

Regolamento sugli atti, documenti e contratti in forma elettronica

IL COMMENTO di Gaetano Petrelli

Il regolamento surriportato attua tempestivamente la delega contenuta nell'articolo 15, secondo comma, della legge 15 marzo 1997 n. 59 (c.d. legge Bassanini), introducendo finalmente nel nostro ordinamento le norme di dettaglio necessarie per dare cittadinanza al *documento elettronico* (e salva l'emanazione di ulteriori regole di carattere tecnico, che dovrà aver luogo entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del superiore regolamento). La suddetta normativa regolamentare è già stata analizzata in dettaglio, anteriormente all'emanazione del parere del Consiglio di Stato ¹, ed a tale commento si fa rinvio, essendo stata sostanzialmente confermata la versione del testo normativo precedentemente resa nota, salvo qualche modifica di dettaglio. Una modifica abbastanza importante va peraltro segnalata: l'articolo 16, comma 4, del regolamento prevede ora che "Se al documento informatico deve essere allegato altro documento formato in originale su altro tipo di supporto, il pubblico ufficiale può allegare copia informatica autenticata dell'originale, secondo le disposizioni dell'articolo 6 del presente regolamento". E' scomparsa, quindi, dal testo definitivo la previsione per cui il pubblico ufficiale avrebbe dovuto, in tal caso, conservare "il documento originale con annotazione su di esso dell'avvenuta utilizzazione e dei dati identificativi del documento informatico cui è stato allegato": tale previsione, del resto, si rivelava ultronea e non necessaria, opportuna semmai per le sole ipotesi di documenti (quali le procure da esaurirsi in unico contesto) da utilizzarsi *una tantum*: peraltro, anche prima della emanazione della disciplina del documento elettronico era ben possibile utilizzare - in luogo degli originali - copia autentica cartacea di tali documenti, ed è quindi da approvarsi la scelta di eliminare tale disposizione, che avrebbe introdotto un'ingiustificata differenza di trattamento tra documenti cartacei e documenti informatici.

Sotto ogni altro profilo, invece, viene confermata la disciplina già analizzata nel precedente commento. Disciplina che segna un punto di svolta epocale nella storia della documentazione e della forma scritta in genere, e dell'attività notarile in particolare: senza rivoluzionare i principi del nostro ordinamento, che, nell'orbita della tradizione di *civil law*, assegna un ruolo importantissimo alla forma scritta degli atti giuridici, e prevede la forma autentica (con intervento quindi del notaio) quale chiave di accesso alla pubblicità, la nuova normativa - equiparando la documentazione elettronica alla forma scritta - adegua le modalità ed i supporti dell'attività di documentazione alle nuove possibilità offerte dalla tecnologia, spalancando le porte al terzo millennio ed alle enormi possibilità offerte dall'informatica. E tutto ciò avviene nel rispetto

* Pubblicato in *Notariato*, 1998, p. 290.

¹ Vedi il mio articolo: *Documento informatico, contratto in forma elettronica ed atto notarile*, in questa *Rivista*, 1997, 6, 567 ss..

