

# Materiali Storici

---

*Fernanda Mazzanti Pepe*

## LA LEGGE DEL VENTOSO: UN MODELLO FRA TRADIZIONE E INNOVAZIONE

Con la legge del 25 ventoso anno XI (16 marzo 1803) i notai diventano « les fonctionnaires publics » istituiti « pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions » (art. 1).

Poche, sintetiche righe, efficacemente riassuntive del ruolo e delle funzioni di una classe particolare e particolarmente rilevante di funzionari pubblici, cui si delegava direttamente ed esclusivamente il potere di rendere gli atti autentici ed esecutivi. « Giudici volontari », furono allora definiti, a sottolineare come elemento centrale di modernità della legge fosse l'aver separato senza più incertezza la « giurisdizione volontaria », esclusivamente attribuita ai notai, dalla giurisdizione contenziosa, sancendo così la definitiva emancipazione del notariato dal potere giudiziario.

Si tratta in realtà, più che di una radicale innovazione, della definitiva e felice elaborazione di un principio che già da tempo era venuto faticosamente emergendo, nel complesso gioco tra volontà di sistemazione e di ordine e pressanti esigenze finanziarie che portavano alla moltiplicazione degli uffici, e quindi a disordine ed abusi.

Più in generale, possiamo dire che ciò che caratterizza la legge del ventoso, e ciò per cui si porrà come indiscusso modello per la normativa successiva in tutta l'area del notariato latino, non sono tanto i suoi elementi di novità rispetto al passato, quanto il suo carattere di adeguamento funzionale ed efficace ad una problematica concreta.

Come dimostra il caso italiano, in questo senso la legge del ventoso fu presa a modello per l'elaborazione della stessa prima legge unitaria, ma non si esitò a discostarsene, fin dall'età napoleonica, per quegli aspetti già positivamente risolti e ormai retaggio di una consolidata tradizione: è il caso, in particolare, degli archivi notarili, che si ritenne di dover conservare e valorizzare, nonostante la diversa soluzione francese del problema della conservazione degli atti <sup>(1)</sup>. Ma, a ben vedere, anche in questa volontà di unire alla necessaria innovazione un legame di conti-

---

<sup>(1)</sup> Cfr. F. MAZZANTI PEPE-G. ANCARANI, *Il notariato in Italia dall'età napoleonica all'Unità*, Roma, Consiglio Nazionale del Notariato, 1983.

nuità con un passato tutt'altro che disprezzabile, non si faceva che ripetere l'ispirazione più profonda dei legislatori del ventoso, che avevano proceduto ad una razionalizzazione del sistema muovendosi tra i due poli del richiamo alla tradizione e dell'adeguamento alle esigenze della « modernità ».

Un risultato, questo, che fu reso possibile in Francia da un lavoro preparatorio più che decennale, da una riflessione di lunga durata, alla ricerca di correttivi ad una tradizione di indubbio valore, ma che aveva mostrato segni di « corruzione » e di inefficienza in relazione alle mutate esigenze, puntualmente denunciati e criticamente analizzati, a partire dalla vigilia della rivoluzione francese, sia dalla categoria dei notai sia dai legislatori. Tali materiali fornirono infatti una panoramica esaustiva del concreto funzionamento dell'istituzione notarile, dei suoi pregi, dei suoi malfunzionamenti e dei possibili correttivi: materiali « preziosi », come riconobbe il ministro Réal, relatore del progetto di legge del ventoso (2), in quanto consentirono al legislatore di essere opportunamente rispettoso della tradizione, là dove essa meritasse di essere conservata, e altrettanto opportunamente innovativo in caso contrario, ma senza turbare comunque troppo profondamente consolidati equilibri.

