

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n. 3_2023 DI

LA CONSERVAZIONE DEGLI ATTI NOTARILI INFORMATICI

di Sabrina Chibbaro e Michele Nastri

(Approvato dalla Commissione Informatica il 14 giugno 2023)

ABSTRACT

Lo studio introduce la conservazione dei documenti informatici in generale, per poi affrontare le specificità della conservazione degli atti notarili. Viene illustrata la normativa primaria applicabile a tutti i documenti e la normativa speciale relativa soltanto all'atto notarile, anche in considerazione della sua natura di bene demaniale archivistico. Si passa poi all'esame della normativa di rango secondario (Linee Guida), valutandone la compatibilità con la legge notarile e l'applicabilità differenziata in ragione della particolare tipologia di documento rappresentata dagli atti notarili. Tale percorso consente l'individuazione dei principi e delle finalità della normativa in materia e fa comprendere i vincoli normativi che orientano le scelte applicative.

La natura di bene demaniale dell'atto notarile, la sua destinazione alla conservazione ed alla fruibilità in un tempo previsto come illimitato dall'ordinamento rendono necessaria l'uniformità della conservazione degli atti notarili informatici, come avviene per quelli cartacei.

In tale ambito al Conservatore Consiglio Nazionale del Notariato sono consentite scelte operative che devono comunque rispondere al principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ne risulta un assetto sufficientemente determinato, vincolante per i notai e per la pubblica amministrazione anche se suscettibile di variazioni e miglioramenti derivanti dall'esperienza sul campo e dal progresso tecnologico, in attesa che siano messe in esercizio le strutture pubbliche statali destinate alla conservazione degli atti notarili informatici dei notai al termine dell'esercizio professionale.

SOMMARIO

1. La normativa generale e speciale sulla conservazione applicabile alla P.A. e ai privati
2. La normativa sulla conservazione contenuta nella Legge notarile
3. Gli atti notarili come beni archivistici e la loro conservazione
4. Esame delle linee guida: la conservazione dei documenti in generale e le scelte del conservatore. La particolarità degli atti notarili nell'ambito dei beni archivistici e conseguente applicazione differenziata delle Linee Guida
5. Conclusioni

1. La normativa generale e speciale sulla conservazione applicabile alla P.A. e ai privati

Il quadro normativo nazionale sulla conservazione del documento informatico, in mancanza di disposizioni significative a livello europeo, è rappresentato principalmente dal CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale D.Lgs. 82/2005) ed in particolare dagli art. 43 e 44 dello stesso, che prescrivono le caratteristiche generali dei sistemi della Pubblica Amministrazione e dei privati, individuando i principali attori e le responsabilità, e rinviando per la normativa di dettaglio alle Linee Guida di cui all'art. 71, poi emanate dall'AGID il 9 settembre 2020 ed attualmente in vigore nella versione del maggio 2021.

Nel rimandare al prosieguo di questo lavoro l'esame di specifico dettaglio, è utile inizialmente segnalare che l'art. 44 contiene un rinvio, quanto alle modalità operative ed organizzative, all'art. 34 comma 1 bis del medesimo CAD, il quale consente alla P.A. l'affidamento all'esterno (pubblico o privato) di tali servizi purché sia rispettata l'esigenza di *"assicurare la conformità dei documenti conservati agli originali nonché la qualità e la sicurezza del sistema di conservazione"*. Quanto alle Linee Guida, le stesse forniscono allo stesso tempo prescrizioni e indicazioni per tutti gli attori di un sistema di conservazione a norma di documenti informatici, con la prerogativa di poter essere modificate nel tempo in modo particolarmente snello, e perciò adeguato ai ritmi dell'evoluzione tecnologica; esse sono quindi munite di una vincolatività non assoluta, ma proporzionata alla procedura di emanazione adottata dal legislatore¹.

¹ Le Linee Guida vigenti, al par. 1.10 riaffermano la loro vincolatività *erga omnes* sulla base del conforme parere del Consiglio di Stato: *"Come precisato dal Consiglio di Stato - nell'ambito del parere reso sullo schema di decreto legislativo del correttivo al CAD, n. 2122/2017 del 10.10.2017 - le Linee Guida adottate da AGID, ai sensi dell'art. 71 del CAD, hanno carattere vincolante e assumono valenza erga omnes.*

Ne deriva che, nella gerarchia delle fonti, anche le presenti Linee Guida sono inquadrare come un atto di regolamentazione, seppur di natura tecnica, con la conseguenza che esse sono pienamente azionabili davanti al giudice amministrativo in caso di violazione delle prescrizioni ivi contenute. Nelle ipotesi in cui la violazione sia posta in essere da parte dei soggetti di cui all'art. 2, comma 2 del CAD, è altresì possibile presentare apposita segnalazione al difensore civico, ai sensi dell'art. 17 del CAD"

