

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 3154

Appunto sulle disposizioni inerenti all'adozione delle misure minime di sicurezza nel trattamento dei dati personali di cui all'art. 15 della legge 31 dicembre 1996, n. 675

Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 15 novembre 2000

1. Le novità introdotte dalla legge 3 novembre 2000, n. 325.

Le misure minime di sicurezza nel trattamento dei dati personali sono individuate oggi dal D.P.R. 28 luglio 1999, n. 318, emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 15, comma 2°, della legge 31 dicembre 1996, n. 675. Tale regolamento definisce tali "il complesso delle misure tecniche, informatiche, organizzative, logistiche e procedurali di sicurezza", "che configurano il livello minimo di protezione richiesto in relazione ai rischi" previsti dal suddetto art. 15, e che devono adottarsi in via preventiva. Detto regolamento dovrà essere, inoltre, adeguato con cadenza biennale, in relazione all'evoluzione tecnica del settore e all'esperienza maturata. La legge 3 novembre 2000, n. 325 non ha inteso, invero, per nulla innovare la disciplina della materia sino ad ora vigente, se non dilatando il termine finale utile per l'adozione delle misure di protezione dei dati personali al 31 dicembre 2000. Rimane, infatti, invariata, la disciplina del trattamento, del consenso, e, soprattutto, l'obbligo di adozione delle misure di sicurezza. Peraltro, non vi è alcun dubbio che soggetti tenuti al rispetto della normativa in esame siano anche i Notai *uti singuli*, nonché gli organismi istituzionali del Notariato, nell'ipotesi in cui, evidentemente, non si fossero già adeguati alla scadenza del precedente termine.

Quest'ultimo, stabilito nel 29 marzo 2000 (in base alla decorrenza di sei mesi dall'entrata in vigore del cennato regolamento n. 318/1999, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 settembre 1999 e la cui vigenza è subordinata al rispetto dei 15 giorni di *vacatio*), può essere prorogato solo con il rispetto di peculiari condizioni.

In particolare, il Garante per la protezione dei dati personali con provvedimento del 29 febbraio 1999 **(1)** ha richiamato l'attenzione dei soggetti pubblici e privati sulle prescrizioni contenute nel sopra citato regolamento, sull'importanza della loro osservanza e sulle connesse sanzioni, nonché, sulla scadenza del 29 marzo 2000 prevista per poter adottare le misure minime richieste dallo stesso atto normativo e dall'art. 15 della legge 675/1996. Con la deliberazione n. 8 del 29 febbraio 2000, il Garante ha precisato, inoltre, che l'adozione delle misure richieste dal D.P.R. 318/1999 non comporta la necessità di modificare la notificazione eventualmente già effettuata prima del termine del 29 marzo 2000, ormai trascorso, dai soggetti tenuti ad adempiere tale obbligo. Da ultimo, con provvedimento del 29 maggio 2000 lo stesso Garante, ha affermato che la valutazione di adeguatezza delle misure assunte dal soggetto obbligato non può essere limitata alla lettura di un generico documento riassuntivo; pertanto, si è riservato di adottare le iniziative che potessero, al meglio, permettere l'attuazione del regolamento di cui al D.P.R. 318/1999.

E' appena il caso di precisare che sia nell'ipotesi in cui i soggetti che hanno notificato i trattamenti di dati personali abbiano già adottato le suddette misure minime entro il 29 marzo 2000, sia nell'ipotesi in cui gli stessi si siano "messi in regola" ai sensi della legge 325/2000, nessuna comunicazione al riguardo deve essere effettuata all'Autorità Garante **(2)**.