Particolarmente istruttiva era stata l'esperienza del precedente decreto sull'organizzazione del notariato del '91 (3): già i successivi progetti di riforma degli anni '96-'99 ne avevano denunciato la pressoché totale inapplicazione, causata in parte dalla scarsa aderenza alle reali esigenze e alle particolarità dell'istituzione notarile, cui si era voluto imprimere, sull'onda dei primi entusiasmi rivoluzionari, un ordine artificiale, pur nella consapevolezza che, tra tutte le istituzioni ereditate dall'antico regime essa era « assez bien ordonnée au fond » e tutto sommato, la « moins vicieuse » (4). Ciononostante, su alcuni punti si era stati intransigenti, e in particolare in tutto ciò che poteva ricordare l'antica venalità delle cariche o tracce di corporativismo, a favore di un trasparente sistema di reclutamento (dopo aver respinto come inammissibile la proposta di un'elezione popolare) tramite concorsi capaci di premiare la necessaria preparazione professionale. Erano state perciò respinte proposte, come quella della comunità dei notai di Grenoble, che intendeva riservare alle comunità stesse « un droit de police et disciplinaire », o le riflessioni di chi, sempre in ambito notarile, faceva notare che la venalità degli uffici notarili era un caso a parte, aveva degli « autres principes » e delle « autres conséquences » rispetto alla venalità in generale, e poteva essere considerata come garanzia che « l'interêt privé des notaires se trouve lié à l'interêt public » (5). Singolarmente, già nei precedenti *cabiers de doléances*, il sistema della venalità in generale fortemente denunciato e osteggiato, non lo era stato per i notai. Tali posizioni mi-

(2) Cfr., qui e in seguito, *Motifs du projet de loi relatif au notariat*, in *Archives Parlementaires, Deuxième série (1800-1850)*, vol. IV, seduta del Corpo Legislativo del 14 ventoso anno XI (5 marzo 1803), pp. 66-74.

(3) Decreto del 29 settembre-6 ottobre 1791.

(4) *Rapport des Comités de Constitution et de Judicature sur les offices des notaires*, par FROCHOT, in *A.P., Première série*, vol. XXX, primo annesso al processo verbale della seduta del 21 settembre 1791.

(5) *Reflexions des notaires de la viguerie de Barjols sur la suppression de la vénalité des offices des notaires*, in L. MAGNAN, *Le notariat et la Révolution française*, Montauban, 1952, pp. 160-67.

ravano, oltre che alla difesa di interessi privati, anche a sollevare il problema della tradizionale continuità tra il notaio e il suo successore, reputata meritevole di conservazione per i suoi riflessi positivi sul funzionamento del sistema. Ma la proposta che in questo senso era stata avanzata dal relatore fu respinta. In altri punti si era ritenuto invece di poter procedere in una linea di continuità col passato: in particolare per le formalità relative agli atti e per il sistema del deposito degli atti notarili presso gli stessi notai, escludendosi le proposte, avanzate fin dai *cabiers de doléances*, di creazione di pubblici depositi.

Ma il decreto del '91 non riuscì ad avere applicazione proprio nelle sue parti più innovative: la normativa sui concorsi non fu applicata, le incompatibilità pure previste non furono rispettate, si verificarono numerose cessioni a titolo oneroso di cariche notarili; la competenza prevista in ambito dipartimentale diede origine all'indecoroso spettacolo di notai « ambulanti » « de village en village, de foire en foire, de marché en marché » per procacciarsi i clienti <sup>(6)</sup>.

Quando, tra il 1796 e il 1799 si pose mano ad un'opera di riforma, che non riuscì ad andare in porto, si denunciò « l'état de souffrance » in cui il notariato versava, e si tentò un'opera non di « invenzione » di un ordinamento nuovo, ma di semplice « raccordo » con le nuove esigenze e il nuovo quadro istituzionale <sup>(7)</sup>, avviandosi verso l'ottica delle « ragionevoli riforme » in cui si muoveranno i legislatori del ventoso. In particolare si tornò a riflettere sull'opportunità che i notai potessero dimettersi in favore di un successore, purché questi fosse stato giudicato idoneo da un apposito *jury*: si sostenne che queste disposizioni, lungi dal rappresentare « un absurde privilège de l'hérédité », sarebbero state utile stimolo ad una sana emulazione tra i *clercs* dei notai, sollecitando altresì una maggior cura del padre notaio nei confronti della preparazione del figlio, e, in ultima analisi favorendo un sano spirito di corpo.

Su questo ampio retroterra si basarono i legislatori del 1803, per l'elaborazione di una normativa che presentava in primo luogo il carattere della organicità e della completezza, che risulta immediatamente dalla sua strutturazione in tre titoli, rispettivamente dedicati alle funzioni e agli atti (in due distinte sezioni), al regime del notariato (qui 4 sezioni erano rispettivamente dedicate al numero, alla dislocazione territoriale e alla cauzione; alle condizioni di ammissione e al modo di nomina; alle Camere di Disciplina; alla conservazione degli atti), alla sistemazione dei notai esistenti.

All'art. 1 faceva da complemento l'art. 19, in cui si stabiliva che gli atti notarili avrebbero fatto fede in giustizia e sarebbero stati esecutivi in tutto il territorio della Repubblica. Per Réal, « par cette disposition la loi constitue véritablement le notariat, en donnant aux actes que le notaire reçoit le caractère et la force que la loi donne aux jugements qui sont passés en force de chose jugée ».

