



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 9 luglio 2020

NUMERO AFFARE 00158/2020

OGGETTO:

Ministero dello sviluppo economico.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica che sostituisce il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178, ai sensi dell'articolo 1, comma 15, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, recante disposizioni in materia di istituzione e funzionamento del registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali.

LA SEZIONE

Vista la nota del Ministero dello sviluppo economico - Ufficio legislativo, n. 3886 del 19 febbraio 2020, con la quale è stato chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Vista la nota del detto Ministero - Ufficio legislativo, n. 5773 del 16 marzo 2020, con cui è stata trasmessa la relazione illustrativa firmata digitalmente dal Ministro il 13 marzo 2020;

Visto il parere interlocutorio 7 aprile 2020, n. 731, reso all'adunanza di sezione del 2 aprile 2020;

Vista la nota del detto Ministero - Ufficio legislativo, 15 giugno 2020, n. 13367, con la quale è stata trasmessa l'integrazione alla relazione illustrativa;

Esaminati gli atti e uditi i relatori, consiglieri Vincenzo Neri e Giuseppe Rotondo;

Premesso

Il Ministero dello sviluppo economico, con nota n. 3886 del 19 febbraio 2020, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica che sostituisce il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178, ai sensi dell'articolo 1, comma 15, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, recante disposizioni in materia di istituzione e funzionamento del registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali.

La Sezione, all'adunanza del 2 aprile 2020, ha reso parere interlocutorio (7 aprile 2020 n. 731) richiedendo chiarimenti e integrazioni documentali.

Il Ministero, con nota 15 giugno 2020, n. 13367, ha trasmesso l'integrazione alla relazione illustrativa, rispondendo ai dubbi sollevati dalla Sezione e integrando la documentazione carente. In particolare, oltre ai chiarimenti richiesti, sono stati prodotti i concerti del Ministro per la pubblica amministrazione (6 aprile 2020, n. 597), del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione (20 aprile 2020, n. 1288), nonché del Ministro dell'economia e delle finanze (30 marzo 2020, n. 6683).

All'adunanza del 9 luglio 2020, l'affare è stato discusso e posto in decisione definitiva.

Considerato

1. Il fondamento legislativo del potere regolamentare è costituito dall'articolo 1, comma 15, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, recante *“Nuove disposizioni in materia di iscrizione e funzionamento del registro delle opposizioni e istituzione di prefissi nazionali per le chiamate telefoniche a scopo statistico, promozionale e di ricerche di mercato”*, il quale dispone che, *“Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare su proposta del Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono apportate le opportune modifiche alle disposizioni regolamentari vigenti che disciplinano le modalità di iscrizione e funzionamento del registro delle opposizioni ed è altresì disposta l'abrogazione di eventuali disposizioni regolamentari incompatibili con le norme della presente legge”*.

Lo schema di regolamento è diretto a sostituire integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178, in materia di registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali. Quest'ultimo decreto è stato modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 2018, n. 149 che, in attuazione dell'articolo 1, comma 54, della legge 4 agosto 2017, n. 124, ha esteso la disciplina vigente rispetto all'utilizzo delle numerazioni telefoniche per finalità di *marketing*, anche all'invio di posta cartacea.

Lo schema di regolamento in esame, in attuazione della legge 11 gennaio 2018, n. 5, tra l'altro, estende la possibilità che siano iscritti al registro pubblico delle opposizioni (RPO) anche i numeri di telefonia mobile e i numeri riservati, ovvero non presenti negli elenchi telefonici pubblici di cui all'articolo 129 del Codice in materia di protezione dei dati personali ed è volto a dare organicità alle varie modifiche intervenute nel tempo nonché consentire un'applicazione sistematica delle disposizioni in materia di istituzione e gestione del registro pubblico delle opposizioni.

2. La Sezione, preliminarmente, reputa necessario effettuare alcune considerazioni di carattere generale.

2.1. Occorre innanzitutto invitare il Ministero alla revisione del regolamento nel rispetto delle circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001 (recante “*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*”), nonché 2 maggio 2001 (recante “*Guida alla redazione dei testi normativi*”), pubblicate, rispettivamente, sulla G.U. n. 97 del 27 aprile 2001 e sul supplemento ordinario alla G.U. n. 101 del 3 maggio 2001.