La proroga del termine finale di adozione delle misure di sicurezza al 31 dicembre 2000, è subordinata, alla redazione, da parte del soggetto obbligato, entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge stessa (ovverosia il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e, quindi, entro il 10 dicembre 2000) di un atto avente data certa che contenga "l'esposizione sintetica delle informazioni necessarie" da cui risultino:

1) le particolari esigenze tecniche ed organizzative che abbiano reso necessario avvalersi di un *dies ad quem* più ampio;

2) gli accorgimenti da adottare o già adottati e gli elementi che caratterizzano il programma di adeguamento, nonché le singole fasi in cui esso è eventualmente ripartito;

3) le linee-guida previste per dare piena attuazione alle misure minime di sicurezza, la cui inosservanza è sanzionata dall'art. 36 della Legge 31 dicembre 1996, n. 675, nonché alle più ampie misure di sicurezza di cui all'art. 15, comma 1°, della stessa legge 675/1996.

Siffatto documento, redatto con il rispetto delle forme e dei contenuti suddetti, deve essere conservato dal soggetto interessato presso di sé ed a sua cura **(3)**. La violazione degli obblighi concernenti la formazione di un tale atto inibisce la fruizione del beneficio della dilazione temporale per l'adozione delle misure minime

di sicurezza dei dati personali ed importa l'applicazione delle gravi sanzioni previste dalla legge 675/1996.

2. Forma del documento redatto ai sensi dell'art. 1 della legge 3 novembre 2000, n. 325.

2.a Strumenti di attribuzione della certezza della datazione al documento. La ricostruzione dell'obbligo imposto dalla legge 325/2000 della predisposizione di un documento che rechi la data certa, a causa della serietà delle conseguenze che discendono dalla sua violazione **(4)**, importa un'analisi attenta e prudente della fattispecie **(5)**. Dal combinato disposto degli articoli 2703 e 2704 del Codice civile discende che alla scrittura privata autenticata, da un notaio o da un altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, è attribuita l'efficacia privilegiata disciplinata dall'art. 2702 c.c.. Tale atto, infatti, non solo fa piena prova fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta (dinanzi al pubblico ufficiale, come peraltro quest'ultimo deve esattamente attestare), ma è anche assistito dalla certezza della data, "computabile riguardo ai terzi".

Accanto a tale strumento giuridico, che ha il pregio di unire in sé la garanzia della provenienza soggettiva e della sua sicura datazione temporale, il legislatore ha individuato nel giorno della registrazione della scrittura, nel giorno della morte o sopravvenuta impossibilità fisica di colui o di uno di coloro che l'hanno sottoscritta o, infine, nel giorno in cui il contenuto della scrittura è stato riprodotto in atti pubblici, date certe da attribuire nei confronti dei terzi. Questi ultimi strumenti sono, tuttavia, esclusivamente idonei a cristallizzare il *tempus* di una scrittura, ma non la sua provenienza soggettiva.

L'elencazione contenuta nell'art. 2704 c.c. dei mezzi di datazione certa non è, però, tassativa. E', infatti, altrettanto idoneo ad attribuire siffatta garanzia di anteriorità, qualsiasi altro "fatto" dal quale la preesistenza dell'atto discenda in modo egualmente certo; tale valutazione non è, tuttavia, rimessa alla parte, ma è, in via esclusiva, attribuita al giudice di merito **(6)**. Quest'ultimo, qualora sia dedotto in giudizio un fatto diverso da quelli poc'anzi descritti come espressamente tipizzati dall'art. 2704 c.c., ha il compito di accertarne caso per caso innanzitutto la sussistenza e, poi, l'idoneità in concreto a stabilire la certezza della datazione, con il limite evidente della oggettività del fatto medesimo, che non deve essere riconducibile mai al soggetto che lo invoca e che deve, altresì, essere sempre sottratta alla sua sfera di disponibilità **(7)**.