Il Consiglio di Stato infatti, nel parere n. 2122/2017 del 10 ottobre 2017 reso sullo schema di decreto legislativo correttivo al CAD (poi D.Lgs. 217/2017) si era così espresso: *"Per quanto concerne la sostituzione delle regole tecniche in precedenza previste dall'art. 71 del CAD con le "linee guida" che dovranno essere adottate dall'AgID - previa consultazione pubblica e sentite le amministrazioni competenti, la Conferenza Unificata ed il Garante per la privacy - la Commissione rileva come la scelta di introdurre nella normativa di settore uno strumento di regolazione più flessibile rispetto alle regole tecniche appaia sostanzialmente in linea con il criterio direttivo recato dall'art. 1, comma 1, lett. m) della legge di delega e, in particolar modo, con l'esigenza che le disposizioni del Codice siano connotate da "neutralità tecnologica", al fine di evitare il rischio che le previsioni del CAD comportino la necessità di ricorrere a soluzioni e servizi tecnologici non in linea con lo sviluppo, di certo rapido, del settore. La Commissione, quindi, in considerazione di quanto esposto, ritiene di non avere osservazioni da formulare al riguardo, atteso che il ricorso alle linee guida, nei termini sopracitati, appare conforme alle esigenze di neutralità del Codice esplicitamente richiamate dall'art. 1, comma 1, lett. m) della legge delega. Per completezza espositiva, tuttavia, la Commissione deve rilevare che né il CAD né la documentazione istruttoria trasmessa a questo Consiglio di Stato forniscono adeguate indicazioni in merito alla natura delle precitate linee guida. In assenza, quindi, di rilievi sul punto da parte dell'Amministrazione, la Commissione ritiene che le citate linee guida, per poter consentire al Codice di trovare una applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e nei confronti dell'intera collettività, non possono che assumere una valenza erga omnes e un carattere di vincolatività. Le succitate linee guida, pertanto, dovrebbero essere inquadrare, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, come un atto di regolazione seppur di natura tecnica, con la conseguenza che le medesime dovrebbero ritenersi pienamente giustiziabili dinanzi al giudice amministrativo, così come, peraltro, già statuito da questo Consiglio di Stato con il parere n. 855 del 2016 in relazione alle linee guida vincolanti adottate dall'ANAC.*

Tale ricostruzione appare, peraltro, confermata dal procedimento di approvazione e di pubblicazione delle precitate linee guida previsto dal novellato art. 71 del CAD, il quale risulta in linea con le osservazioni formulate da questo Consiglio di Stato relativamente alle linee guida dell'ANAC con il succitato parere n. 855 del 2016, con cui è stato

2. La normativa sulla conservazione contenuta nella Legge notarile.

La conservazione documentale, intesa anche come mezzo di prova nel processo civile, è tra le funzioni principali dell'attività notarile, ed è prevista sin dall'articolo 1 della legge notarile.

Contestualmente all'introduzione dell'atto informatico con il D.Lgs. 110/2010, è stato inserito nella legge notarile l'articolo 62 bis, il quale² sancisce per ogni notaio la creazione di un archivio informatico, tenuto dai singoli notai presso una struttura centralizzata gestita dal Consiglio Nazionale del Notariato, conforme alla normativa vigente in materia di conservazione del documento informatico, e contenente gli originali degli atti notarili informatici, muniti delle annotazioni prescritte dalla legge, e le copie certificate conformi di tutti gli atti notarili cartacei³. Per i notai cessati dall'esercizio è prevista la realizzazione di analogo archivio da parte dell'Amministrazione degli Archivi Notarili.

La conservazione degli atti notarili informatici è prevista in particolare dagli articoli 62-*bis* e 62-*ter* della legge notarile novellata dal decreto. L'articolo 62-*bis* prevede che il notaio si avvalga, per la conservazione degli atti informatici, di una struttura realizzata a cura del Consiglio nazionale del notariato e che le specifiche regole tecniche necessarie per l'attuazione di tale previsione siano in ogni caso rispondenti alle prescrizioni del codice dell'amministrazione digitale. Si realizza quindi in questo modo l'esigenza di coordinare la normativa generale sulla conservazione del documento informatico con l'ordinamento del notariato⁴. La scelta di centralizzare la struttura, ma non gli archivi, che restano nella disponibilità esclusiva del notaio fino alla cessazione dall'esercizio nel distretto, è dettata dall'esigenza di garantire la massima sicurezza e uniformità della conservazione dei dati, demandando ad un soggetto pubblico la predisposizione e la gestione delle infrastrutture necessarie. Ciò in particolare in ragione della natura degli atti e dei documenti notarili informatici, beni pubblici destinati a confluire, dopo un periodo di permanenza presso il notaio (pubblico ufficiale depositario, con prerogative e diritti come quello di rilasciare copie a pagamento, ma non titolare del documento) che li ha formati e deve conservarli per mantenerne l'efficacia probatoria attraverso la consultazione e il rilascio delle copie, in un archivio statale, quale quello l'Archivio Notarile prima, e l'Archivio di Stato poi. In ragione di ciò deve essere regolata l'uniforme conservazione degli atti notarili, per il documento informatico come per quello cartaceo⁵.

È infatti evidente la difficoltà, per i singoli notai, di dotarsi di una struttura autonoma che dia uguali garanzie in conformità alla normativa vigente, e soprattutto garanzie di uniformità di gestione e leggibilità nel tempo.

evidenziato come tali garanzie procedurali appaiano necessarie, nel caso di linee guida vincolanti, per "compensare la maggiore flessibilità del 'principio di legalità sostanziale' con un più forte rispetto di criteri di 'legalità procedimentale'" (Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 1° aprile 2016, n. 855).

² M. MIRRIONE, *L'atto Notarile Informatico*, in I Contratti, 7/2011, 731 ss.; A. PELOSI, sub art. 62 bis, in *L'atto pubblico informatico, Commentario ai D. Lgs. 110/2010 e 235/2010*, Milano, 2011, 96; V. TAGLIAFERRI, sub artt. 62 bis 62 ter, in *Codice della legge notarile*, a cura di Mariconda, Casu, Tagliaferri, Torino, 2013, 334 ss.; ci sia consentito rinviare anche a M. NASTRI, *La conservazione del documento notarile informatico*, in Quad. FIN, Atti del Convegno Milano 28 maggio/Firenze 29 Ottobre 2010, 31 ss., M. Nastri, sub art. 62 bis 62 ter, *La Legge notarile*, a cura di Boero Ieva, Milano 2014, 501 ss.

