da parte degli utenti dei servizi di telefonia mobile o di quelli che in un dato momento si trovano in una determinata area geografica, la conoscenza più tempestiva -pur in assenza di una loro previa richiesta- dell'esistenza di provvedimenti adottati d'urgenza da autorità locali, specie per la disciplina o il blocco del traffico urbano. Ciò grazie anche all'eventuale localizzazione dei telefoni mobili degli utenti effettuata da parte degli operatori telefonici.

Secondo i promotori di una particolare iniziativa, l'invio già sperimentato di messaggi *Sms* in presenza di determinate condizioni di inquinamento dell'aria potrebbe essere ripetuto in occasioni analoghe.

Altre iniziative ipotizzate, oppure in fase di progettazione o sperimentazione, riguardavano invece campagne informative di amministrazioni centrali o locali per la sensibilizzazione dei cittadini su determinate scadenze o tematiche (es.: giornata mondiale per l'AIDS), oppure per la diffusione -sempre attraverso *Sms* e in collaborazione con gli operatori telefonici- di altre informazioni ritenute di pubblica utilità (viabilità; avvenimenti culturali; termini di pagamento di tasse o imposte o di validità di documenti).

#### **OSSERVA**

##### **1. Considerazioni generali**

Le attività sinteticamente descritte comportano certamente un trattamento di dati personali relativi ad abbonati e titolari di carte ricaricabili, effettuato talvolta in relazione al solo numero telefonico e al punto geografico di dislocazione dell'utente, in altri casi nominativamente in riferimento a determinati interessati.

Tale trattamento può essere effettuato a seconda dei casi da parte del solo fornitore, oppure anche da parte del soggetto pubblico che assume l'iniziativa, e rientra comunque, in entrambi i casi, nell'ambito applicativo della normativa sul trattamento dei dati personali (in particolare della legge n. 675/1996 e del d.lg. n. 171/1998).

E' quindi necessario verificare in quale modo, in presenza di un interesse pubblico all'inoltro di *Sms* per ragioni di pubblica utilità (o addirittura legati a speciali situazioni di emergenza constatate da provvedimenti contingibili ed urgenti adottati da autorità locali o centrali), debbano essere rispettati i diritti degli abbonati e degli utenti previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali nel settore delle telecomunicazioni.

Tale chiarimento occorre anche in considerazione della particolare invasività che può caratterizzare la ricezione su un apparecchio di un numero rilevante di messaggi. La ricezione presuppone infatti l'utilizzo di un dato (il numero di telefono cellulare) generalmente considerato, ancora oggi, come strettamente personale e tendenzialmente riservato, nonché di uno strumento (il telefono portatile) che permette di raggiungere l'abbonato o l'utente in qualsiasi luogo e circostanza esso si trovi.

Si è quindi ad un delicato punto di possibile evoluzione nel rapporto tra uno strumento -il telefono mobile- utilizzato da singole persone fisiche prevalentemente per ragioni di comunicazione interpersonale e l'indubbia tendenza più recente a fare del telefono stesso un utile terminale per nuove e più efficaci forme anche interattive di comunicazione istituzionale.

La questione si inquadra anche nel periodo di prima applicazione della nuova disciplina sulle attività di informazione e comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni (legge 7 giugno 2000, n. 150), che è volta a valorizzare *"ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso...le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali"* (art. 2 legge n. 150/2000).

A tale proposito il Garante ha già avuto modo di rilevare, riguardo ad altre situazioni concernenti amministrazioni locali, che la legge n. 150 non reca, però, speciali disposizioni sull'utilizzazione delle informazioni personali da parte o per conto dei soggetti pubblici e prevede anzi che le attività di informazione e comunicazione istituzionale debbano avvenire nel rispetto della vigente normativa a tutela della riservatezza dei dati personali (art. 1, comma 4, legge n. 150).

La tematica deve essere quindi esaminata in un quadro complessivo, non ignorando aspetti di dettaglio riguardanti anch'essi i diritti di utenti i quali, dalla proliferazione eccessiva e indesiderata di *Sms* "istituzionali", potrebbero sopportare disagi di vario tipo derivanti dalla contestuale attività di più soggetti pubblici centrali o locali, oppure dai tempi tecnici per l'effettiva ricezione di messaggi (pervenuti ad esempio a distanza di tempo in ore notturne) o, infine, dall'eventuale addebito di una parte dei costi (ad esempio, a seconda del tariffario applicato, in caso di ricezione all'estero di messaggi).