2.2. Va poi richiamata l’attenzione del Ministero richiedente sulla giurisprudenza consolidata della Sezione che esclude la possibilità di riprodurre nel regolamento le disposizioni di legge. Così come più volte affermato, la riproduzione in seno al regolamento delle disposizioni di legge è, per un verso, superflua essendo indiscutibile che la norma di legge trovi applicazione a prescindere dalla sua riproduzione nel regolamento, e, per altro verso, foriera di problemi perché, se il legislatore dovesse modificare la norma di legge, quella regolamentare rimarrebbe immutata e in contrasto con la fonte primaria.

La Sezione è consapevole del fatto che in alcuni casi, per esigenze di chiarezza, è necessario coordinare il testo regolamentare con quello legislativo. Per tale ragione invita il Ministero, qualora l’eliminazione dal regolamento delle disposizioni che riproducono le norme di legge non sia possibile, ad effettuare il richiamo alla legge, eventualmente riportandone tra virgolette il suo testo.

Si indicano di seguito le disposizioni dello schema in cui si verifica la criticità segnalata:

- articolo 7, comma 7, secondo periodo, che riprende la parte finale dell’articolo 1, comma 5, primo periodo, della legge 11 gennaio 2018, n. 5;
- articolo 7, comma 7, terzo periodo, che riporta quasi interamente l’articolo 1, comma 5, secondo periodo, della legge citata;

- articolo 8, comma 5, che riporta quanto disposto dall'articolo 1, comma 14, primo periodo, della legge citata;
- articolo 10, comma 2, che riporta quanto disposto dall'articolo 1, comma 8, della legge citata.

2.3.1. Sempre in via generale, è necessario esaminare la questione relativa alla scelta compiuta dal Ministero circa l'iscrizione di default nel registro delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi telefonici.

2.3.2. Il Ministero, nella sua relazione illustrativa, ha rappresentato che “Tale ipotesi dettata da una lettura testuale della legge da un lato appare in contrasto con la previsione di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, che stabilisce che l'iscrizione nel registro avvenga su specifica richiesta del contraente, dall'altro introdurrebbe il principio di esercizio del diritto di opposizione di cui all'articolo 21, paragrafo 2, del RGPD in capo a soggetti diversi dall'interessato, infine sembra non applicabile in assenza dell'indicazione di un soggetto che definisca il protocollo di comunicazione tra gestori telefonici e gestore del registro per l'invio dei dati e le misure di sicurezza da adottare su tali informazioni”.

2.3.3. La Sezione, con il parere n. 731/2020 già citato, ha chiesto di precisare l'iter logico-giuridico che ha condotto a considerare sussistente il ritenuto contrasto e alla conseguente esclusione delle previsioni regolamentari di attuazione dell'indicato articolo 1, comma 3, dallo schema in esame.

2.3.4. Nella relazione integrativa pervenuta in data 15 giugno 2020, il Ministero ha ribadito che l'articolo 1, comma 3, della legge 11 gennaio 2018, n. 5 “sembra escludere ogni ipotesi di inserimento – continuo, automatico ed a prescindere dalla volontà manifestata dal contraente – nel registro pubblico delle opposizioni delle numerazioni fisse non contenute negli elenchi telefonici pubblici, senza che i contraenti ne abbiano fatta esplicita richiesta”. Per il Ministero, ragionando diversamente, si annullerebbero i consensi rilasciati in precedenza, senza che il

richiedente ne abbia fatto richiesta. Vi sarebbe, sempre per l'amministrazione, una restrizione dei diritti del cittadino e una limitazione dell'attività concorrenziale tra gli operatori del settore.