³ L'archivio delle copie non è stato sinora attivato, necessitando, contrariamente alla redazione degli atti informatici, dell'emanazione della normativa di attuazione di cui all'art. 68 bis (cfr. infra nel testo).

⁴ NASTRI, *LA CONSERVAZIONE...*, CIT. 33. MIRRIONE, *L'atto... cit.* 733).

⁵ Per gli atti cartacei l'art. 61 della legge notarile e l'art. 72 del Regolamento Notarile (R.D. 10 settembre 1914 n. 1326) dispongono la rilegatura degli atti in volume e la numerazione in ogni pagina. Addirittura il Decreto Interministeriale 12 dicembre 1959 (Istruzioni sui servizi i e contabili degli Archivi Notarili) evidentemente ai fini di una corretta ed uniforme conservazione all'art. 17 dispongono che il dorso di ogni volume non deve superare lo spessore di dieci centimetri.

La struttura è gestita dal Consiglio Nazionale del Notariato, che opera in modo conforme ai principi stabiliti dal CAD per le pubbliche amministrazioni ed in particolare dell'art. 50, il quale detta norme generali per garantire l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e le rispettive basi dati.

La centralizzazione dei dati in un'unica struttura è una scelta risultante da una complessa valutazione di fattori, tra i quali il più significativo risiede nella natura degli atti notarili come beni demaniali archivistici, come in appresso più dettagliatamente esposto. A ciò si aggiunga che il singolo notaio difficilmente potrebbe disporre di autonome strutture di conservazione, per motivi economici ed organizzativi, in grado di rispettare la normativa, e sarebbe quindi nella maggior parte dei casi obbligato a rivolgersi a strutture esterne, la cui affidabilità non è facilmente controllabile, ed in ogni caso non potrebbe dare garanzie di durata, né tantomeno di conformità alle regole stabilite per la pubblica amministrazione.

Va considerato al riguardo che il Codice dell'amministrazione digitale si limita a porre alcune norme di principio, e che la normativa di dettaglio, consistente nelle Linee Guida di cui più approfonditamente in prosieguo, si basa sulla scelta normativa di porre solo un perimetro organizzativo e tecnologico, al cui interno si situano le scelte responsabili di chi effettua la conservazione, per quanto riguarda gli strumenti tecnologici, ponendo prescrizioni di carattere organizzativo, funzionale, ed in parte tecnologico. Il regime prescelto consiste comunque nel gravare determinati soggetti di responsabilità, lasciando un margine di libertà circa i sistemi e le procedure adottati.

Appare poi necessario assicurare l'unicità degli originali informatici dei notai, nonché l'individuazione dell'archivio informatico di deposito, evitando dispersioni degli atti e duplicazioni di archivi. E' evidente che il documento informatico, per sua natura duplicabile all'infinito senza possibilità di distinzione tra originale e copia, rende una patologia di tale tipo molto più prevedibile rispetto a quanto può accadere con il documento tradizionale cartaceo, con evidenti conseguenze negative sul complesso dell'attività notarile, ed in particolare sulla sua controllabilità e sulla garanzia che la conservazione del documento notarile fornisce al sistema giuridico nel suo complesso, nell'ambito del sistema delle prove e della pubblicità legale. A tale scopo l'ultimo periodo del primo comma dell'art. 62-*bis* stabilisce che gli originali informatici degli atti sono quelli depositati nella struttura, anche se non può affermarsi che, fino al deposito nella struttura, per ciò solo non esista un originale⁶.

⁶ Questa norma è naturale corollario della prescrizione di depositare gli originali nella struttura, e della finalità di evitare duplicazioni: ad essa dovrebbero prima o poi seguire le regole tecniche di cui all'art. 68 bis, riguardanti anche le modalità e la tempistica del deposito degli atti nella struttura. Ne consegue che il rilascio di copie non potrà che avvenire a partire dall'originale dell'atto depositato, secondo i principi generali, e non da una copia cd. di servizio o "matrice" che il notaio conservi autonomamente. La norma chiarisce in modo inequivocabile che, una volta depositato nella struttura, l'originale è definitivamente individuato, ma non dispone in alcun modo né per il caso di errori o malfunzionamenti, né soprattutto per il periodo anteriore al deposito nella struttura. Nell'ipotesi in cui l'atto informatico sia stipulato, ma non ancora depositato nella struttura, come si individua quindi l'originale? E' in primo luogo da escludere che si consideri inesistente l'originale, pena lo stravolgimento di numerosi istituti del diritto civile, ivi compreso il procedimento di formazione del contratto: le parti hanno concluso un contratto con la sottoscrizione, e la forma di atto pubblico è data dalla sottoscrizione del notaio. La mancata conservazione non può inficiarne la validità. In questo caso quindi, e finché non sia stata effettuata la conservazione, che il notaio dovrà opportunamente, anche a discarico di proprie responsabilità, fare al più presto, si può ritenere che l'originale sia quello in possesso del notaio, il quale dovrà aver cura di assicurarne la conservazione non a norma per il solo breve tempo necessario ad effettuare quella a norma, potendo nelle more anche rilasciarne copie. Il notaio potrà poi rilasciare, ai sensi della norma in esame, prima o dopo la conservazione, duplicati degli atti informatici. Al riguardo va notato che tale potestà era priva di una definizione normativa di contenuto e modalità all'atto dell'entrata in vigore della novella, ma ha acquisito un significato concreto con l'introduzione, in virtù delle modifiche al CAD apportate dal d.lgs. 30.12.2010 n. 235 all'art. 23 bis del CAD, che nella nuova formulazione, accoglie il concetto di duplicato e ne definisce il valore sostanziale e probatorio. Si può ritenere al riguardo che la differenza tra il duplicato e la copia consti nella presenza, nel primo, di tutti gli elementi originari (come le firme) e non nella sola certificazione di

La scelta effettuata, nel rispetto dei doveri e delle prerogative del notaio in esercizio, è consistita nella centralizzazione su una struttura tecnica tenuta dall'ente esponenziale di categoria, ed a spese dei singoli notai (art. 62 bis comma 3), così come per il documento cartaceo la conservazione degli atti presso lo studio con le modalità previste dalla legge è onere e responsabilità esclusiva dei singoli notai.

