

Annantonia Martorano, *Classificare il potere: dal Prospetto delle materie del 1803 alla gestione documentale delle Prefetture*, Torre del Lago, Civita editoriale, 2020, 177 p., ISBN 978-8894399295, € 15,00.

Annantonia Martorano, docente di archivistica all'Università degli Studi di Firenze, ha scritto un libro prezioso ed elegante che ripercorre l'evoluzione del modello organizzativo degli archivi delle prefetture da fine Settecento ai giorni nostri. Sebbene l'argomento appaia piuttosto specifico e concentrato sugli aspetti burocratici della gestione documentale, e quindi forse non per tutti, in realtà la questione non può essere circoscritta al solo ambito archivistico, ma va intesa come la storia della nazione, che si percepisce chiaramente nelle voci dei titolari di classificazione continuamente aggiornati e perfezionati così da contenere e rappresentare le carte del potere. L'archivio può quindi essere inteso come un processo politico, come scrive l'Autrice, e in questa chiave di interpretazione la lettura è assolutamente consigliata a ciascuno di noi.

Il libro si apre con la prefazione di Antonio Romiti che, nel condividere l'articolato percorso proposto da Martorano, valuta quanto «le implicite regole, tanto burocratiche, quanto strettamente archivistiche, proprie del protocollo, siano state e ancora continuino ad essere vive, vivaci, operative, vitali e tali da mostrare la loro imprescindibilità nei diversi momenti storici e policronici che ne hanno attraversato tutta la sussistenza archivistica».

Di seguito Federico Valacchi introduce il libro con una riflessione

dal titolo *La forza del passato*, in cui pone l'attenzione sul ruolo politico della prefettura, per molti cittadini vera immagine dello Stato, per la cui azione il tema della funzione archivistica si rivela di assoluta centralità, soprattutto nei primi decenni postunitari. Valacchi afferma che «senza il titolare non c'è l'archivio, ma senza l'archivio non c'è neppure lo Stato», e così, in questa lettura, quando viene a mancare il rigore nell'applicazione del modello protocollo-titolario le maggiori conseguenze le subiscono non gli archivi, ma i cittadini.

Annantonia Martorano propone un percorso storico sui sistemi di classificazione delle prefetture, identificando il titolare come lo strumento fondamentale per la creazione del vincolo archivistico e per la formazione e l'individuazione di ogni documento. La storia prende avvio dal *Piano per regolamento e custodia delle carte* spedito dal Governo milanese alla Corte viennese nell'estate del 1771 che propone una nuova procedura per la formazione delle pratiche, la sistemazione delle carte per materie e il sistema di numerazione e datazione dei documenti, vero antesignano del registro di protocollo. Com'è noto, quindi, il lombardo-veneto introduce nella sua amministrazione un innovativo modello di gestione documentale, sostanzialmente lo stesso che verrà adottato nella maggior parte dei territori italiani solo qualche decennio più tardi ad opera della burocrazia napoleonica. Le prefetture vengono istituite in Italia proprio dal governo francese nel 1800, pur innestandosi sulla tradizione delle intendenze sabaude. Il funzionamento delle nuove strutture viene regolamentato nel 1802, quando ci si preoccupa anche di introdurre disposizioni più puntuali per la registrazione a protocollo. L'anno successivo il Governo della Repubblica italiana diffonde il primo *Prospetto delle materie*, suddiviso in 29 titoli, sulla base del quale le prefetture, le vice-prefetture, le amministrazioni dipartimentali e i municipi sono chiamati a organizzare le carte. Il modello napoleonico basato sul protocollo e sulla classificazione degli atti si dimostra così efficace che viene mantenuto anche al momento della Restaurazione e poi esteso al Regno d'Italia. La bontà del sistema è da ricercarsi nella semplicità di attuazione,

nell'efficacia amministrativa e nel fatto che poteva essere facilmente adattato ai cambiamenti istituzionali e ai diversi assetti territoriali.

Nel 1866 vengono emanate le *Istruzioni per la tenuta dei protocolli e degli archivi degli uffici di Prefettura*, che rappresentano l'iniziale tentativo unitario di riorganizzare complessivamente la gestione documentale pubblica. Tale disposizione apporta una serie di novità: viene organizzata meglio la fase di registrazione a protocollo, collegandola all'apertura del fascicolo, si istituiscono indici e rubriche con funzioni di controllo e ricerca, si interviene sulla segnatura, si introducono particolari accorgimenti per le pratiche confidenziali e, naturalmente, si definisce una nuova *Tabella degli affari*, strutturata in 27 categorie a loro volta ripartite in materie, che sostituisce quella del 1803.

Il Novecento vede il consolidarsi del ruolo prefettizio, che si deve confrontare con le agitazioni sociali e con il mutare degli ordinamenti. Il prefetto, pur assumendo funzioni in merito all'ordine pubblico, tenta di mediare fra le istanze governative e quelle popolari. La storia italiana si intreccia sempre con quella delle sue istituzioni, così nel 1923 il regime fascista identifica nel prefetto l'unico rappresentante dell'autorità del Governo nell'ambito provinciale e, nella primavera del 1926, procede alla completa fascistizzazione della carica attribuendole un potere molto ampio che, di conseguenza, determina un sensibile incremento della produzione documentale.