2.3.5. Reputa la Sezione che gli argomenti proposti dall'amministrazione non siano convincenti, per l'assorbente considerazione che il regolamento non può discostarsi – sostanzialmente disattendendola – dalla scelta compiuta dal legislatore al comma 3 del predetto articolo 1. Ed invero la scelta del legislatore è chiara – *“Nel registro di cui al comma 2 sono comunque inserite anche le numerazioni fisse non pubblicate negli elenchi di abbonati di cui all'articolo 2, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 178 del 2010, che gli operatori sono tenuti a fornire al gestore del registro con la stessa periodicità di aggiornamento prevista per la base di dati unica”* – e a questa il regolamento deve attenersi sino a quando non vi sarà una modifica della fonte primaria.

3. Passando ora all'esame dell'articolato, va precisato sin da subito che nel presente parere saranno presi in considerazione solo gli articoli che, a giudizio della Sezione, devono essere modificati o rivisti.

3.1. Con riferimento all'articolo 3 dello schema di regolamento, al comma 2, dopo la locuzione “Il diritto di opposizione”, deve essere inserita la virgola.

3.2.1. In relazione all'articolo 4, comma 2, la Sezione ritiene che il Ministero proponente debba valutare se le date ivi indicate possono essere rispettate o se necessitano di un breve differimento onde poterne garantire il rispetto. Nel caso in cui si dovesse optare per tale seconda soluzione, la Sezione rammenta che l'attuazione della legge, con conseguente attivazione nelle rinnovate modalità del registro delle opposizioni, deve comunque avvenire nel più breve tempo possibile.

3.2.2. La Sezione reputa che il comma 3 dell'articolo 4 vada soppresso perché prevede una vera e propria *fiction iuris* (“il registro si considera realizzato...”) che, collegata a quanto ora stabilito dall'articolo 14, potrebbe essere foriera di

inconvenienti di rilievo qualora, per un motivo qualsiasi, il registro non dovesse essere effettivamente realizzato. Per tale ragione, come detto, tale comma deve essere soppresso, fatte salve le osservazioni che si esprimeranno anche sull'articolo 14.

La soppressione si giustifica, sotto altro aspetto, anche perché tale comma contiene una disposizione che impegna il Ministero a completare le fasi della procedura che, al più, dovrebbe trovare collocazione tra le disposizioni transitorie e finali.

3.3.1. In relazione all'articolo 7 la Sezione, con il parere interlocutorio n. 731/2020 già citato, con un primo ordine di rilievi (sussunti nelle lettere b-c-d-f), ha chiesto chiarimenti in merito: alla disposizione di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, che prevede l'iscrizione di default nel registro delle numerazioni fisse non presenti negli elenchi telefonici; all'ambito di operatività dei commi 6 e 7 dell'articolo 1 della legge cit.; alle modalità di utilizzazione e funzionamento dei canali di iscrizione per i contraenti al pubblico registro [articolo 7, comma 1, lettera a), dello schema di decreto in relazione all'articolo 1, comma 2, della legge cit.]; ai consensi prestati dal contraente al trattamento dei propri dati (articolo 7, comma 11, dello schema di regolamento in relazione all'articolo 1, comma 5, della legge cit.).

3.3.2. La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dal Ministero.

3.3.3. Tuttavia occorre osservare - in aggiunta ai rilievi di carattere generale sopra svolti sull'articolo 7 del decreto ai paragrafi 2.3 - che, per quanto concerne i "canali di iscrizione al pubblico registro dei contraenti" (articolo 7, comma 1, dello schema di decreto), la peculiarità della materia, tenuto conto della platea eterogenea degli utilizzatori del pubblico registro, potenzialmente formata da persone di ogni età, estrazione sociale, culturale ed economica non tutte aduse all'utilizzo della tecnologia (si pensi, in particolare, alle persone anziane oppure alle

fasce più deboli della società), suggerisce l'opportunità che venga ammesso, tra le modalità di iscrizione al pubblico registro, quanto meno lo strumento della posta elettronica (e-mail), naturalmente con modalità idonee a garantire la corretta identificazione di chi formula l'opposizione e la certezza della provenienza.

