

**LA PREFETTURA DI REGGIO EMILIA
(1796-1942)**

Storia ed evoluzione

NB L'inventario vero e proprio del materiale archivistico si trova alle voci delle singole serie che compongono l'intero archivio di Prefettura e degli uffici amministrativi provinciali

L'Ufficio

La Prefettura nacque con Napoleone che, istituendo la repubblica Cisalpina (1797), divise il territorio sotto il suo dominio in dipartimenti, distretti e comuni.

Dal 1797 i dipartimenti furono amministrati dagli uffici dei commissari del potere esecutivo; questi furono gradatamente sostituiti dalle Prefetture, dipendenti dal ministero dell'Interno, e destinate a diventare l'organo più caratteristico dell'amministrazione periferica napoleonica.

La **L. 5 settembre 1798**, in applicazione della Costituzione dell'anno VI, stabiliva infatti l'esistenza di un **commissario del Direttorio esecutivo (poi commissario del potere esecutivo e commissario del governo)**, presso ogni Amministrazione dipartimentale e municipale, nominato e deponibile dal Direttorio, quindi diretto rappresentante del Governo nei dipartimenti. Egli aveva il compito di far eseguire le leggi, e assisteva a tutte le deliberazioni delle Amministrazioni, pur senza voto deliberativo. L'amministrazione del dipartimento era gestita dall'**Amministrazione centrale poi Amministrazione dipartimentale del Crostolo**, composta di tre membri (poi aumentati a cinque), di cui uno presidente, che doveva riunirsi ogni giorno scrivendo processo verbale delle sedute. Essa si occupava di contribuzioni, beni nazionali, istruzione pubblica, stabilimenti ecclesiastici, soccorsi pubblici, lavori pubblici, polizia generale, e poteva delegare alcuni compiti ai Comuni. Le sue funzioni furono ulteriormente precisate dalla L. 24 luglio 1802, che la incaricò della «gestione di tutti gli affari del dipartimento», e le affidò il compito di inoltrare i ricorsi del dipartimento al prefetto e al Governo.

Il **Decreto 6 maggio 1802** aveva, infatti, istituito in tutti i dipartimenti, in sostituzione dei commissari di governo, le **Prefetture**, coadiuvate da un Consiglio di Prefettura; solo in alcuni distretti erano previste **Viceprefetture**. Venne istituito anche un **Consiglio dipartimentale**, che si riuniva ordinariamente una volta l'anno, si occupava di materie finanziarie e fiscali, e faceva presente al Governo tutto ciò che credeva utile al dipartimento. In alcuni dipartimenti, tra cui quello del Crostolo, l'Amministrazione dipartimentale venne abolita, e venne installato un Commissario straordinario al posto del Commissario del potere esecutivo.

Tutta l'organizzazione delle autorità amministrative venne rivista con la **L. 24 luglio 1802**, che confermava l'istituzione in ogni dipartimento di una Prefettura, di Viceprefetture in alcuni distretti, il ripristino dell'Amministrazione dipartimentale, e l'istituzione di un **Consiglio generale** (il precedente Consiglio dipartimentale), che si riuniva ordinariamente due volte l'anno per ordine del Governo e, in via straordinaria, per ordine del Prefetto; esso era composto da cittadini nominati dai comuni e dai distretti. Vennero istituiti anche i **Consigli distrettuali**, composti da cittadini nominati dai comuni. Il prefetto era «l'organo immediato del Governo nel dipartimento», diramava le leggi e i regolamenti ai comuni, li pubblicava e li faceva eseguire. Egli aveva vasti poteri, tra cui il controllo sui comuni (ora divisi in tre classi secondo il numero

degli abitanti), e la sovrintendenza sulla polizia, poteva intervenire a tutte le sessioni dell'Amministrazione dipartimentale, del Consiglio generale, delle Municipalità, dei Consigli comunali e distrettuali, ma senza voto deliberativo. Alle riunioni del Consiglio generale partecipava anche l'Amministrazione dipartimentale, che aveva l'iniziativa negli affari di sua competenza con voto consultivo.

Qualche cambiamento importante venne con la **L. 8 giugno 1805**, che segnò, con l'istituzione del Regno d'Italia, una decisiva svolta verso l'accentramento dello Stato. I membri dei Consigli generali non venivano più nominati dai comuni e dai distretti, ma dal re su liste presentate dai collegi dipartimentali. Pure di nomina regia divennero i Consigli distrettuali, quelli comunali di prima e seconda classe e i podestà. I sindaci e i Consigli comunali di terza classe erano nominati dai prefetti. Col 1° luglio le Amministrazioni dipartimentali cessavano dalle loro funzioni e i loro archivi venivano riuniti a quelli delle rispettive Prefetture. Ai distretti e ai comuni vennero aggiunti, nei dipartimenti, i cantoni, raggruppamenti di vari comuni.