Ciò garantisce una scelta applicativa uniforme nell'ambito della normativa primaria e secondaria e, al contempo, garantisce al singolo notaio che il rispetto delle regole del sistema di conservazione degli atti notarili informatici costituisce anche rispetto delle regole di conservazione degli originali di cui all'art. 61 della Legge notarile, non incorrendo così nelle relative sanzioni⁷. Solo in tal modo appare pienamente rispettato, formalmente e sostanzialmente, il principio secondo il quale l'atto notarile deve essere pienamente fruibile nel tempo.

La centralizzazione strutturale non implica in alcun modo, in un moderno sistema informatico, una condivisione di dati con il gestore della struttura o con i diversi soggetti che ne fruiscono. La tecnologia offre tutti gli strumenti per consentire la gestione tecnica del sistema senza aver accesso ai dati in esso contenuti, nel rispetto quindi della titolarità dell'archivio in capo al pubblico depositario e della normativa sulla privacy. Riprova di tale intenzione è l'attuale testo all'art. 67 della legge notarile (contenuto nella stessa novella il d.lgs. 110/2010, che ha introdotto l'atto informatico e le relative regole di conservazione), che chiarisce in modo inequivocabile che la titolarità degli atti e documenti depositati nella struttura di cui all'art. 62 bis resta esclusivamente in capo al singolo notaio in quanto pubblico depositario.

Il secondo comma dell'art. 62-*bis* della legge notarile novellata chiarisce inoltre che l'accesso ai documenti informatici è consentito a soggetti diversi dal notaio pubblico depositario nei soli casi previsti dalla legge⁸.

Si tratta quindi, è opportuno precisarlo, di una deliberata scelta di trasposizione nel mondo informatico del sistema originario, basato sul documento cartaceo, allo scopo anche di evitare impatti non voluti con altri settori dell'ordinamento e con competenze di altri soggetti istituzionali, depositari di pubblici archivi. Non è quindi pensabile, sulla base della normativa oggi vigente, che, al di fuori di quanto espressamente consentito dall'ordinamento, vi siano soggetti che accedano all'insieme dei documenti notarili con finalità che non siano consentite da un'apposita normativa. Ciò vale anche per gli enti esponenziali di categoria, ancorché dotati di poteri di vigilanza o disciplinari, come i consigli notarili distrettuali, che potranno accedere nell'ambito delle attività ispettive previste dall'ordinamento del notariato, ed il Consiglio Nazionale del Notariato: quest'ultimo in particolare si pone infatti come elemento di raccordo centrale che garantisce sicurezza, rispetto della normativa, ed uniformità di comportamenti da parte dei notai nella conservazione del documento informatico, tutelato dall'ordinamento), ma non ha alcuna prerogativa propria sulla gestione degli archivi. Gli archivi restano pertanto di pertinenza dei singoli notai, ed il Consiglio Nazionale del Notariato non viene reso pubblico depositario degli atti, essendo allo stesso precluso ogni accesso.

conformità. Pertanto il duplicato potrà essere utile soprattutto in casi particolari, come quello della verifica dell'autenticità della firma, nei quali la sua acquisizione potrà tener luogo dell'acquisizione dell'originale cartaceo.

⁷ Le sanzioni sono variamente graduate: la mancata conservazione dolosa è punita con la destituzione (art. 142 l.n.); se l'omissione deriva da negligenza si applica la pena della sospensione ai sensi dell'art. 138, n. 1.n. (salva la destituzione per il caso di recidiva); per altre violazioni è prevista la pena dell'ammenda ex art. 137 comma 1 l.n.. sul punto cfr. Per tutti P. Boero, *La legge notarile commentata*, Torino, 1993, 374; R.Scuderi, Art. 61 L.N. in *La legge notarile*, a cura di P.Boero, M.Ieva, Milano, 2014, pag. 258 ss.; G.Casu, *L'atto notarile tra forma e sostanza*, Milano, 1996 pag. 216 ss..

⁸ A. PELOSI, *sub art 62 bis*, in *L'atto pubblico informatico, Commentario ai D.Lgs. 110/2010 e 235/2010*, a cura di Delfini, Milano, 2011, 96; TAGLIAFERRI, *cit.*, 334

Il notaio è il pubblico depositario, è tenuto al rilascio delle copie, avendo il diritto a percepire un compenso, e deve pertanto provvedere alla corretta conservazione del documento da lui prodotto, fino a quando eserciti la pubblica funzione.