Tale modalità, invero, è resa stringente anche dalla formula testuale della fonte normativa primaria, cui il regolamento è tenuto a conformarsi nel dargli esecuzione, che, all'articolo 1, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, consente la possibilità di iscrizione al pubblico registro "anche per via telematica", laddove l'uso della congiunzione "anche" assume, alla luce della *ratio* ispiratrice della disciplina, un carattere rafforzativo e implementativo delle modalità di iscrizione, a tutela del contraente, che allo stato non appare ragionevole elidere.

3.3.4. In relazione ai chiarimenti richiesti in ordine all'ambito di operatività dei commi 6 e 7 dell'articolo 1 della legge 11 gennaio 2018, n. 5, la Sezione, esaminata la relazione integrativa dell'Amministrazione, osserva che deve essere cura del Ministero assicurare, in sede regolamentare, la conformità dell'articolo 7 dello schema di decreto ai commi 6, 7 e 8 dell'articolo 1 della legge ora indicata. Tali disposizioni di legge, lungi dall'essere incoerenti tra loro, delineano in modo logico ed esauriente una porzione di disciplina.

3.3.5. Per quanto riguarda i consensi prestati dal contraente al trattamento dei propri dati (articolo 7, comma 11, dello schema di decreto), la Sezione ritiene assolutamente convincenti e condivisibili le osservazioni del Garante secondo cui gli unici consensi fatti salvi dovrebbero essere quelli previsti nell'articolo 1, comma 5, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, (cioè quelli prestati nell'ambito di specifici rapporti contrattuali in essere, ovvero cessati da non più di trenta giorni).

La diversa scelta del Ministero di fare salvi tutti i consensi comunque prestati dal contraente al trattamento dei propri dati non trova corrispondenza nel dato normativo primario, rispetto al quale si pone in stridente contrasto.

Le pur articolate giustificazioni addotte dal Ministero in sede di chiarimenti appaiono, invero, insufficienti laddove è compito precipuo dell'amministrazione riferente trovare la soluzione di merito e di metodo nella pertinente sede regolamentare.

3.3.6. Fermi i rilievi di cui sopra, la Sezione, all'esito del più complessivo esame del testo regolamentare, per come reso possibile a seguito degli adempimenti istruttori, ritiene di dovere svolgere le seguenti, ulteriori osservazioni.

L'art 7 regola le *“Modalità e tempi di iscrizione dei contraenti al registro”*. Il comma 1 stabilisce, in particolare, che *“Ciascun contraente può chiedere al gestore del registro che la numerazione della quale è intestatario, riportata o meno negli elenchi di cui all'articolo 129 del Codice, o il corrispondente indirizzo postale, riportato nei medesimi elenchi, siano iscritti nel registro per opporsi al trattamento di tali dati per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale, mediante l'impiego del telefono o della posta cartacea. L'iscrizione avviene gratuitamente secondo le seguenti modalità: a) mediante compilazione di apposito modulo elettronico sul sito web del gestore del registro (...); b) mediante chiamata (...)”*.

Il successivo comma 3 dispone, tuttavia, che, *“Nel caso in cui il contraente sia intestatario di più numerazioni, è possibile richiederne la contemporanea iscrizione nel registro, a condizione di utilizzare la modalità di cui al comma 1, lettera a)”*.

La Sezione osserva che la limitazione introdotta al comma 3 per i contraenti intestatari di più numerazioni (ai quali viene consentito di utilizzare esclusivamente la modalità di cui al comma 1, lettera “a”, per richiedere la contemporanea iscrizione nel registro) non si giustifica, né è altrimenti giustificata dal Ministero, sul piano logico e sistematico.

Valuti il Ministero se eliminare siffatta, restrittiva modalità di iscrizione, prevista esclusivamente per una particolare categoria di contraenti, per la quale tuttavia l'Amministrazione non ha fornito specifiche giustificazioni.

3.3.7. L'articolo 7, comma 5, dispone che *“I contraenti iscritti al registro possono revocare in qualunque momento la propria opposizione nei confronti di uno o più operatori. La revoca dell'opposizione consente il trattamento da parte dei titolari per fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale: a) della numerazione e del corrispondente indirizzo postale, contenuti negli elenchi di contraenti, dalla data di revoca dell'iscrizione (...).”*

La Sezione osserva che, per evidenti ragioni di coordinamento interno al testo della norma in esame, alla lettera a) del comma in esame le parole “revoca dell'iscrizione” vanno sostituite con le parole “annotazione della revoca dell'opposizione”.