E' il caso, ad esempio, del timbro postale. La giurisprudenza che si è copiosamente occupata della questione, ha elaborato il principio che detta impronta può attribuire garanzia di anteriorità della datazione, solo ove "lo scritto faccia un corpo

unico con il foglio sul quale il timbro è stato apposto, anche se nella parte contenente l'indirizzo del destinatario" **(8)**. Tale principio, seppur ormai consolidato, importa pur sempre la necessità che la certezza della sua datazione, non rientrando immediatamente, secondo la *lectio* dell'art. 2704 c.c., nelle ipotesi tipiche che la attribuiscono *tout court* di diritto, sia concretamente accertata in sede giudiziale. Invero, è proprio la varietà delle modalità di formazione pratica del documento richiesto dalla legge 325/2000 e dell'apposizione del timbro postale sul documento medesimo, ad imporre una valutazione delle stesse sulla loro concreta idoneità ad attribuire la certezza della datazione. Solo, infatti, ove lo scritto sia "un corpo unico" con il foglio sul quale il timbro è apposto si ha garanzia di anteriorità del documento in esame. Pertanto, detto strumento seppur in astratto valido, è, in realtà, alquanto pericoloso, poiché solo da una sua valutazione *ex post* può esser certo l'avvenuto rispetto della norma, con l'ovvia conseguenza dell'assunzione ormai irrimediabile del rischio delle relative responsabilità **(9)**.

Appare, allora, maggiormente rispondente allo spirito della legge 325/2000, che subordina, tra l'altro, il maggior termine per l'adozione delle misure minime di protezione dei dati personali alla attribuzione della data certa al documento che espone sinteticamente le misure allo scopo necessarie, il ricorso agli strumenti tassativamente indicati nell'art. 2704 c.c. ed, in particolare, alla autenticazione della scrittura ed alla registrazione del documento stesso.

2b. Modalità di ricevimento o autenticazione del documento.

La dottrina ha individuato nel "documento" una *res signata* (un oggetto percepibile, recante segni) onde è dato pronunciare il giudizio di esistenza di un fatto, che sia sussumibile sotto un tipo normativo" **(10)**. Altra dottrina ha distinto nell'ampio suddetto *genus* il documento contrattuale dagli "strumenti comunicativi che, pur non contenendo un accordo in senso proprio, definiscono elementi accessori o secondari" **(11)**. Ebbene, il documento redatto ai sensi della legge 325/2000 non ha evidentemente contenuto negoziale, atteso il suo contenuto necessario, come individuato dalla stessa norma.

Giova segnalare che il documento al quale si intende attribuire la data certa, non costituisce un verbale di constatazione. E' considerato tale, nella definizione corrente, un documento "avente a contenuto l'assunzione di prove testimoniali o l'accertamento di fatti e circostanze oggettive" **(12)**. L'attività di ricevimento di siffatti atti, infatti, rientra nella competenza del notaio, solo ove sia, come appunto nel caso in esame (ove lo si voglia naturalmente intender tale!), tipizzata per legge. Il riferimento alle norme generali che consentono di attribuire la certezza della datazione, senza alcun limite espresso, impone la ricomprensione del notaio, senza al-

cun dubbio, fra coloro che possono ricevere il documento previsto dall'art. 1 della legge 325/2000, indipendentemente allora dalla sua dubbia qualificazione giuridica di tale atto quale "constatazione" **(13)**. Nessun ostacolo vi è, dunque, a ricevere un siffatto documento, né nella forma dell'atto pubblico, quale verbale di deposito **(14)**, né nella forma della scrittura privata con sottoscrizione autenticata ai sensi dell'art. 72 Legge Notarile, non trattandosi di un atto vietato *ex lege*, quanto piuttosto di un atto devoluto alla competenza del Notaio quale pubblico ufficiale che ha, tra l'altro, il potere di attribuire la data certa ad un documento di parte.