Va infine notato che il sistema, la cui attivazione avrebbe dovuto attendere l'emanazione dei decreti di cui all'art. 68-bis, è pienamente operativo dal gennaio del 2013, quando sono stati depositati i primi atti informatici a norma dell'art. 6 comma 5, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012 n. 221 il quale recita: *"5. Fino all'emanazione dei decreti di cui all'articolo 68-bis della legge 16 febbraio 1913, n. 89, il notaio, per la conservazione degli atti di cui agli articoli 61 e 72, terzo comma della stessa legge n. 89 del 1913, se informatici, si avvale della struttura predisposta e gestita dal Consiglio nazionale del notariato nel rispetto dei principi di cui all'articolo 62-bis della medesima legge n. 89 del 1913 e all'articolo 60 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in conformità alle disposizioni degli articoli 40 e seguenti del medesimo decreto legislativo. Ai fini dell'esecuzione delle ispezioni di cui agli articoli da 127 a 134 della legge n. 89 del 1913 e del trasferimento agli archivi notarili degli atti formati su supporto informatico, nonché per la loro conservazione dopo la cessazione del notaio dall'esercizio o il suo trasferimento in altro distretto, la struttura di cui al presente comma fornisce all'amministrazione degli archivi notarili apposite credenziali di accesso. Con provvedimento del Direttore generale degli archivi notarili viene disciplinato il trasferimento degli atti di cui al presente comma presso le strutture dell'Amministrazione degli archivi notarili"*. Tale ultima norma, unitamente al comma 3 del medesimo articolo dello stesso decreto⁹, che ha obbligato alla modalità informatica per la conclusione di appalti pubblici, ha reso pienamente operativo l'atto pubblico informatico e la sua conservazione nella struttura, peraltro da tempo predisposta a cura del Consiglio nazionale del Notariato.

Il sistema di conservazione a norma del CNN è stato quindi a partire dal 2013 utilizzato per la conservazione degli atti notarili informatici, e, in mancanza dei decreti attuativi alla normativa sull'atto informatico, sono state realizzati, su base convenzionale con l'amministrazione degli archivi notarili¹⁰ le strutture informatiche e i protocolli di collaborazione per l'esecuzione delle ispezioni biennali sugli atti informatici dei notai ed il trasferimento agli archivi stessi delle credenziali di accesso relative agli archivi dei notai cessati. Ciò si è reso necessario in quanto l'Amministrazione degli archivi notarili non si è ancora dotata di una struttura autonoma per la conservazione degli atti informatici, e si è dovuta giocoforza prorogare la conservazione degli atti dei notai cessati nell'archivio centrale del notariato, originariamente destinato alla sola conservazione degli atti dei notai in esercizio.

Anche in ragione dell'esistenza di tale concreto esempio di collaborazione applicativa tra due pubbliche amministrazioni (l'Ufficio Centrale degli Archivi notarili e il Consiglio Nazionale del Notariato) il sistema di conservazione del CNN costituisce oggi un'eccellenza nel campo della P.A., e costituisce una delle esperienze poste a base della Rete dei Poli di Conservazione della P.A., della cui creazione si è occupata l'AGID in collaborazione con l'Archivio Centrale dello Stato. A tale iniziativa hanno preso a collaborare successivamente anche il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Economia e Finanze.

⁹ Tale norma è stata poi trasfusa, con modifiche irrilevanti ai nostri fini (ma sostanzialmente tese a ribadire e ad estendere, anche mediante l'uso di procedure che rendano elaborabili o comunque meglio fruibili i dati dei contratti) nel primo comma dell'art. 18 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (codice dei contratti pubblici) e prima ancora nel comma 14 dell'art. 32 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti).

¹⁰ Protocollo d'intesa per esecuzione ispezioni e conservazione degli atti notarili informatici ai sensi dell'art. 6, comma V, del D.L. 179/2012, tra Amministrazione degli Archivi Notarili e Consiglio Nazionale del Notariato in data 13 dicembre 2013.

I Poli di Conservazione mirano a appunto a creare una rete di interoperabilità tra i conservatori, intervenendo principalmente sul formato dei pacchetti informativi e sulla interconnessione tra i sistemi.

3. Gli atti notarili come beni archivistici e la loro conservazione

La conservazione dei documenti è una funzione istituzionale delle pubbliche amministrazioni: archivi e documenti dello Stato e degli enti pubblici sono beni culturali, in quanto probatori della loro attività nonché memoria collettiva storica.¹¹

In particolare, *"gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico"* sono beni culturali *ope legis*, in quanto rispondono sia al criterio soggettivo (appartenenza allo Stato) che al criterio oggettivo (elencazione di cui all'art. 10, co. 2, lett. b) del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio).¹²

I beni archivistici sono ancora in parte disciplinati dal D.P.R. 30 settembre 1963 n. 1409 ("Norme relative all'ordinamento e al personale degli Archivi di Stato") che all'art. 58 prevede che *"Gli atti notarili, sia in originale che in copia, conservati negli archivi notarili comunali, sono versati nei competenti archivi di Stato."*

Più di recente l'art. 41 del Codice dei Beni Culturali, al 1 comma, dispone *"Gli archivi notarili versano (all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato) gli atti notarili ricevuti dai notai che cessarono l'esercizio professionale anteriormente all'ultimo centennio"*.

A prescindere dal supporto, si tratta di beni demaniali (in particolare facenti parte del demanio culturale) e come tali assoggettati ad uno specifico regime, da cui derivano specifici obblighi che il produttore del documento deve rispettare in funzione della successiva conservazione.

La conservazione dei documenti facenti parte del demanio culturale è funzionale, soprattutto, alla loro accessibilità o, per usare le parole del legislatore, alla loro consultabilità.¹³

Tutto ciò richiede che l'attività di conservazione dei documenti facenti parte del demanio culturale sia esercitata da soggetti qualificati per assumere tale compito di tutela archivistica.