dei principi di libertà e di riservatezza propri del nostro ordinamento: come è stato infatti rilevato ², al contrario di altri ordinamenti, spesso citati a modello, come quello statunitense, ove la documentazione elettronica stenta a decollare a fronte di ingerenze statuali mal tollerate (come il c.d. *clipper chip*, che permette all'Autorità pubblica di decifrare la chiave segreta del mittente e del destinatario di un messaggio criptato), il nostro legislatore ha adottato regole ben più rispettose della *privacy* e della libertà dei soggetti privati: il deposito della chiave segreta non è obbligatorio, bensì volontario, ed in ogni caso avviene (*ex art. 7 del regolamento*) con le garanzie previste dall'articolo 605 del codice civile per il deposito del testamento segreto. E' ben lontano, quindi, il rischio del "Grande Fratello" di orwelliana memoria, mentre sono evidenti i vantaggi - segnatamente nell'ambito dell'attività notarile - che il nuovo sistema di documentazione potrà far ottenere: velocizzazione delle contrattazioni tra assenti (che potranno avvenire, anche ad enormi distanze, in videoconferenza, con invio telematico di proposta ed accettazione debitamente contrassegnate dalle rispettive firme digitali, e conclusione quindi immediata del contratto); aggiornamento in tempo reale dei pubblici registri (registri immobiliari, registro delle imprese, pubblico registro automobilistico, ecc.) con invio telematico della copia informatica dell'atto appena stipulato e della nota di trascrizione, e pagamento elettronico delle somme dovute, accorciando quindi drasticamente i tempi oggi necessari anche in considerazione della distanza fisica tra alcuni studi notarili e gli uffici pubblici competenti; risparmio conseguente di costi, anche in relazione alla possibilità di conservazione su supporto informatico degli atti, in modo da evitare gli odierni voluminosi archivi cartacei; opportunità, che si apre al notariato, di porsi come interlocutore privilegiato della pubblica amministrazione, dotato di una propria *Intranet* accessibile solo ai notai e con caratteristiche di sicurezza idonee a colloquiare, in direzione biunivoca, con la realizzanda rete unitaria della pubblica amministrazione (si pensi anche alla possibilità di consultazione per via telematica, con aggiornamento quindi in tempo reale, dei pubblici registri). Nessuna modifica avviene, in secondo luogo, per quanto concerne l'attribuzione delle competenze al ricevimento ed all'autenticazione degli atti negoziali: i primi commenti apparsi sulla stampa non specializzata, ove si paventava (o auspicava?) la non necessità di ricorso al notaio per gli atti da documentarsi ed autenticarsi in forma elettronica, erano assolutamente infondati: a parte l'impossibilità, per una norma regolamentare, di modificare delle competenze stabilite per legge, in realtà la nuova normativa non fa che riconfermare il ruolo pregnante assegnato al notaio dall'ordinamento giuridico in materia di documentazione degli atti negoziali. Anzi, l'articolo 16, comma 2, del regolamento, espressamente richiede che il pubblico ufficiale competente per l'autentica accerti, oltre all'identità personale ed alla validità della chiave pubblica utilizzata, anche la rispondenza del documento sottoscritto alla volontà della parte e la conformità all'ordinamento giuridico *ex art. 28 n. 1 della legge notarile*: verifica, quindi, della volontà dell'atto e della liceità del suo contenuto, che da sempre sono ritenuti elementi caratterizzanti la funzione notarile, sia per gli atti pubblici che per le scritture private autenticate, e che

² Miccoli-Busani, *Firma elettronica a un passo dal varo*, in *Il Sole 24 Ore* del 10 ottobre 1997, 28.

richiedono l'approfondita preparazione e la sensibilità di un giurista esperto quale è il notaio stesso. D'altra parte, la previsione del deposito della chiave privata, o segreta, con le stesse modalità del deposito del testamento segreto presso notaio, è indice, una volta di più, della fiducia che l'ordinamento e la collettività ripongono nella terzietà ed imparzialità del notaio.

Ovviamente, esiste l'altra faccia della medaglia, che nella fattispecie è rappresentata dall'esigenza che la categoria notarile si presenti - culturalmente e tecnologicamente - pronta alla sfida: alla competenza giuridica il notaio dovrà, in futuro, unire una dimestichezza con l'informatica che, in passato, non era necessaria; anche perché è evidente che lo stesso notaio non potrà delegare al personale di studio l'apposizione della propria firma digitale, come prima delegava la scritturazione degli atti: ciò equivarrebbe a non apporre personalmente la sottoscrizione, con le evidenti conseguenze penali e civili.