3.3.8. Nel parere interlocutorio, con riferimento all'articolo 7, comma 7, si è tra l'altro osservato che tale disposizione, oltre a riprodurre in parte la formula di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, è carente perché non attua adeguatamente il contenuto precettivo. La Sezione, in aggiunta a quanto già rilevato in merito alla necessità che l'amministrazione eviti di riprodurre il dato legislativo e/o di discostarsene anche solo parzialmente, ribadisce, inoltre, l'esigenza che il regolamento detti disposizioni di attuazione e integrazione con riferimento alla procedura semplificata della facoltà di revoca prevista dall'ultimo periodo del predetto comma 7.

3.3.9. L'articolo 7, comma 10, dispone che *“Il gestore del registro aderisce agli accordi-quadro, di cui alla delibera 36/02/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (...).”*

La Sezione osserva che l'identificazione delle delibere dell'Autorità Garante mediante l'indicazione dei relativi dati alfanumerici si traduce in un rinvio statico che comporta - in caso di successiva modifica, soppressione o sostituzione dell'atto richiamato - la inevitabile necessità di adeguare il testo regolamentare alla intervenuta sopravvenienza.

Per questa ragione la Sezione reputa più opportuno un rinvio di tipo dinamico, idoneo cioè ad identificare le delibere dell’Autorità Garante mediante il loro oggetto anziché il dato identificativo numerico.

Le medesime osservazioni di cui al precedente punto valgono con riguardo all’articolo 9, comma 1, dello schema di decreto, in cui la delibera dell’Autorità Garante viene anche in questo caso indicata mediante l’uso di dati alfanumerici anziché per oggetto.

3.3.10. Osservazioni di *drafting*.

- All’articolo 5, quanto disposto dalla lettera a) del comma 1 deve concludersi con il punto e virgola anziché con il punto.

- All’articolo 7, comma 11: dopo la parola “postali” va inserita la virgola; dopo la parola “cartacea” la virgola va sostituita con il punto; le successive parole “facendo salvi ...” vanno sostituite con le seguenti “Sono fatti salvi ...”; dopo la parola “Codice” va inserita la virgola.

- All’articolo 7, comma 12: dopo la parola “revoca” va eliminata la virgola. La successiva parola “e” va sostituita con la parola “nonché”.

3.4.1. Con un secondo ordine di rilievi (sussunti nelle lettere g-h-i del parere n. 731/2020), la Sezione ha chiesto chiarimenti in merito all’articolo 8 dello schema di decreto, avuto riguardo alle modalità di consultazione del registro da parte degli operatori che intendano avviare attività promozionali e di vendita, alla efficacia temporale della consultazione medesima, nonché alla mera riproduzione del testo di legge.

3.4.2. In relazione a tale ultimo profilo – mera riproduzione del testo di legge – si rinvia a quanto già rilevato in sede di osservazioni di carattere generale e, in particolare, al paragrafo 2.2.

3.4.3. In relazione agli altri profili, la Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dal Ministero e, nel rilevarne l’incompiutezza, osserva che l’unico modo per dare

corretta attuazione alla fonte normativa primaria (articolo 1, comma 12, della legge 11 gennaio 2018, n. 5) sia esclusivamente quello di mantenere le scadenze temporali previste dal legislatore - nei termini già indicati nel parere interlocutorio reso dalla Sezione (alla lettera h delle “Considerazioni di carattere generale”) - nonché di introdurre, nella sede regolamentare, una norma che imponga all’operatore di indicare le ragioni per le quali egli chiede l’accesso al registro.

La previa esplicitazione delle ragioni sottese all’accesso rappresenta una formalità per nulla ultronea o di aggravamento del procedimento, bensì strettamente correlata alla *ratio* stessa della norma primaria e ne completa la portata precettiva.