Si giustifica anche in quest'ottica, quindi, la scelta del legislatore che, con l'art. 62-bis della Legge Notarile ha affidato la conservazione degli atti informatici dei notai alla *"struttura predisposta e gestita dal Consiglio nazionale del notariato"*.¹⁴

Era naturale, infatti, che, a fronte delle norme che oggi regolano dettagliatamente la conservazione degli atti cartacei¹⁵ e la loro metadattazione in vista della riunione in unico archivio degli atti di tutti i notai, si trovasse un modo di armonizzare anche la conservazione degli atti informatici.

La conservazione dei documenti digitali in generale, come sopra esposto, è regolata dagli art. 43 e 44 del CAD che richiamano le Linee Guida dell'AgID, che quindi sono normativa secondaria in materia.

La normativa del CAD è rivolta principalmente alla pubblica amministrazione, ma l'art. 2 co. 3 specifica che *"Le disposizioni del presente Codice e le relative Linee guida concernenti ... la*

¹¹ S. VERZERA, Commento al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Milano, pag. 352.

¹² G. MORBIDELLI, Commento al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Milano, pag. 117.

¹³ Gli articoli da 122 a 127 del Codice dei Beni Culturali sono dedicati alla "Consultabilità dei documenti degli archivi e tutela della riservatezza".

¹⁴ Il Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 110 recante *"Disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio"* ha inserito, tra altri, l'art. 62-bis nella Legge Notarile (legge 89/1913).

¹⁵ Cfr. supra nota 5.

riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, ... si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto."

La normativa del CAD stabilisce i requisiti minimi che nessun conservatore, pubblico o privato, può ignorare. In aggiunta ogni conservatore deve adottare regole e tecnologie in funzione del tipo di documentazione e dell'orizzonte temporale della conservazione stessa.

Quindi, il Consiglio Nazionale del Notariato, conservatore in virtù di legge degli originali informatici degli atti notarili, gestisce un sistema di conservazione regolato dalle norme generali sul documento informatico e sulla conservazione nonché dalle norme specifiche della Legge Notarile.

4. Esame delle linee guida: la conservazione dei documenti in generale e le scelte del conservatore

Le Linee Guida emanate dall'Agenzia dell'Italia Digitale il 9 settembre 2020, modificate in parte ed attualmente in vigore nella versione del maggio 2021, ai sensi dell'art. 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale, ed entrate in vigore nell'attuale versione il 1 gennaio 2022, costituiscono la normativa di rango secondario di completamento e dettaglio.¹⁶

Con le ultime linee guida, l'Agid ha riunito in un unico documento le regole tecniche sul documento informatico, sulla sua gestione e quelle relative alla conservazione, prima contenute in provvedimenti normativi autonomi.¹⁷

Quanto alla parte relativa alla conservazione, le Linee Guida partono dall'art. 44 del CAD, ai sensi del quale il sistema di conservazione assicura "*autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità*" dei documenti e dei relativi metadati, precisando che tali caratteristiche valgono indipendentemente dalla circostanza che il soggetto obbligato alla conservazione sia pubblico o privato.

Una particolare attenzione viene riservata ai formati dei file, ai quali è dedicato l'Allegato 2 delle Linee Guida, chiarendo però che la scelta viene fatta nel manuale di conservazione e il Titolare dell'oggetto della conservazione vi si adegua.

Vale la pena sin da subito esaminare i ruoli individuati dalle Linee Guida nel processo di formazione e conservazione del documento informatico, chiarendo che, essendo le prescrizioni dirette principalmente alle pubbliche amministrazioni più articolate, non sempre in altri modelli organizzativi si potranno individuare figure corrispondenti.

Anzi, proprio nell'applicazione al notariato, le norme espresse dalle Linee Guida vanno interpretate teleologicamente, e quindi in funzione della loro *ratio* più che per il loro tenore letterale nonché adattate, come sopra precisato, alla Legge Notarile. E la ragione deriva dalla particolare natura dei documenti conservati, beni pubblici archivistici, creati e detenuti temporaneamente da soggetti privati ma destinati a confluire in un unico archivio, prima presso gli archivi notarili e poi negli Archivi di Stato.

¹⁶ M. IASELLI, AgID: le linee guida per i documenti informatici, pubblicato su www.altalex.com il 23 settembre 2020. <https://www.altalex.com/documents/news/2020/09/23/agid-linee-guida-documenti-informatici>

¹⁷ In particolare, sostituiscono il DPCM 13 novembre 2014, contenente "*Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici*"; il DPCM 3 dicembre 2013, contenente "*Regole tecniche in materia di sistema di conservazione*" e parzialmente il DPCM 3 dicembre 2013, contenente "*Regole tecniche per il protocollo informatico*".

Si tratta quindi di un archivio "diffuso" ma unico e come tale va considerato nel valutare il trattamento documentale, evitando che la frammentazione nella detenzione dei documenti si traduca in una babele archivistica.

Pertanto, valutando i ruoli nel processo di conservazione individuati nelle Linee Guida, e precisamente a) il titolare dell'oggetto di conservazione, b) il produttore dei PdV¹⁸, c) utente abilitato, d) responsabile della conservazione e e) conservatore, alla luce delle peculiarità del sistema notarile sopra descritte, possiamo individuare nei singoli notai il ruolo di *"titolare dell'oggetto di conservazione"* e *"produttore dei PdV"*. Sono i singoli notai infatti che producono il documento "atto notarile", lo corredano dei metadati previsti dalla legge notarile e creano il PdV per inviarlo al sistema di conservazione.

L'utente abilitato viene definito dalle Linee Guida come il soggetto che *"può richiedere al sistema di conservazione l'accesso ai documenti per acquisire le informazioni di interesse nei limiti previsti dalla legge e nelle modalità previste dal manuale di conservazione"*. Proiettando tale figura nell'"organizzazione" notarile, un esempio immediato può essere quello degli Archivi Notarili che periodicamente devono visionare gli atti per le ispezioni previste dalla legge.