Alla luce dei primi elementi acquisiti da questa Autorità si possono formulare distinte osservazioni a seconda delle diverse modalità di invio dei messaggi, in particolare in caso di:

- a) *Sms* "istituzionali" inviati da operatori telefonici per conto di soggetti pubblici in situazioni di più frequente "emergenza", utilizzando i dati degli abbonati senza trasmetterli all'amministrazione che dispone l'invio dei messaggi; situazioni da distinguere da casi eccezionali (legati specie a disastri, a calamità naturali o ad altre situazioni di pericolo grave ed imminente per la popolazione) nei quali un'autorità pubblica adotta un provvedimento contingibile ed urgente che reca disposizioni in deroga a determinate norme vigenti;
- b) *Sms* "istituzionali" inviati da fornitori di servizi di telecomunicazione, su richiesta dell'amministrazione, per altre finalità di informazione del pubblico su eventi culturali, ricorrenze, ecc.;
- c) *Sms* "istituzionali" inviati direttamente dal soggetto pubblico senza la collaborazione dell'operatore telefonico, utilizzando dati in possesso del primo.

## **2. Sms inviati dagli operatori telefonici: consenso e deroghe**

### *A) Invio di Sms e consenso*

Nelle ipotesi descritte nel presente paragrafo, l'operatore telefonico titolare del trattamento dei dati personali soddisfa la richiesta di un soggetto pubblico e, senza trasmettere a questo i dati, inoltra *Sms* utilizzando i numeri di tutti o di parte degli abbonati e dei titolari di carte telefoniche ed eventualmente i dati relativi alla dislocazione degli apparecchi in un dato momento.

Altri dati possono essere trattati automaticamente per effetto di differenti selezioni basate sull'oggetto del messaggio (es., data di nascita, in relazione a *Sms* riguardanti soggetti compresi in una determinata fascia di età; sesso, in relazione a *Sms* che invitano a sottoporsi a *screening* mammario).

Anche se il soggetto pubblico non viene a conoscenza dei dati identificativi degli interessati non per questo il trattamento è per ciò stesso liberamente consentito.

Allo stato i numeri di telefonia mobile non rientrano infatti nel novero dei dati personali cui è applicabile il regime previsto dalla legge n. 675/1996 per i "pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque". La loro utilizzazione da parte dei fornitori non può quindi, allo stato, prescindere dal consenso espresso degli abbonati, prestato in forma specifica e documentato per iscritto (art. 11 legge n. 675).

Non si è poi ancora completato, per la telefonia mobile, l'*iter* per la prestazione del servizio di elenco telefonico generale che comporterà la presenza negli elenchi anche dei numeri della telefonia mobile (unitamente a quelli della telefonia fissa, oppure con elenchi distinti per la sola telefonia mobile).

In ogni caso, salva l'introduzione di modifiche normative in riferimento alla menzionata legge sulla comunicazione istituzionale, il principio del consenso opererà anche dopo l'introduzione degli elenchi di telefonia mobile.

### *B) Emergenze e calamità naturali*

Gli operatori telefonici possono prescindere dal consenso dell'interessato solo in presenza della necessità di rispettare un obbligo normativo.

Tale evenienza potrebbe ricorrere in caso di disastri e calamità naturali nei quali l'invio dei messaggi in deroga alla disciplina di protezione dei dati sia specificamente disposto da un soggetto pubblico centrale o locale che adotti ai sensi di legge un provvedimento d'urgenza, con ordinanza o altro provvedimento contingibile ed urgente emanato da autorità centrale o locale, per ragioni di ordine pubblico, igiene e sanità pubblica, ad esempio ai sensi dell'art. 2 del t.u.l.p.s. (per ragioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica), dell'art. 32 della legge n. 833/1978 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) o dell'art. 50, comma 5, del d.lg. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Nei primi casi esaminati si è potuto constatare che il provvedimento dell'ente locale su cui si basava la successiva richiesta rivolta all'operatore telefonico si limitava in realtà ad intervenire per una situazione di "emergenza", ad esempio accertando una determinata condizione di inquinamento atmosferico o disponendo una limitazione del traffico urbano, senza però disporre nulla in chiave di contingibilità ed urgenza a norma di legge.

Anche nei casi in cui, per particolari disastri, emergenze, calamità naturali o altri pericoli gravi per la popolazione si è adottata un'ordinanza contingibile ed urgente nell'esercizio di speciali poteri conferiti dalla legge, non risulta, dal contenuto dei provvedimenti, essere stato disposto alcunché, anche indirettamente, in ordine a forme di eccezionale informazione dei cittadini e, quindi, all'eventuale esercizio del potere di derogare non solo alle norme che riguardano più da vicino l'evento eccezionale, ma anche alla descritta disciplina in tema di utilizzazione dei dati da parte degli operatori telefonici.