L’articolo 1, comma 12, della legge 11 gennaio 2018, n. 5, stabilisce, infatti, che *“Gli operatori che utilizzano i sistemi di pubblicità telefonica e di vendita telefonica o che compiono ricerche di mercato o comunicazioni commerciali telefoniche hanno l’obbligo di consultare mensilmente, e comunque precedentemente all’inizio di ogni campagna promozionale, il registro pubblico delle opposizioni e di provvedere all’aggiornamento delle proprie liste”*.

Il contenuto della disposizione normativa pone a carico dell’operatore un doppio obbligo (funzionale) di consultazione: l’uno, legato alle ricerche di mercato e alle comunicazioni commerciali, per le quali è prevista una cadenza mensile di consultazione; l’altro, correlato alla singola, specifica, campagna promozionale che si intende avviare, in funzione della quale, e indipendentemente dalla consultazione mensile, l’operatore è tenuto alla consultazione del registro.

L’obbligo di consultazione mensile, per le ricerche di mercato o per le comunicazioni commerciali, ben può avere, dunque, una cadenza temporale anche inferiore al mese qualora l’operatore intenda avviare, nel medesimo arco temporale, una campagna promozionale; in tal caso, infatti, la legge gli impone di effettuare una rinnovata consultazione, valevole per quella specifica finalità.

In altri termini, in stretta e pedissequa aderenza al dato normativo primario, se l’operatore intende effettuare nell’arco del mese una o più ricerche di mercato, la

consultazione avrà una cadenza (obbligatoria) mensile; se invece l'operatore intende avviare una campagna promozionale (la cui durata potrebbe essere anche limitata a pochi giorni), egli sarà tenuto comunque a rifare la consultazione.

L'esplicitazione dei motivi sottesi alla consultazione non è, pertanto, inconferente o ridondante bensì s'appalesa funzionale alla corretta attuazione della fonte normativa primaria.

Appare opportuno, pertanto, modificare l'articolo 8, comma 2, dello schema di decreto.

3.4.4. Osservazioni di *drafting*.

All'articolo 8, comma 3: dopo la parola "pertinenti" va eliminata la virgola. Dopo le parole "operatore stesso" va inserita la virgola.

3.5. All'articolo 9, comma 1: La parola "utilizzano" va sostituita con le parole "ad utilizzare".

3.6.1. Con un terzo ordine di rilievi (lettera "I" del parere interlocutorio), la Sezione ha rilevato un difetto di coordinamento tra la sanzione prevista dall'articolo 162, comma 2 *bis*, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (c.d. Codice della privacy), per le violazioni del divieto di cui all'articolo 8, comma 5, dello schema di decreto e la sanzione prevista dal decreto in esame per le medesime fattispecie di cui al citato articolo 8, alle quali l'articolo 12, comma 3, dello schema di regolamento applica, invece, l'articolo 166, comma 2, del Codice della privacy, così intendendo palesare perplessità in ordine alla possibilità che in sede regolamentare potesse essere esercitato un proprio, autonomo potere sanzionatorio.

3.6.2. Nel prendere atto dei chiarimenti forniti sul punto dal Ministero, la Sezione osserva preliminarmente che il regime sanzionatorio per gli illeciti amministrativi è pedissequamente regolato dall'articolo 1, comma 10, della legge 11 gennaio 2018, n. 5: «*Ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 178 del 2010, in caso di violazione del diritto di opposizione nelle forme previste*

dalla presente legge, si applica la sanzione amministrativa di cui all'articolo 166, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003. In caso di reiterazione delle suddette violazioni, su segnalazione del Garante per la protezione dei dati personali, le autorità competenti possono altresì disporre la sospensione o, nelle ipotesi più gravi, la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività».

3.6.3. La legge in esame non attribuisce, dunque, all'amministrazione alcuna potestà derogatoria al regime sanzionatorio. Ne consegue che in sede di esercizio della potestà regolamentare non è consentito al Ministero, in via di specificazione o anche solo interpretativa, introdurre nell'ordinamento giuridico nuove fattispecie illecite, in assenza del necessario potere attribuitogli dal legislatore e a fronte di un quadro normativo primario comunque compiuto e definito.

