

Il Decurionato

Il 31 maggio prossimo in 75 comuni della Campania si terranno le Elezioni Comunali 2015. Per 21 comuni, aventi popolazione legale superiore alla soglia dei 15.000 abitanti e per i quali viene applicato il sistema elettorale maggioritario a doppio turno, l'eventuale ballottaggio è previsto per il 14 giugno.

In questi primi giorni di maggio, nei comuni interessati, la temperatura - e non solamente quella atmosferica - è considerevolmente salita. In qualche caso, oltre all'aria surriscaldata, si sono addirittura registrati casi di fibrillazione cardiaca.

Candidati, fate attenzione al mal di... *quorum!*

In tutta sincerità, io non comprendo il perché di quest'ansia e del gran fermento che accompagna quella che dovrebbe essere una normale operazione di *routine* per la scelta, da parte dei cittadini elettori, dei componenti della compagine che, nei prossimi cinque anni, avrà l'onere di amministrare la *res publica* comunale.

Probabilmente sono un ingenuo e, quantunque in passato mi sia stato richiesto di candidarmi nel sindacato, prima, ed in politica, poi, ho sempre gentilmente declinato gli inviti. Non ho mancato, peraltro, di ringraziare di cuore i latori delle relative proposte, che ho sinceramente considerato come pure e semplici manifestazioni di stima nei confronti della mia persona. Le mie rinunce, però, erano motivate dal fatto che ho sempre visto le cariche pubbliche come compiti richiedenti, da un lato, elevate qualificazioni professionali e comportanti, dall'altro, responsabilità tali da farmi sentire inadeguato.

Inoltre, essendo un inguaribile idealista, ho sempre ritenuto che, per lo svolgimento di una sana ed onesta attività politica, sia ineludibile il nobile imperativo categorico: «*Obliti privatorum, publica curate*» [occupatevi degli affari dello Stato, dopo aver dimenticato gli interessi privati], come saggiamente sentenziavano i nostri antenati, i quali peraltro, in relazione alle cariche pubbliche, richiedevano che il candidato (dal latino *candidus* = pulito) maturasse una completa esperienza seguendo un rigoroso *cursus honorum*, da iniziare nei ranghi più bassi e terminare nelle più alte cariche dello Stato.

In particolare, nell'antica società romana, i funzionari che si occupavano di amministrare e governare le colonie ed i *municipia* per conto del potere centrale erano chiamati Decurioni. I Decurioni godevano di ampia autonomia, in cambio della quale Roma esigeva il massimo impegno nell'assolvimento degli obblighi delle città verso l'Urbe: soprattutto gli obblighi fiscali. Questi funzionari assumevano, quindi, anche l'onere delle spese che rientravano in quel fenomeno, largamente diffuso soprattutto ai tempi dell'Impero, detto *energetismo*, termine questo che deriva dal verbo greco *ἐυεργετέω* (la cui pronuncia è: *euerghetéo*), che significa: «io compio buone azioni». La qual cosa stava ad indicare la pratica, diffusa nel mondo classico, di elargire benevolmente doni alla collettività, apparentemente in modo disinteressato.

È bene sapere che, con il termine «Decurione», i romani designavano, non solo una carica amministrativa, ma anche un grado militare, in quanto era così denominato il comandante di una *turma*, ovvero di un reparto inferiore di cavalleria. Ma ciò fa parte di un argomento completamente diverso da quello che stiamo trattando.

L'istituto del Decurionato, quale organo amministrativo del Comune, lo ritroviamo anche in epoche molto più vicine a noi ed, in particolare, durante il governo borbonico del Regno delle Due Sicilie.

Il *corpus juris* racchiuso nel «Codice per lo Regno delle Due Sicilie» del 1819, eccezionale testo unico comprendente i codici civile, penale, di procedura civile, di procedura penale e di commercio,⁽¹⁾ configurò l'ordinamento giuridico di uno Stato al passo con i tempi e che

¹ «Codice per lo Regno delle Due Sicilie», Napoli, dalla Real Tipografia del Ministero di Stato della Cancelleria generale, 1819.

rispecchiava altresì, in maniera assolutamente fedele, la società meridionale, della quale riproduceva i valori fondamentali.