Per i provvedimenti contingibili ed urgenti una simile ed espressa statuizione è invece indispensabile per derogare al principio del consenso. In questi ultimi casi è quindi necessario che il soggetto pubblico valuti previamente se: a) la norma di legge che prevede l'adozione di tali provvedimenti conferisca effettivamente anche il potere di derogare alla disciplina legislativa in materia di trattamento dei dati personali; b) in presenza degli accertati presupposti di pericolosità ed urgenza, la situazione di pericolo grave ed imminente per la popolazione non possa essere fronteggiata con strumenti ordinari, evitando così generici collegamenti con le esigenze tutelate (cfr. Cons. Stato Sez. 5<sup>a</sup> n. 5423 del 9 ottobre 2002; Sez. II n. 1904 del 2 aprile 2001; Sez. 5<sup>a</sup> n. 377 del 30 marzo 1998).

### *C) Altre comunicazioni di pubblica utilità*

Allo stato dell'attuale normativa il principio del consenso non è, infine, al momento derogabile per altre comunicazioni istituzionali per ulteriori fini pure di pubblica utilità legati ad eventi culturali, ricorrenze, ecc.

### *D) Modalità operative*

Quale che sia la finalità per la quale gli operatori telefonici intervengono, va segnalato ad essi che, in applicazione del principio di proporzionalità sancito dall'art. 9 della legge n. 675/1996, devono essere di regola seguite forme di comunicazione che non richiedano l'identificazione nominativa degli abbonati (ad esempio, inviando messaggi agli apparecchi di persone che risultano residenti o al momento dislocate in una determinata area, senza documentare altri dati relativi ai possessori degli apparecchi e comunicando al soggetto pubblico richiedente, anche in caso di eventuale fatturazione, solo dati statistici o aggregati, senza numeri di telefono o dati identificativi degli abbonati).

L'operatore deve inoltre utilizzare i dati personali trattati per la comunicazione -ivi comprese quelle relative alla cella in cui è localizzato il cliente- ai soli fini, nei limiti e per il tempo strettamente necessario a trasmettere l'Sms e, se necessario, per eventuali e reali esigenze di fatturazione.

Per raggiungere meglio i suoi scopi l'Sms potrebbe essere infine preceduto da un'opportuna indicazione sintetica della sua finalità (es. "*informazione istituzionale: ...*"o "*Sms di pubblica utilità:...*").

### *E) Informativa e diritti degli interessati*

L'operatore deve altresì informare preventivamente e adeguatamente gli abbonati e i titolari di carte ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675 circa la possibilità di ricevere Sms "istituzionali", anche nel caso di emergenze e (ove non lecitamente disposto altrimenti) di adempimento ad un provvedimento contingibile ed urgente che abbia le caratteristiche descritte. Gli interessati devono altresì essere resi consapevoli di poter manifestare liberamente un consenso in forma specifica, fuori dei casi di cui alla precedente lettera B), anche soltanto in relazione ad alcune categorie di notizie (attività culturali; esposizioni; servizi sociali e comunali; istruzione; attività tributarie).

L'atto con cui è stipulato il contratto di abbonamento o di prestazione di servizi relativi alla carta ricaricabile è un momento utile per formulare tale informativa.

Già in tale sede l'operatore deve rendere tempestivamente note all'interessato tutte le finalità e le modalità del trattamento dei dati, inclusa la possibilità che lo stesso riceva Sms del genere qui esaminato e l'indicazione delle modalità agevoli con cui tutelare i propri diritti ai sensi dell'art. 13 della legge n. 675.

La contestuale presenza nei moduli per la formazione dei nuovi elenchi telefonici di più formule di consenso (che pure il Garante si è riservato di valutare preventivamente) può comportare il rischio che l'abbonato non riesca a comprendere agevolmente le conseguenze delle proprie scelte.

In aggiunta a quanto già segnalato ad alcuni operatori va quindi rappresentata a questi ultimi la necessità che in sede separata dalla sottoscrizione del contratto sia formulata una distinta informativa e richiesta del consenso, manifestato oralmente ad un servizio di assistenza o per scritto (in ogni caso documentato per scritto da parte dell'operatore o conservando la richiesta scritta), prima dell'eventuale invio dei messaggi.

L'interessato deve inoltre disporre della possibilità di esercitare i propri diritti agevolmente e gratuitamente anche in caso di precedente manifestazione del consenso.

Deve essere concretamente assicurato anche il diritto, eventualmente esercitato al momento del contratto o successivamente, di non ricevere o di non ricevere più i messaggi inviati senza consenso in attuazione di speciali provvedimenti contingibili ed urgenti (anche attraverso un'opzione indicata nello stesso messaggio inviato), salvo il caso in cui il soggetto pubblico, per la speciale finalità perseguita -ad esempio, di polizia- abbia esercitato legittimamente il potere di impartire un vero e proprio ordine di trasmissione di Sms da parte degli operatori.