E' proprio tale carattere non negoziale che consente, tuttavia, di individuare nell'art. 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 **(15)** uno strumento che è, nel contempo, duttile ed idoneo ad attribuire al documento redatto non solo la certezza della datazione, ma anche dell'imputabilità soggettiva, sia pure sino a querela di falso **(16)**. L'adozione di siffatto mezzo ha lo scopo di semplificare il rapporto fra i privati e la pubblica amministrazione ed è teso "all'acquisizione di determinata documentazione sulla base della cd. autocertificazione, cioè della dichiarazione del privato sul possesso di determinati *status* o condizioni personali che siano strumento per ottenere un provvedimento amministrativo da parte della pubblica amministrazione" **(17)**.

Il documento, redatto con le forme e i contenuti previsti dalla legge 325/2000, conservato in originale o in copia conforme, presso il soggetto obbligato, è un atto soggetto ad un obbligo di comunicazione nell'ipotesi eventuale in cui l'Autorità Garante lo richieda espressamente e specificamente **(18)**.

L'ambito applicativo del suddetto art. 20 della legge 15/1968 può correttamente ricomprendere anche l'autenticazione dei documenti di cui all'art. 1 della legge 325/2000. Infatti, la categoria "pubblica Amministrazione", quale indicata nella norma, è stata da sempre intesa dalla dottrina in senso estremamente ampio ed estensivo **(19)**. Siffatto autenticazione è fruibile, infatti, ogni qualvolta l'atto si riferisca ad un procedimento definibile quale "amministrativo". E, di certo, il documento disciplinato dalla legge 325/2000, pur dovendo essere eventualmente anche prodotto a richiesta dell'Autorità Garante, si inserisce egualmente in un procedimento amministrativo tipizzato, diretto alla proroga del termine finale per l'adozione delle misure minime di sicurezza dei dati personali, e può essere realizzato con le forme semplificate proprie di tali atti. Deve, da ultimo, al riguardo, ricordarsi che l'art. 1 della legge 11 maggio 1971, n. 390 **(20)** esonera pacificamente dall'obbligo della registrazione siffatte autentiche di documenti *ex lege* 15/1968.