Questa codificazione, completa e moderna, di cui il Regno delle Due Sicilie si dotò per primo fra tutti gli altri Stati italiani (rimasta in vigore fino al 1865), non solo rappresentò uno splendido monumento al diritto, contenuto nella legislazione borbonica e nel pensiero giuridico meridionale, ma fu, per molti aspetti, precursore dei principi del diritto moderno. Si pensi alla delimitazione della c.d. gerarchia delle fonti od alla formulazione degli stessi articoli di legge, nonché al precetto, fondamentale ai fini della certezza del diritto, della **irretroattività della legge, sia civile che penale**. Infatti, a quest'ultimo riguardo, l'art. 60 LL.PP. del Regno borbonico sanciva espressamente che: «*niun reato può essere punito con pene che non erano pronunciate dalla legge prima che fosse commesso*»; esso, nella sostanza, è lo stesso identico principio posto alla base dell'art. 25 della Costituzione della Repubblica italiana, il quale così recita: «*nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*».⁽²⁾

Ciò premesso, è con orgoglio che noi duosiciliani del terzo millennio possiamo ricordare che il «principio di legalità», basilare regola di civiltà negli ordinamenti giuridici degli Stati moderni, era già attuato e ben presente nel nostro antico Regno delle Due Sicilie.

L'organizzazione dello Stato era disciplinata dalla «Legislazione positiva del Regno delle Due Sicilie», comprendente, fra l'altro, la «Legge organica sull'Amministrazione civile de' 12 dicembre 1816»,⁽³⁾ mentre il suo funzionamento era affidato principalmente ai Ministri, i quali agivano come coadiutori del Sovrano, dal medesimo posti a capo delle varie amministrazioni o Ministeri, in virtù di un rapporto fiduciario che si veniva ad stabilire anche nel sistema di reclutamento dei funzionari statali. A costoro venivano richieste doti di abilità tecnica e professionale, necessarie per la più corretta gestione di uno Stato moderno.

LEGGE ORGANICA
SULL'
AMMINISTRAZIONE CIVILE
De' 12 di Dicembre 1816.

FERDINANDO I.
PER LA GRAZIA DI DIO
RE DEL REGNO DELLE DUE SICILIE,
DI GERUSALEMME ec.
INFANTE DI SPAGNA, DUCA DI PARMA, PIACENZA, CASTRO ec. ec.
GRAN PRINCIPE EREDITARIO DI TOSCANA ec. ec. ec.

Soprattutto sotto il regno di Ferdinando II di Borbone, furono particolarmente curati la riduzione di tutte le spese superflue ed un progressivo snellimento dell'apparato statale e della macchina amministrativa. Ferdinando II, salito sul trono delle Due Sicilie l'8 novembre 1830, confermò quasi tutte le leggi emanate tra il 1816 ed il 1819, costituenti l'ossatura dello Stato borbonico fino alla fine del Regno, premurandosi di emendarle o rafforzarle al fine di dare pratica attuazione ai principi fondamentali dell'ordinamento statale. L'amministrazione della cosa pubblica fu oggetto di massima cura da parte di questo Sovrano, che la considerava «fondamentale cura del governo», in quanto apportatrice immediata della

² Mariolina Spadaro, «Il modello amministrativo borbonico», http://www.editorialeilgiglio.it/?wpfb_dl=67.

³ «Collezione delle Leggi e de' Decreti Reali del Regno delle Due Sicilie», anno 1816.

felicità dei popoli. Nella pratica, pochi basilari principi regolavano il buon andamento della Pubblica Amministrazione (o «buon governo»): probità, moralità, fedeltà al Re, abilità tecnica e professionale. La regola per accedere agli impieghi era quella del **concorso per esami**, senza tuttavia escludere del tutto la discrezionalità regia.



Ferdinando II di Borbone

I Ministeri erano: Affari Esteri, Affari Interni, Affari Ecclesiastici, Guerra, Marina, Polizia, Grazia e Giustizia, Pubblica Istruzione, Finanze, ognuno dei quali raggruppava più competenze, che in periferia erano affidate, nelle province agli Intendenti⁽⁴⁾ (gli attuali Prefetti), nei distretti ai Sottintendenti⁽⁵⁾ (Sottoprefetti, ora non più esistenti in Italia) e, nei comuni, ai Sindaci⁽⁶⁾ e ai Decurioni.⁽⁷⁾

Al riguardo, è doveroso puntualizzare che la distinzione dell'epoca, tra Amministrazione centrale e Amministrazione locale, non deve essere intesa secondo i criteri attuali, poiché non esisteva un'amministrazione locale autarchica od autonoma. Sebbene fossero diversi e distinti gli uffici periferici ed i relativi organi, era comunque sempre il Governo il fulcro di ogni amministrazione.