Un ragionamento più articolato va condotto per individuare, nel nostro caso, la figura del "responsabile della conservazione", soggetto centrale del sistema, che funge un po' da snodo tra il titolare dell'oggetto di conservazione e il conservatore, cioè la struttura che tecnicamente gestisce il servizio.

Considerata la definizione data dalle Linee Guida, è evidente che le stesse hanno a riferimento la pubblica amministrazione, in cui l'organizzazione è complessa e vede il Titolare dell'oggetto di conservazione come un ramo dell'unica struttura che si occupa di definire la politica di conservazione, tramite il soggetto designato come responsabile, che può essere una figura interna alla struttura o esterna, ma comunque diversa dal Conservatore. La ratio di tale necessaria distinzione sta nel fatto che deve essere un soggetto designato dal Titolare dell'oggetto di conservazione (se non lui stesso) a definirne la politica di conservazione, evitando che, cambiando il Conservatore (soggetto normalmente esterno, a cui è appaltato il servizio), possa cambiare la politica di conservazione.

Questa impostazione, valida per la quasi totalità dei casi, deve essere adattata al notariato. Nel caso del notariato, proprio perché il titolare dell'oggetto di conservazione non è unico sebbene sia "unico" l'archivio, il legislatore, nell'ottica di uniformarne la conservazione, ha stabilito per legge il Conservatore¹⁹, il Consiglio Nazionale del Notariato che predispone e gestisce la struttura di conservazione, definendone conseguentemente la politica unitaria per tutti i notai che sono tenuti a depositarvi gli atti. Tale impostazione è inoltre giustificata dal fatto che i Titolari dell'oggetto di conservazione sono, come già accennato nei precedenti paragrafi, nel caso del notariato, migliaia di micro-organizzazioni, che comunque conservano con regole unitarie, come è dimostrato dalla normativa relativa agli atti cartacei.

E altrimenti non potrebbe essere, perché, essendo definito per legge il Conservatore, ragionando diversamente, quest'ultimo si troverebbe potenzialmente a dover predisporre e gestire tanti sistemi

¹⁸ Si tratta dei Pacchetti di Versamento, aggregato di documenti, metadati e altre informazioni destinati a essere inviati al sistema di conservazione, previsto dall'art. 4.2 delle Linee Guida. In particolare, i sistemi di conservazione ricevono Pacchetti di Versamento, gestiscono Pacchetti di Archiviazione (in formato standard UNI 11386 - Standard SInCRO) e restituiscono Pacchetti di Distribuzione.

¹⁹ Art. 62-bis della legge 16 febbraio 1913 n. 89, introdotto dal D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 110 (in G.U. 19/07/2010, n.166) *"1. Il notaio per la conservazione degli atti di cui agli articoli 61 e 72, terzo comma, se informatici, si avvale della struttura predisposta e gestita dal Consiglio nazionale del notariato nel rispetto dei principi di cui all'articolo 60 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Gli atti di cui agli articoli 61 e 72, terzo comma conservati nella suddetta struttura costituiscono ad ogni effetto di legge originali informatici da cui possono essere tratti duplicati e copie."*

di conservazione quante le politiche di conservazione adottate, il che, oltre che essere non gestibile, porterebbe a tanti archivi diversi non per titolarità ma per struttura, in contrasto con i principi di unitarietà che da sempre hanno caratterizzato la conservazione notarile.

Alla luce di tutto quanto descritto, i compiti del responsabile della conservazione, quali ad esempio *a) definire le politiche di conservazione e i requisiti funzionali del sistema di conservazione, ..., in ragione delle specificità degli oggetti digitali da conservare ..., della natura delle attività che il Titolare dell'oggetto di conservazione svolge...;*

b) gestire il processo di conservazione e garantirne nel tempo la conformità alla normativa vigente;

...

g) al fine di garantire la conservazione e l'accesso ai documenti informatici, adottare misure per rilevare tempestivamente l'eventuale degrado dei sistemi di memorizzazione e delle registrazioni e, ove necessario, ripristinare la corretta funzionalità; adottare analoghe misure con riguardo all'obsolescenza dei formati;

...

m) predisporre il manuale di conservazione ... e curarne l'aggiornamento periodico in presenza di cambiamenti normativi, organizzativi, procedurali o tecnologici rilevanti,

non possono che spettare al Consiglio Nazionale del Notariato, che ne assume così la figura, creando una eccezione legislativa al principio delle Linee Guida per cui il Responsabile della Conservazione debba essere soggetto terzo rispetto al Conservatore.

Individuato nel Consiglio Nazionale del Notariato il Responsabile della Conservazione, tra i compiti non delegabili ad altri c'è quello di redigere il Manuale della Conservazione, documento descritto al paragrafo 4.6 delle Linee Guida, che *"deve illustrare dettagliatamente l'organizzazione, i soggetti coinvolti e i ruoli svolti dagli stessi, il modello di funzionamento, la descrizione del processo, la descrizione delle architetture e delle infrastrutture utilizzate, le misure di sicurezza adottate e ogni altra informazione utile alla gestione e alla verifica del funzionamento, nel tempo, del sistema di conservazione"*.

Quanto al processo di conservazione, le Linee Guida ne individuano gli oggetti non in termini di "documenti" ma di pacchetti informativi.