La previsione regolamentare s'appalesa, pertanto, o ridondante, laddove si limitasse a ricopiare semplicemente il testo normativo primario, oppure (inammissibilmente) innovativa dell'ordinamento giuridico laddove intendesse introdurre nuove fattispecie illecite rilevanti sul piano amministrativo.

Nel primo caso, invero, la norma secondaria sarebbe inutile perché priva di contenuto precettivo autonomo; nel secondo caso, essa contrasterebbe con il principio di legalità.

Ne consegue che vanno eliminati dal testo regolamentare i commi 2 e 3 dell'articolo 12.

3.6.4. Ciò detto, la Sezione non può sottacere il fatto che il quadro normativo di riferimento sia di difficile interpretazione. La stessa soluzione prospettata dal Ministero nei suoi chiarimenti appare piuttosto il frutto di una interpretazione manipolativa del testo normativo primario che, se applicato nelle modalità regolamentate, potrebbe generare dubbi sul piano della tenuta costituzionale in relazione al principio di legalità desunto dagli articoli 3, 25 e 97 della Costituzione.

L'articolo 83, par. 5, del Regolamento (UE) n. 679/2016 prevede, infatti, una serie di condotte rilevanti che le fonti normative primarie (D.Lgs. n. 196 del 2003 e D.Lgs. n. 101 del 2018) non hanno chiaramente specificato quanto al profilo della condotta e della sanzione applicabile.

Sarebbe opportuno, pertanto, un intervento chiarificatore del legislatore sulla specificazione delle condotte rilevanti dal punto di vista dell'illecito amministrativo e delle sanzioni applicabili, tanto più che la legge 24 novembre 1981, n. 689 sancisce l'inderogabile principio di legalità a fondamento delle fattispecie tipizzate come illecitamente rilevanti.

Ai sensi dell'articolo 58 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444 (Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato), quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio di Stato risulti che la legislazione vigente è in qualche parte "oscura, imperfetta od incompleta", il Consiglio di Stato ne "fa rapporto al Capo del Governo".

Per le considerazioni che precedono, la Sezione dispone la trasmissione del presente parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dello sviluppo economico affinché si valuti se intraprendere le opportune iniziative legislative al riguardo.

3.6.5. Osservazioni di *drafting*.

All'articolo 12, comma 1, dopo la parola "personali" va eliminata la virgola.

3.7. All'articolo 13, dopo la parola "regolamento" va inserita la virgola.

3.8. Con riguardo, infine, all'articolo 14 dello schema di decreto, il comma 1 stabilisce che "*Il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178, è abrogato a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di realizzazione del registro pubblico delle opposizioni di cui all'articolo 4, comma 3*".

Tale norma sarebbe stata foriera di problemi qualora fosse rimasta la *fiction iuris* prevista all'articolo 4, comma 3, dello schema, il quale, come specificato al paragrafo 3.2.2., la Sezione reputa vada soppresso.

La Sezione osserva inoltre che, per evidenti esigenze di coordinamento normativo nonché di certezza dei rapporti e chiarezza nella successione delle fonti, è opportuno che l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178 coincida con il momento in cui il registro pubblico delle opposizioni diventerà effettivamente operativo. Pertanto, si suggerisce la riformulazione del comma 1 nei termini che seguono: *“Il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178 è abrogato a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di operatività del registro pubblico delle opposizioni”*.

Inoltre, per le stesse esigenze di coordinamento normativo e di chiarezza delle fonti, la Sezione reputa opportuno che all'articolo 14 in esame venga aggiunto un ulteriore comma recante una norma di carattere generale e di chiusura del seguente tenore: *“3. A decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento ogni richiamo al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178 si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del presente regolamento in quanto compatibili”*.

P.Q.M.

nei termini suesposti è il parere della Sezione.

Ai sensi dell'articolo 58 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444 (Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato), dispone la trasmissione del presente parere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dello sviluppo economico, affinché si valuti se intraprendere iniziative legislative in materia nei sensi di cui in motivazione.

GLI ESTENSORI
Vincenzo Neri, Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO
Cinzia Giglio