-
- (1) Tale documento, al pari di quelli successivamente citati, è rinvenibile sul sito *www.garanteprivacy.it*. Fuoriescono dall'ambito di questo studio le modalità operative di adeguamento delle misure di sicurezza richieste per il trattamento dei dati personali.
- (2) *Sic* provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 29 maggio 2000.
- (3) Sottolineano la valenza più "storica" che "programmatica" delle statuizioni della legge 325/2000 di indicazione obbligata, ma sintetica nel documento redigendo delle fasi e degli elementi del programma di adeguamento, nonché le misure già adottate e da adottare R. Imperiali e R. Imperiali, *Sulla data certa fa fede il notaio in Il Sole 24 Ore* del 6 novembre 2000, p. 14.
- (4) L'art.36 della legge 675/1996 così recita: "1. Chiunque, essendovi tenuto, omette di adottare le misure necessarie a garantire la sicurezza dei dati personali, in violazione delle disposizioni dei regolamenti di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 15, è punito con la reclusione sino ad un anno. Se dal fatto deriva documento, la pena è della reclusione da due mesi a due anni. 2. Se il fatto di cui al comma 1 è commesso per colpa si applica la reclusione fino ad un anno.". E' evidente che il mancato rispetto del termine di adozione delle misure minime, come prorogato dalla legge 325/2000, è, dunque, soggetto alla sanzione penale definita nella suddetta norma; inoltre, l'ampiezza dell'elemento soggettivo previsto dal legislatore, che estende alla mera colpa l'ambito psicologico dell'agente, impone assoluta prudenza nella valutazione del nuovo dettato normativo. E' vero al riguardo, che la Legge 325/2000 obbliga a predisporre un documento che abbia la sola data certa, ma dall'attestazione della provenienza soggettiva, unita alla certezza della data, discende evidentemente una maggior tutela dell'obbligato, in un campo nel quale è palese la particolare gravità della sanzione imposta.
- (5) L'art. 1, comma 2°, della citata legge 325/2000 prevede testualmente: "Il documento di cui al comma 1° deve essere redatto entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge con atto avente data certa".
- (6) Sugli effetti processuali della scrittura privata autenticata, cfr. S. Tondo, *Forma e sostanza dell'autentica* in *Vita notarile*, 1980, p. 280 e ss.. Sui rapporti fra le diverse forme di strumenti di datazione giuridicamente certa, cfr. *Commentario breve al codice civile*, a cura di G. Cian e A. Trabucchi, Padova, 1997, p. 2557 e ss., nonché F. Santoro Passarelli, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1989, p. 302 e ss..
- (7) In tal senso Corte di cassazione, sez. I, 26 maggio 1997, n. 4646 in *Giur. it.*, 1998, p. 1135.
- (8) In tal senso Corte di cassazione, sez. I, 25 luglio 1997, n. 6943; 12 agosto 1997, n. 7530; 25 ottobre 1997, n. 10539 e, da ultimo, 1° ottobre 1999, n. 10873, tutte in *Ced Cassazione*. La giurisprudenza non sembra prescindere dalla necessità di un controllo in concreto del timbro postale ad attribuire l'antiorità della data, controllo devoluto, in via esclusiva al giudice di merito.
- (9) Sul punto, cfr. D. Coliva, *Misure minime, il Tempo del legislatore* in *Interlex.it* del 16 novembre 2000, il quale suggerisce le modalità di compilazione concreta del documento richiesto dalla legge 325/2000 affinché si abbia il "corpo unico" fra timbro e documento e con esso anche la certezza della datazione. In realtà, proprio il bisogno di individuare delle modalità concrete rivela che è impossibile aprioristicamente esser certi se una certa confezione risponde al criterio di valutazione che in un tempo inevitabilmente successivo avrà il giudice di merito. La prudenza di esame che deve ispirare le considerazioni su tale materia, impone necessariamente, pur senza escluderne l'astratto valore, di collocare un tale mezzo giuridico in posizione necessariamente subordinata rispetto a quelli indicati nell'art. 2704 c.c..
- (10) N.Irti, *Studi sul formalismo negoziale*, Padova, 1997. La definizione riportata nel testo si trova a p. 196.
- (11) D. Di Sabato, *Il documento contrattuale*, Milano, 1997, p. 46.
- (12) La definizione è in C. Falzone - A. Alibrandi, voce *Constatazione (verbale di)* in *Dizionario Enciclopedico del Notariato*, Roma, 1973, vol. I, p. 673.