Quanto all'eventualità, prospettata da alcuni operatori, di formare liste di numeri telefonici di interessati che hanno manifestato un consenso a ricevere Sms "istituzionali", essa presuppone che il singolo

operatore abbia posto in condizione l'interessato di esprimere una manifestazione di volontà consapevole e distinta su ciascun possibile trattamento dei suoi dati e sulle relative finalità (art. 11, comma 3, legge n. 675).

Dette liste potranno essere differenziate e necessariamente aggiornate a seconda del tipo di messaggi di cui gli abbonati hanno consentito la ricezione.

L'eventuale redazione di elenchi di numeri telefonici e di nominativi di coloro che non hanno conferito il consenso potrebbe costituire una lecita modalità organizzativa interna, ma non potrà essere utilizzata in alcun caso per porre a carico degli interessati l'onere di iscriversi nelle liste stesse o di manifestare un dissenso.

### **3. Sms inviati direttamente dal soggetto pubblico**

Questo caso riguarda la possibilità -richiamata da operatori da cui il Garante ha acquisito informazioni- che sia invece l'ente pubblico ad inviare *Sms* "istituzionali" utilizzando dati in proprio possesso.

Fermo restando quanto sottolineato nel precedente punto 2, lett. B), possono determinarsi casi in cui, nel quadro di ordinarie relazioni amministrative con gli interessati che abbiano lasciato propri recapiti, il soggetto pubblico raccolga tali dati direttamente dall'interessato che intende essere informato in uno specifico contesto (ad esempio ai fini dell'accesso a documenti amministrativi), o intende anche ricevere sistematicamente determinati messaggi inviati da uffici per le relazioni con il pubblico, nell'ambito dei servizi usufruibili anche tramite reti civiche o richiesti tramite siti *web* istituzionali.

In tali casi il soggetto pubblico può procedere a comunicazioni istituzionali anche tramite *Sms* nell'ambito dei propri compiti, senza sollecitare la manifestazione del consenso, e per le sole finalità connesse ad una specifica richiesta o indicazione dell'interessato (art. 27 legge n. 675).

Il soggetto pubblico dovrà comunque fornire all'interessato un'informativa adeguata e dettagliata ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675, in relazione a ciascuna finalità perseguita attraverso gli *Sms*.

La necessità che l'informativa sia analitica e specifica emerge anche dalla circostanza che i soggetti pubblici centrali e locali interessati alla comunicazione istituzionale possono essere molteplici.

Appare quindi stringente la necessità che ciascun trattamento dei dati da essi effettuato -proprio perché svolto in assenza del consenso dell'interessato- sia vincolato ad un compito specifico tra quelli di pertinenza dell'amministrazione (es. attività di riscossione dei tributi, promozione delle attività culturali della città, agevolazione della viabilità, ecc.), indicato chiaramente al soggetto interessato, separando opportunamente i diversi contesti (distinguendo, ad es., le operazioni di raccolta dei dati per l'invio di informazioni sul servizio di riscossione da quelle effettuate per l'inoltro di informazioni su eventi culturali).

Il soggetto pubblico titolare del trattamento, qualora non invii direttamente *Sms* istituzionali e si avvalga quindi di soggetti esterni (ad es., una società specializzata nell'invio di *Sms* per conto terzi), deve curare la designazione del responsabile e degli incaricati esterni del trattamento.

A conclusione degli accertamenti preliminari effettuati nel procedimento va disposta la trasmissione di copia della presente segnalazione ai fornitori di servizi di telecomunicazione, alle amministrazioni interessate nel procedimento e a quelle che intendano inviare *Sms* istituzionali, per i profili che riguardano la gestione dei servizi e per la necessaria conoscenza nei rapporti con abbonati, utenti e cittadini.

Analoga copia verrà trasmessa all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al Ministero per le comunicazioni e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per opportuna conoscenza.

## **TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE**

a) ai sensi dell'art. 31, comma 1, lett. c) della legge 31 dicembre 1996, n. 675, segnala ai fornitori dei servizi di telecomunicazioni, alle amministrazioni interessate nel procedimento e a quelle che intendano inviare *Sms* istituzionali, la necessità di conformare i trattamenti di dati personali alle disposizioni e ai principi richiamati nel presente provvedimento;

b) dispone l'invio di copia del presente provvedimento all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed al Ministero per le comunicazioni, per opportuna conoscenza.

Roma, 12 marzo 2003

IL PRESIDENTE  
Santaniello

IL RELATORE  
Santaniello

IL SEGRETARIO GENERALE  
Buttarelli