Con **decreto 12 aprile 1809** le Viceprefetture vennero distinte in due classi, pertanto il dipartimento del Crostolo fu organizzato in: Prefettura di Reggio Emilia, Viceprefettura di prima classe di Guastalla (aggregata al dipartimento con decreto 24 maggio 1806), Viceprefettura di seconda classe di Aulla. I comuni del dipartimento erano, pertanto, emiliani e toscani, divisi, secondo quanto stabilito dal decreto del 31 luglio 1809, in: distretto I di Reggio Emilia, distretto II di Villafranca (comprendente Aulla), distretto III di Guastalla. Ben presto il distretto di Villafranca fu distaccato dal dipartimento del Crostolo per far parte dell'Impero (1811), e scomparve di conseguenza la viceprefettura di Aulla, ma furono acquisiti i comuni ex parmensi di Ciano, Gattatico, Poviglio e Pieve San Vincenzo.

~

Con la restaurazione (1814) il territorio di Reggio tornò a far parte del ducato di Modena, con l'eccezione di Guastalla, riacquisita nel 1848. Il territorio estense venne diviso in tre province: Modena, Reggio Emilia e Garfagnana, a cui nel 1816 si aggiunse la Lunigiana estense, assorbita poi dal nuovo governo di Massa e Carrara, entrato a far parte del ducato nel 1836.

Col piano di governo del **28 agosto 1814**, Francesco IV stabiliva, tra l'altro, che a capo di ogni provincia vi fosse un Governo (governatore e relativi uffici), che non faceva capo ad alcun ministero, ma dipendeva direttamente da lui. Le competenze del **Governo provinciale** erano molto vaste, e riguardavano soprattutto il controllo sui comuni e sulle opere pie, ma comprendevano anche compiti di polizia fino al 1831, quando questi furono attribuiti al nuovo Ministero di buongoverno.

Dal 1816¹, i comuni del Governatorato di Reggio furono i seguenti: comune di I° rango: Reggio Emilia; comuni di II° rango: Correggio, Novellara, Brescello, Poviglio, Montecchio, San Polo, Castelnovo Monti, Minozzo, Carpineti, Scandiano; comuni di III° rango: Gualtieri, Sant'Ilario, Castelnovo Sotto, Busana, Castellarano. Questa situazione fu modificata nel 1828²: fra le comunità di II° rango non troviamo più Poviglio passata a Parma già nel 1816, ma compare Castelnovo Sotto, in precedenza di III° rango. Di queste ultime comunità sopravvissero solo Gualtieri e Castellarano.

L'amministrazione dei comuni era affidata a un podestà e a otto conservatori per i comuni di primo rango, a un podestà e sei amministratori per quelli di secondo rango, a un sindaco e quattro anziani per quelli di terzo. Gli amministratori dei comuni di primo e secondo rango erano di nomina sovrana, anche se scelti fra i nominativi proposti dalle comunità, e ogni atto comunale doveva avere la sanzione del governatore, quale tramite fra i comuni e il governo centrale.

¹ Decreto del 29 dicembre 1815, con decorrenza 1° gennaio 1816.

² Decreto del 20 dicembre 1827, con decorrenza 1° gennaio 1828.

Col **decreto 11 agosto 1848** di Francesco V, furono soppressi i governi provinciali, sostituiti dalle **Delegazioni provinciali del Ministero dell'interno**, appena istituito, per i territori di Modena, Reggio, Massa con la Lunigiana, Garfagnana, Frignano, Guastalla, a Fivizzano era presente una vicedelegazione dal 1853 al 1856.

Il Ministero era articolato in quattro sezioni: pubblica istruzione, comuni e istituti pii, lavori pubblici, amministrazione generale del catasto e contenzioso. Gli altri uffici centrali erano: segreteria, economato, archivio e protocollo, ragioneria, ufficio di statistica, ufficio centrale del censo, commissione centrale di vaccinazione con ispettori in Modena, Reggio Emilia, Guastalla, Massa, Garfagnana, Pavullo.

Le competenze amministrative delle nuove Delegazioni provinciali furono fissate con sovrano chirografo del 23 agosto 1848 e successivo regolamento del 1851; esse erano composte dal delegato provinciale come presidente, e dai podestà dei comuni, incaricati, oltre che dell'ordinaria amministrazione del comune e della polizia amministrativa, di eseguire e far osservare gli ordini del governo; i compiti erano gli stessi dei precedenti governi provinciali, accresciuti però di nuove attribuzioni in materia di pubblica istruzione.

Col decreto ducale del 12 marzo 1856, avente effetto dal 1° luglio, e con successivo regolamento del Ministero dell'interno del 29 giugno, venne istituito il **Consiglio provinciale**, composto dal delegato provinciale come presidente, e dai podestà di quei comuni ai quali potesse interessare l'oggetto dell'adunanza. Le sue attribuzioni riguardavano tutti quei problemi che, per la loro importanza, interessavano più comuni di una stessa provincia.

Facevano parte della delegazione di Reggio Emilia i comuni di Gattatico, Castelnovo Sotto, Ciano, Castellarano, San Polo, Poviglio, Scandiano, Villa Minozzo, Correggio, Castelnovo Monti, Montecchio, Carpineti, Busana; la delegazione di Guastalla era composta dai comuni di Reggiolo, Luzzara, Novellara, Brescello, Gualtieri.