Ed è proprio sotto il profilo delle sanzioni penali che occorre auspicare, a mio avviso, un intervento del legislatore nella materia *de qua*: il falso informatico costituisce, a mio avviso, una fattispecie ben più pericolosa del falso cartaceo, in quanto maggiormente idoneo a ledere la fede pubblica: mentre la contraffazione della sottoscrizione autografa è più o meno agevolmente riscontrabile, mediante analisi delle caratteristiche grafiche della scrittura, il falso consumato mediante consegna a terzi della propria chiave segreta (e comunicazione delle eventuali *passwords* necessarie) è ben difficilmente scopribile. Pertanto, se da un lato è auspicabile che l'emanando regolamento, contenente le norme tecniche regolatrici del documento elettronico, renda obbligatorio l'uso di chiavi biometriche (definite, dall'articolo 1, lettera g), del regolamento in commento, come "la sequenza di codici informatici utilizzati nell'ambito di meccanismi di sicurezza che impiegano metodi di verifica dell'identità personale basati su specifiche caratteristiche fisiche dell'utente"), d'altra parte è auspicabile anche un intervento del Parlamento - stante la riserva di legge in materia penale - che introduca pene ancor più severe per il falso informatico, e che preveda specifiche sanzioni penali per la violazione dei compiti delle Autorità di certificazione.

D'altra parte, un intervento legislativo si palesa necessario anche per risolvere alcune problematiche che la disciplina regolamentare non può, a mio avviso, disciplinare: ciò vale, ad esempio, per la tenuta elettronica delle scritture contabili, in quanto l'abrogazione della norma legislativa sulla preventiva vidimazione e numerazione dei registri non può aver luogo con una norma regolamentare (quale è l'articolo 15 del regolamento in commento), quando, come nel caso in esame, la legge di delega non preveda espressamente tale facoltà di abrogazione (articolo 17 della legge 23 agosto 1988 n. 400). Altro esempio è quello dell'allegazione di copie informatiche di documenti cartacei al documento elettronico: *nulla quaestio* ove al pubblico ufficiale venga esibito l'originale cartaceo; il problema si pone invece ove venga esibita una copia autentica, in quanto la legge (art. 2714, secondo comma, del codice civile) legittima il pubblico ufficiale a rilasciare copie di copie solo se specificamente autorizzato (e tale autorizzazione non può che provenire da una norma di legge). Altro esempio ancora è quello delle norme legislative che prevedono la consegna presso pubblici uffici dell'originale dell'atto autenticato (si pensi alla trascrizione immobiliare), rivelandosi insufficiente, a mio avviso, la previsione

regolamentare (articolo 6, comma 4) che consente la sostituzione dell'originale con una copia informatica.

Per concludere questo breve commento, occorre valutare l'affermazione secondo cui la nuova disciplina non riguarda "la formazione e sottoscrizione degli atti pubblici notarili, che potranno essere stipulati in forma elettronica soltanto dopo una quasi totale 'riscrittura della vigente legge professionale notarile"³. Si tratta, a mio avviso, di un'interpretazione non accettabile: da un lato, il *documento informatico pubblico* è espressamente previsto dalla legge (articolo 491 *bis* del codice penale; articolo 15, comma 2, della legge 59/1997 a proposito degli atti amministrativi); d'altro lato, nessuna delle norme della legge notarile in tema di forma dell'atto pubblico è in realtà incompatibile con la nuova disciplina: le formalità previste dagli articoli 47 e seguenti della stessa legge notarile, infatti, in parte arricchiscono il contenuto del documento con determinate dichiarazioni o menzioni, in parte incidono sull'attività del notaio o delle parti (la presenza contestuale delle parti, dei testimoni e dei fidejacenti, la sottoscrizione con nome e cognome in calce all'atto pubblico e sui fogli marginali, la lettura dell'atto pubblico da parte del notaio con la presenza contestuale di tutti i soggetti suindicati); il tutto può svolgersi, con alcuni adattamenti, anche nell'ambito della documentazione elettronica, sostituendo alla sottoscrizione la firma digitale, ed alle regole di conservazione previste dalla legge del 1913 la nuova disciplina - prevista dall'art. 15, comma 2, della legge 59/1997, dell'archiviazione su supporto elettronico (si rinvia, per maggiori argomentazioni, al commento citato alla precedente nota 1).

³ Busani-Maccarone, *Le scritture private telematiche al riparo delle contraffazioni*, in *Il Sole 24 Ore* dell'11 ottobre 1997, 28.