Nell'estate del 1940 il Ministero dell'interno emana una circolare che interviene sulle norme del 1866, ormai invecchiate e di difficile attuazione, e modifica profondamente l'impianto organizzativo degli archivi di prefettura così come la fase di registrazione. Viene adottato il protocollo cronologico al posto di quello sintetico, che attribuiva agli atti della stessa pratica il medesimo numero; vengono moltiplicati gli archivi correnti, ora nella disponibilità diretta degli uffici e viene creato un unico archivio di deposito in cui concentrare la documentazione riferita ad affari conclusi. La disposizione introduce anche due distinti titolari, il primo per la documentazione trattata dagli uffici amministrativi, simile a quello già in uso, l'altro per il Gabinetto di

prefettura, suddiviso in molte voci fra cui alcune riferite agli affari di carattere riservato e confidenziale. Le *Istruzioni*, però, fanno di più che intervenire su singoli aspetti della tenuta degli atti, perché propongono anche un'analisi ragionata della situazione avviando in questo modo un cambiamento nel funzionamento degli uffici che si realizzerà negli anni a venire. Infatti nel 1962 vengono disposti alcuni ulteriori miglioramenti proponendo anche un impianto classificatorio più maturo.

Il difficile periodo degli anni Settanta rende necessaria una nuova profonda riorganizzazione delle prefetture che, pur accentuando l'esercizio delle funzioni di polizia, le raccorda con i servizi a garanzia dei diritti del cittadino. Si tratta di una fase di trasformazione che prende avvio nel 1982 e che viene portata avanti negli anni, fino a quando nel 2004 viene assegnata a questi organi periferici del Ministero dell'interno la denominazione composita di Prefettura – Ufficio territoriale del Governo. Naturalmente un tale cambiamento si riverbera anche nell'organizzazione degli uffici, di fatto inalterata dal 1911, così come nei meccanismi di trattamento della documentazione, che ormai devono confrontarsi con l'introduzione delle tecnologie.

Gli ultimi capitoli del libro di Martorano si riferiscono alla fase più recente del percorso di riforma delle Prefetture quando, in virtù della legge 241 dell'agosto del 1990 e delle norme successive sul trattamento della documentazione amministrativa, diventa necessario porre mano all'impianto organizzativo. Si provvede così ad individuare i procedimenti tipici e a definirne i termini di conclusione, a revisionare i sistemi informativi ponendo particolare attenzione alla gestione del flusso di lavoro, a sviluppare una crescita in fasi che porta prima all'automazione delle attività di raccolta, descrizione e archiviazione dei documenti, poi all'integrazione tra le applicazioni operative, superando il modello basato su segmenti predeterminati.

L'Autrice ci guida con padronanza fra le norme e si sofferma nel descrivere gli aspetti più rilevanti delle componenti archivistiche: la definizione di un nuovo titolario di classificazione impostato su due

livelli, la fascicolazione dei documenti in ambiente analogico o digitale, l'adozione del nuovo sistema di protocollazione denominato Web@arc, sperimentato dalla Prefettura di Pavia a partire dal 1998 e successivamente diffuso in tutte le prefetture facendolo evolvere in uno strumento con funzionalità avanzate. Questa sezione del testo si arricchisce di una parte dedicata alla dematerializzazione, intesa anche come fattore di sviluppo e di razionalizzazione del modello archivistico e gestionale, il cui ricorso viene inserito in un contesto ampio di modernizzazione della pubblica amministrazione in cui tutti gli strumenti già ricordati concorrono per la propria parte al miglioramento della funzionalità e dei servizi.

Completano il volume un ricco apparato bibliografico e di fonti normative.

Il libro di Annantonia Martorano ripercorre in chiave storica, ma con lo sguardo attento dell'archivista, la lunga vicenda delle Prefetture, istituite al sorgere del XIX secolo e divenute subito uno strumento determinante nelle politiche dei governi che si sono succeduti. Non sempre è stata accordata a questi uffici l'attenzione che avrebbero meritato, ma a più riprese sono stati oggetto di disposizioni volte a regolarne il funzionamento. Le prefetture hanno adottato assai precocemente il modello di gestione documentale basato sull'uso coordinato del protocollo, del titolario e del fascicolo. Alle prefetture, infatti, è stata indirizzata nel 1866 la prima regolamentazione per l'organizzazione interna, sostanzialmente la stessa che nel 1897 è stata rivolta ai municipi e nel 1900 all'intera amministrazione centrale. Un modello, questo, che è rimasto inalterato per tutto il secolo e che in anni recenti, pur con normali aggiustamenti, prima ha sostenuto l'attenzione verso l'accesso e la regolamentazione del procedimento amministrativo, sulla base delle norme del 1990 e del 2000, e poi è stato messo al centro della trasformazione in senso digitale della pubblica amministrazione.

Mi occupo di questi temi da tanti anni, sebbene sul fronte delle amministrazioni comunali, e devo dire che di questo libro si sentiva

Bibliothecae.it
10 (2021), 1, 556-556
Recensioni

il bisogno: mancava infatti un testo complessivo, solido e ben scritto, sulla gestione documentale delle prefetture, da leggere per conoscere la storia e da consultare all'occorrenza.

Dimitri Brunetti