Il Titolare dell'oggetto della conservazione, nel formare il documento, utilizza i formati individuati nel Manuale di Conservazione²⁰. Al documento vengono aggiunti i metadati e tutte le informazioni che ne sono tipiche²¹ e si forma il Pacchetto di Versamento, che viene inviato al sistema di conservazione. Quest'ultimo verifica che quanto contenuto del PdV sia coerente con quanto previsto nel Manuale di conservazione, in particolare per quanto riguarda il formato dei documenti, e lo rifiuta nel caso in cui tale controllo non abbia esito positivo²².

Come sopra accennato, le Linee Guida riservano una particolare attenzione ai formati di file, ai quali è riservato l'Allegato 2. Tale particolare attenzione trova spiegazione nella circostanza che si tratta di un aspetto del documento maggiormente soggetto ad obsolescenza e, conseguentemente, che più è suscettibile di mettere a rischio la leggibilità in futuro del documento²³. L'adozione di un

²⁰ Paragrafo 4.2 delle Linee Guida.

²¹ Nel caso degli atti notarili, si pensi alle annotazioni, che di fatto sono certificazioni del notaio aggiunte all'atto per dare contezza dello svolgimento degli adempimenti a cui è sottoposto. Con gli atti cartacei, tali certificazioni, pur costituendo un documento separato, sono apposte sullo stesso supporto.

²² Paragrafo 4.7 delle Linee Guida.

²³ cfr. S. CHIBBARO, *Aspetti giuridici e pratici della conservazione a lungo termine di documenti informatici: l'esperienza del notariato*, Presentazione al Forum della Pubblica Amministrazione, Roma, 12-15 maggio 2008; S. CHIBBARO, *Senza carta ma non senza regole*, Presentazione alla 2a Conferenza Nazionale degli Archivi, Bologna, 19-21 novembre 2009.

allegato per i formati consente un aggiornamento più frequente, senza che debbano essere riviste le Linee Guida.

L'Allegato 2 non formula prescrizioni riguardo ai formati ma raccomandazioni, rivolte al Responsabile della Conservazione che, nel formulare il Manuale Operativo, deve compiere le relative scelte. I formati preferibili sono quelli che garantiscono interoperabilità e, contemporaneamente, che *"mitigano il rischio di obsolescenza tecnologica"*.

Bisogna quindi privilegiare i formati "aperti", liberamente utilizzabili e non coperti da brevetto, che costituiscano uno standard e, tra questi ultimi, quelli strutturati con lo scopo di evolvere a lungo termine (c.d. *future-proof*)²⁴.

Non è un caso tuttavia, ma solo la dimostrazione della delicatezza del tema, che le politiche delle pubbliche amministrazioni in materia di formati utilizzabili siano eccezionalmente restrittive: ne sono esempio due dei principali registri pubblici, i Registri Immobiliari ed il Registro delle Imprese, che ammettono esclusivamente il formato PDF-A, anche con restrizioni riguardo alle versioni.

5. Conclusioni

La conservazione dell'atto notarile informatico è quindi regolata da un complesso di norme rinvenibili a livello primario nella legge notarile novellata nel 2010, nel Codice dell'Amministrazione Digitale, e nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Esso si delinea sul modello disegnato dal CAD, distaccandosene in alcuni punti qualificanti, per meglio perseguire gli obiettivi condivisi.

La normativa di dettaglio, non essendo mai stati emanati i provvedimenti attuativi previsti dalla novella del 2010 alla Legge notarile, è interamente contenuta nelle Linee Guida, il cui grado di vincolatività e la cui interpretazione sono comunque definiti dalla normativa primaria.

La natura di bene demaniale dell'atto notarile, la sua destinazione alla conservazione ed alla fruibilità in un tempo previsto come illimitato dall'ordinamento rendono necessario un complesso di norme che uniformino il trattamento di tale tipologia di documenti anche in relazione agli atti informatici.

Questi principi sono stati i criteri guida, teleologicamente orientati, delle scelte interpretative di questo lavoro, dai quali è impossibile discostarsi senza mettere a rischio la tenuta stessa della struttura normativa e applicativa.

L'assetto teorico e pratico che ne deriva può essere considerato sufficientemente determinato e stabile.

Non sfugge però il fatto che l'atto notarile informatico consta di attività e prassi tuttora in corso di formazione o di assestamento operativo, e che solo la creazione delle strutture pubbliche statali in cui anche gli atti notarili informatici saranno destinati ad essere infine conservati potrà dare un assetto stabile: la mancanza, al momento, di un Archivio Centrale degli atti informatici notarili tenuto dall'Amministrazione degli Archivi notarili e, in prospettiva più ampia, di un simile archivio facente capo all'Amministrazione degli Archivi di Stato, rende necessario muoversi in un'ottica di compatibilità presente e futura soggetta comunque a variazioni non del tutto prevedibili.

²⁴ A completamento dei principi per la scelta dei formati, l'Agid il 4 gennaio 2023, ha pubblicato documento di guida redatto dall'International Comparison of Recommended File Formats group (ICRF) per il confronto dei formati dei file consigliati a livello internazionale all'indirizzo

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1XjEjFBCGF3N1spNZc1y0DG8_Uyw18uG2j8V2bsQdYjk/edit#gid=605033917

La conservazione degli atti notarili informatici e la loro preservazione comportano la necessità di renderli fruibili nel tempo con le medesime caratteristiche con cui sono stati formati, e da questo conseguono ineludibili scelte ed esclusioni, in termini, in particolare, di formati utilizzabili e metadatazione. Tali scelte, nell'ambito del complesso corpus normativo esaminato, devono rispondere al principio di buon andamento della pubblica amministrazione (così come a tale principio rispondono le regole di dettaglio sulla conservazione degli atti cartacei), con l'auspicio di una migliore definizione delle regole sulla base delle esperienze che si stanno formando.