---

<sup>(6)</sup> *Reflexions de Godefroy, ex notaire en Amérique, prairial an VI*, indirizzate al Consiglio dei Cinquecento, e rinviata il 25 pratile (13 giugno 1798) alla Commissione sul notariato. Il testo si trova alle Archives Nationales, AF III, 33, 117.

<sup>(7)</sup> Cfr. *Message au Conseil des Cinq Cents. Extrait du registre des délibérations du Directoire exécutif*, du 18 nivose, l'an six, in A.N., C, 428, 124.

Così stabilita la funzione pubblica del notaio, e il conseguente obbligo di « *prêter leur ministère, lorsqu'ils en sont requis* » (art. 3), si trattava di trovare le regole per far funzionare al meglio il sistema. I notai furono istituiti a vita, condizione ritenuta indispensabile per garantire capacità e probità e senza possibili inconvenienti, perché la scelta da parte dei clienti costituiva, si disse, « *une véritable élection* », e non ci furono problemi ad istituire delle Camere di disciplina, edizioni in forma aggiornata delle antiche corporazioni dei notai, una specie, si disse di « *tribunal de famille* », specialmente incaricate di fornire le attestazioni di moralità e preparazione degli aspiranti notai, la cui preparazione doveva basarsi su un periodo di stage obbligatorio. La nomina, sulla base dei pareri espressi dalle Camere di disciplina, sarebbe spettata al Governo, come pubblica e solenne attestazione, sottolineò Réal, che « *les fonctions des notaires sont une émanation de l'autorité publique* ».

Questa modalità di accesso al notariato era stata istituita in contrapposizione al concorso previsto dal decreto del '91: si era trattato allora, notava Réal, di una « *de ces idées brillantes que l'on peut caresser lorsqu'on rêve une théorie* », ma che sono ben lungi dal garantire la scelta dei migliori.

Il sistema previsto dalla legge del ventoso permetteva inoltre, a differenza del precedente, la possibilità per il notaio, in omaggio a « *idées mieux appréciées de la propriété* », di designare il successore (possibilità che sarà poi prevista per legge). Proprietà del notaio erano senza dubbio, rilevava Réal, la « *confiance méritée* » e la clientela acquisita, e sarebbe stato oltre che ingiusto anche nocivo al buon funzionamento del notariato, levargli, con la possibilità di disporre, « *un des plus grands motifs de travail et d'émulation, ... et, peut-être, le lien le plus fort qui puisse attacher l'homme à la probité, à sa réputation* ».

Altre innovazioni rispetto al decreto del '91 furono quelle relative alla competenza territoriale, al numero e alla dislocazione territoriale dei notai. Alla competenza territoriale dipartimentale, la legge sostituì il criterio della divisione dei notai in classi, con competenze diverse a seconda dell'importanza del luogo di residenza; là dove il decreto del '91 prevedeva che spettasse alla legge fissare numero e dislocazione, sulla base delle istruzioni provenienti dai dipartimenti, la nuova legge stabiliva che spettasse al Governo determinare numero, « *placement* » e residenza con un criterio discrezionale nei limiti di un massimo e di un minimo fissato per legge.

Infine, per quanto riguarda le disposizioni relative agli atti e alla loro conservazione, su cui già i legislatori del '91 avevano ritenuto di non innovare rispetto alla tradizione, la legge del ventoso non fece che riformulare in modo organico disposizioni anche di antica data, e chiudere definitivamente il dibattito sul possibile ricorso a pubblici depositi, affidando la cura della conservazione degli atti agli stessi notai, i soli incaricati a rilasciare copie: una scelta basata sul presupposto che gli atti fossero una proprietà privata di cui il notaio o i suoi eredi potevano liberamente disporre entro i limiti fissati dalla legge.

Il ministro Réal affermò che « *le notariat est un corps de fonctionnaires dans lesquels on utilise leur intérêt comme moyen d'action* », e ciò che caratterizza la legge del ventoso è proprio la sua volontà di riconoscere e valorizzare l'aspetto

privatistico della professione, strettamente correlandolo alla funzione pubblica esercitata dai notai.

Un tentativo felicemente riuscito, compiuto attraverso una forte carica innovativa non disgiunta da una rivisitazione della tradizione, opportunamente migliorata e adattata in modo pragmatico alle nuove esigenze.