Il Comune era alla base dell'amministrazione pubblica. Godevano dei diritti politici i cittadini di sesso maschile che avessero compiuto il 21esimo anno di età⁽⁸⁾ e che fossero stati domiciliati nel Comune per almeno 5 anni.⁽⁹⁾ Altro requisito richiesto era il cosiddetto censo di eleggibilità,⁽¹⁰⁾ cioè l'essere titolari di una rendita annua imponibile di almeno 24 ducati nei comuni con popolazione non inferiore a 6.000 abitanti, di 18 ducati nei comuni con popolazione compresa fra i 3.000 ed i 6.000 abitanti e di 12 ducati nei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti; per le medesime finalità, a tali rendite erano equiparati l'esercizio di una libera professione o l'essere agricoltori per conto proprio, quantunque su terreni altrui. Non potevano essere eletti gli stranieri non legittimamente naturalizzati, gli ecclesiastici, i domestici e gli operai, gli interdetti dai pubblici uffici, i militari mercenari in attività di servizio, i debitori del Comune e chiunque avesse in atto un contenzioso con la stessa amministrazione comunale.⁽¹¹⁾ Erano eleggibili finanche gli analfabeti, purché ov-

⁴ "Legislazione positiva del Regno delle Due Sicilie. Legge organica sull'Amministrazione civile de' 12 dicembre 1816", art. 4.

⁵ *Ibidem*, art. 43.

⁶ *Ibidem*, art. 56.

⁷ *Ibidem*, art. 68.

⁸ *Ibidem*, art. 109, comma 1.

⁹ *Ibidem*, art. 100.

¹⁰ *Ibidem*, artt. 99 e seguenti.

¹¹ *Ibidem*, artt. 101 e 109.

viamente fossero in possesso dei sopra menzionati requisiti. Però, nessun impiegato pubblico di nomina regia, che fosse nell'esercizio delle sue funzioni, poteva diventare Sindaco o Decurione. Non potevano, infine, essere nominati membri dello stesso Decurionato gli ascendenti e i discendenti in linea diretta, lo zio ed il nipote o due fratelli.⁽¹²⁾ Gli eletti non potevano rifiutare la nomina. Tuttavia, quale legittimo motivo per l'esenzione dalle cariche, il soggetto eventualmente nominato poteva addurre quello di aver superato il settantesimo anno di età, mentre l'amministrazione comunale, *motu proprio*, poteva considerare valido quello del superamento dei sessant'anni.⁽¹³⁾

Ogni Comune aveva una lista di eleggibili alle cariche civiche ed ai consigli comunali, distrettuali e provinciali, compilate nel rispetto dei requisiti innanzi menzionati.⁽¹⁴⁾ Le liste degli eleggibili venivano aggiornate annualmente nel mese di maggio, all'uopo inserendovi coloro che avessero compiuto il 21esimo anno di età e depennandovi i defunti e gli assenti.⁽¹⁵⁾



Le province del Regno delle Due Sicilie

Il Comune veniva amministrato da un Consiglio, chiamato Decurionato, i cui componenti (Decurioni) in numero di tre ogni 1000 abitanti o frazione di mille (fino ad un massimo di trenta),⁽¹⁶⁾ venivano nominati dall'Intendente con l'approvazione del Re, sulla base delle menzionate liste degli eleggibili. L'esercizio delle cariche comunali periodiche iniziava il primo e cessava l'ultimo giorno dell'anno civile.⁽¹⁷⁾ Il Decurionato doveva essere rinnovato per un quarto alla fine di ciascun anno ed erano destinati ad uscirne coloro che avessero già espletato le relative funzioni per un quadriennio.⁽¹⁸⁾ Si poteva essere rieletti Decurioni, sussistendone sempre i requisiti, due anni dopo il termine della precedente carica.⁽¹⁹⁾ Un terzo almeno dei Decurioni doveva saper leggere e scrivere.⁽²⁰⁾

Questo Consiglio proponeva, ogni tre anni, una terna di candidati, tra i quali l'Intendente, di concerto con il Re, sceglieva il Sindaco che, oltre ad essere il capo dell'amministrazione comunale, era anche ufficiale di governo. Questi aveva poi alle sue dipendenze gli impie-

¹² *Ibidem*, art. 110, comma 1.

¹³ *Ibidem*, combinato disposto di cui agli artt. 110, comma 2 e 112, seconda parte.

¹⁴ *Ibidem*, artt. 99 e 100.

¹⁵ Mariolina Spadaro, "Il modello amministrativo borbonico", http://www.editorialeilgiglio.it/?wpfb_dl=67.

¹⁶ "Legge organica sull'Amministrazione civile de' 12 dicembre 1816", art. 69.

¹⁷ *Ibidem*, art. 118.

¹⁸ *Ibidem*, art. 106.