- (13) La sanzione dell'invalidità del verbale di constatazione riguarda infatti solo il cd. verbale atipico. E' bene segnalare che tale argomento è oggetto di una continua revisione dottrinale e giurisprudenziale, tesa ad ampliare gli originari confini di ammissibilità. Sul punto cfr. E. Pacifico, *Le invalidità degli atti notarili*, Milano, 1992, p. 194. Non è condivisibile l'opinione sul punto di E. Maccarone, *Data certa, ma non dal notaio* in *Interlex.it* del 26 ottobre 2000.
- (14) L'obbligo di conservazione del documento presso il soggetto tenuto all'adozione delle misure di sicurezza per il trattamento dei dati personali può essere assolto anche attraverso il deposito di una copia conforme. Il terzo comma dell'art.1 della legge 325/2000, non, infatti, chiarisce se la conservazione debba essere effettuata in originale od in copia autentica. E' evidente che ove al deposito dell'originale sia tenuto un soggetto pubblico, l'esigenza posta dal legislatore speciale può essere soddisfatta anche da una copia purché dichiarata conforme. Nessun problema sorge nel caso in cui all'autenticazione della sottoscrizione si proceda con le forme di cui all'art.72 della Legge Notarile. In tal caso l'originale potrà essere rilasciato all'avente diritto, dopo la sua registrazione.
- (15) L'art. 20, comma 1°, della legge 15/1968 così recita " La sottoscrizione delle istanze da produrre agli organi della pubblica amministrazione può essere autenticata, ove l'autenticazione sia prescritta, dal funzionario competente a ricevere la documentazione, o da un notaio, cancelliere, segretario comunale, o da altro funzionario incaricato dal sindaco". E' evidente allora che tale strumento nel caso di specie può essere impiegato, nel rispetto della legge 325/2000, anche ricorrendo al ministero dei funzionari che fossero abilitati a ricevere tale documento. La non negozialità dell'atto ricevendo costituisce, peraltro, il presupposto che consente il ricorso all'autentica di cui all'art. 20 della legge 15/1968; cfr. Tribunale di Verbania 24 settembre 1985, in *Vita Notarile*, 1986, p. 389. Sul punto, in dottrina, E. Protetti – C. Di Zenzo, *La legge notarile*, Milano, 1987 p. 320 e ss.; E. Pacifico, *op. cit.*, p. 190 e ss.; G. Casu, *L'atto notarile fra forma e sostanza*, Milano, 1996, p.386; G. Casu, voce *Scrittura privata autenticata* in *Dizionario Enciclopedico del Notariato cit.*, aggiornamento alla VII Edizione, Roma, 1993, p. 623 e ss.; P. Boero, *La legge notarile commentata con la dottrina e la giurisprudenza*, Torino, 1993, vol. II, p. 430; M. Di Fabio, *Manuale di notariato*, Milano, 1981, p. 187 e ss.; P. Ripa, *Diritto e pratica notarile*, Roma 1992, p. 111; C. Falzone - A. Alibrandi, voce *Autenticazione delle sottoscrizioni nelle documentazioni amministrative* in *Dizionario cit.*, Roma, 1973, vol. I, p. 251, nonché voce *Documentazione amministrativa*, Roma, 1974, vol. II, p. 145. Si rinvia a tutti gli Autori citati per l'indicazione della strutturazione di un'autentica siffatta.
- (16) La mera registrazione del documento se, infatti, attribuisce la certezza della datazione, impedisce di avere la garanzia della provenienza soggettiva del medesimo. Tale ultima garanzia appare di peculiare rilievo ove si ponga mente alle conseguenze di natura penalistica che discendono non solo dall'assenza della data certa o dalla sua necessaria successiva apprezzabilità, ma anche dall'eventuale inidoneità soggettiva del documento. Esclude che possa trattarsi di documentazione amministrativa E. Maccarone, *op. cit.*.
- (17) Sic G. Casu, *L'atto notarile fra forma e sostanza cit.*, p. 386, il quale ribadisce che il limite di un siffatto strumento è dato dalla negozialità del contenuto del documento al quale essa accede.
- (18) Tale posizione del Garante era stata espressa nel provvedimento del 29 maggio sopra citato. E' evidente che l'obbligo eventuale di comunicazione di un siffatto documento all'Autorità Garante, è del tutto indipendente dall'obbligo discendente dalla richiesta proveniente da Autorità Giudiziaria o Autorità di polizia da quest'ultima delegata.
- (19) Sul punto G. Casu, voce *Scrittura privata autenticata cit.*, p. 649; P. Boero, *op. cit.*, p. 430 e ss.; inoltre, specificamente sul concetto di pubblica Amministrazione: AAVV, *Studi e Materiali*, Milano, 1986, vol. I, p. 108.
- (20) L'art. 1 della legge 390/1971 così recita " L'autenticazione delle sottoscrizioni delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà, nonché quella delle copie conformi di atti e documenti di cui alla legge 15/1968, da qualsiasi pubblico ufficiale siano effettuate, si intendono esenti dalle formalità dell'iscrizione a repertorio e della registrazione". Sul punto P. Boero, *op. cit.*, p.433, nonché E. Protetti - C. Di Zenzo, *op. cit.*, p. 336.

(Riproduzione riservata)