¹⁹ *Ibidem*, art. 107.

²⁰ *Ibidem*, art. 69, comma 2.

gati amministrativi, gli addetti vari ai pubblici servizi ed il medico condotto.⁽²¹⁾ Oltre al «Sindaco» e ai «Decurioni», fra gli organi dell'amministrazione comunale erano compresi anche due «Eletti» fra i capifamiglia del comune; a quest'ultimo riguardo, faceva eccezione la capitale, Napoli, che ne aveva dodici.⁽²²⁾ Gli uffici del Sindaco, dei Decurioni e degli Eletti erano del tutto gratuiti, escluse le cariche del Sindaco e degli Eletti della città di Napoli, ai quali spettava un'indennità di rappresentanza.⁽²³⁾ Tutti gli amministratori avevano, inoltre, l'obbligo di risiedere nel comune e non se ne potevano allontanare senza l'autorizzazione dell'Intendente.⁽²⁴⁾ Essi, infine, erano responsabili di qualunque danno che il Comune potesse subire per loro colpa e potevano anche essere multati o ammoniti.⁽²⁵⁾

Sì, cari lettori, avete capito bene: nel Regno delle Due Sicilie, **le cariche pubbliche venivano esercitate gratuitamente**, in quanto erano **titoli meramente onorifici**;⁽²⁶⁾ infatti, la legge del 12 dicembre 1816, oltre a sancirne la gratuità, puntualizzava che l'espletamento delle medesime funzioni costituiva **un vero e proprio dovere civico più che un diritto** e chi se ne sottraeva senza un valido motivo poteva essere multato, anche in misura gravosa.⁽²⁷⁾ Inoltre, **chi si fosse reso responsabile di danni erariali e/o di ammanchi, era tenuto a risponderne, risarcendo l'Ente con il proprio patrimonio!** E proprio per far fronte a quest'ultima eventualità, era richiesto il cosiddetto «censo di eleggibilità».

Il Decurionato si riuniva ordinariamente, nel luogo assegnato alle sue sessioni, la prima domenica [giornata non lavorativa! n.d.r.] di ogni mese, dietro convocazione del Sindaco o dall'Eletto che lo sostituisse,⁽²⁸⁾ e poteva essere inoltre convocato, straordinariamente, dall'Intendente, dal Sottintendente, nonché, per casi urgenti, anche dal Sindaco.⁽²⁹⁾

Gli amministratori municipali espletavano i compiti di competenza sotto il controllo dell'Intendente provinciale, al quale erano tenuti a fornire il **rendiconto annuale** delle somme riscosse e dell'uso che ne avevano fatto.⁽³⁰⁾

Come si può ben vedere, nel suo complesso, l'amministrazione del Regno delle Due Sicilie si fondava su di un "modello" che non era né arretrato né rozzo, come qualcuno - in totale malafede - vorrebbe ancora far credere. Al contrario, esso appare perfettamente adeguato ai tempi ed, in molti casi, addirittura in anticipo, caratterizzato da una "modernità" del tutto peculiare, perché riusciva a coniugare le varie istanze di una società in continua evoluzione con i principi della Tradizione, facendo leva sui valori più genuini espressi dalle popolazioni meridionali, mantenuti integri a dispetto delle diverse dominazioni subite nel corso dei secoli. E, se il passato serve per comprendere il presente, la "diversità", che ancora oggi caratterizza le genti del Sud, assume il significato di peculiarità storica di un popolo che ha radici antichissime e tradizioni degne del rispetto di tutti.⁽³¹⁾

Telese Terme, maggio 2015.⁽³²⁾

dott. Ubaldo Sterlicchio

²¹ Giuseppe Ressa, "Le Due Sicilie prima dell'unità", http://brigantino.altervista.org/mono_ressa_0_72.htm.

²² "Legge organica sull'Amministrazione civile de' 12 dicembre 1816", art. 75.

²³ *Ibidem*, art. 153.

²⁴ *Ibidem*, art. 96.

²⁵ Mariolina Spadaro, opera citata.

²⁶ "Legge organica sull'Amministrazione civile de' 12 dicembre 1816", art. 136.

²⁷ *Ibidem*, art. 137.

²⁸ *Ibidem*, art. 71, comma 1.

²⁹ *Ibidem*, art. 71, comma 2.

³⁰ *Ibidem*, artt. dal 262 al 276.

³¹ Mariolina Spadaro, opera citata.

³² Articolo pubblicato sulla Rivista mensile L'Altra voce, numero di maggio 2015, e su www.reteduesicilie.it del 13 maggio 2015.