~

Nel **1859**, durante la dittatura di Luigi Carlo Farini, il territorio ex estense fu suddiviso in province rette da un'**Intendenza generale**³, circondari retti da un'Intendenza, e mandamenti. Il circondario di Reggio Emilia⁴ era formato dai comuni: Reggio città e Reggio campagna, Carpineti, Casina, Castellarano, Baiso, Castelnovo Sotto, Cadelbosco, Campegine, Gattatico, Castelnovo Monti, Vetto, Correggio, Bagno, San Martino in Rio, Collagna, Busana, Ligonchio, Pieve San Vincenzo (poi Ramiseto), Montecchio, Bibbiano, Cavriago, Sant'Ilario, Rubiera, Casalgrande, San Polo, Ciano, Quattro Castella, Vezzano, Scandiano, Albinea, Viano, Villa Minozzo, Gazzano, Tono. Il circondario di Guastalla era formato da: Guastalla, Gualtieri, Brescello, Boretto, Poviglio, Luzzara, Novellara, Campagnola, Fabbrico, Rio, Reggiolo, Rolo.

I comuni della distrettuazione del Farini sono quelli ancora oggi esistenti, con l'eccezione di Gazzano e di altri piccoli aggiustamenti intervenuti nel corso del tempo.

~

Il processo di integrazione col Piemonte, seguito al plebiscito del 1860, portò all'abolizione dell'Intendenza generale, diventata, nel **1861**, **Prefettura del regno**; era questa un organo periferico di particolare importanza del **Ministero dell'interno**, riordinato nel quadro del nuovo stato unitario con il R.D. 9 ottobre 1861, n. 225.

La legge comunale e provinciale del **1865** investiva il prefetto del potere esecutivo in tutta la provincia. Egli sorvegliava tutti i settori della pubblica amministrazione e, in caso di bisogno, poteva intraprendere i passi considerati indispensabili per il funzionamento degli uffici; poteva inoltre fare uso della polizia, e richiedere l'intervento della forza armata. Ma il compito più delicato, nella costruzione dell'Italia liberale, fu il

³ Il nome è mutuato dall'organizzazione territoriale piemontese.

⁴ Non si indicano i mandamenti perché subirono qualche variazione nel tempo.

controllo del governo locale (comuni e provincia), spesso diffidente e riottoso ad uniformarsi alle nuove disposizioni dello Stato unitario⁵. I prefetti erano nominati con decreto reale su proposta del Ministero dell'Interno, sentito il Consiglio dei ministri, e venivano scelti tra le persone che riscuotevano la piena fiducia del Governo. Di regola queste persone appartenevano alla carriera dei prefetti, ma a tale carica potevano essere chiamati anche funzionari statali di altre carriere, o persone estranee all'amministrazione statale. I prefetti presiedevano, tra l'altro, le Deputazioni provinciali che, fino al 1889 (anno della nuova legge comunale e provinciale di Crispi), esercitarono una duplice funzione, agendo sia come organo esecutivo del Consiglio provinciale, che come organo di controllo di numerose attività amministrative.

Con le riforme crispine (**1889**), le due funzioni furono divise: la **Giunta provinciale amministrativa**, presieduta dal prefetto e composta da consiglieri della Prefettura e della provincia, divenne l'organo di controllo; la **Deputazione provinciale** concentrò la sua attività esclusivamente sull'amministrazione provinciale, e poteva scegliere il proprio presidente.

Alla Legge comunale e provinciale del 1889 seguirono i Testi Unici del 1898, 1908, 1915 e 1934, che non portarono modificazioni di rilievo dal punto di vista amministrativo, mentre politicamente si assistette a una svolta decisamente autoritaria e antidemocratica con le disposizioni del 1934 (T.U. 9 marzo 1934, n. 384), durante il regime fascista.

~

Dal punto di vista della **struttura interna**, il regolamento di attuazione della legge del 1865 articolava le Prefetture in quattro divisioni: la prima era composta dalla Segreteria, e si occupava del servizio per il Consiglio di prefettura e la Deputazione provinciale; la seconda si prendeva cura dell'amministrazione dei corpi morali; la terza si occupava degli affari relativi alla sicurezza pubblica, al servizio militare e leva e alla sanità pubblica; la quarta si dedicava alle amministrazioni governative, alla contabilità e alla materie non altrimenti assegnate. In aggiunta a queste divisioni, i prefetti avevano il proprio Gabinetto, che si occupava degli affari riservati e del personale.

Il regolamento allegato alla nuova legge del 1889 confermò le modifiche nel frattempo intervenute, così ristrutturando le Prefetture: Gabinetto, quattro divisioni, Ufficio di ragioneria, Ufficio del provveditore agli studi, Ufficio di pubblica sicurezza.

Le divisioni diventarono cinque col Regolamento comunale e provinciale n. 299 del 12 febbraio **1911**, e l'**Ufficio del provveditore agli studi** fu svincolato da ogni dipendenza specifica dalla Prefettura, riacquistando per intero le proprie competenze⁶; in questa occasione venne abolito il Consiglio provinciale scolastico, del quale era stato presidente il prefetto. Anche i servizi della Leva e delle Carceri, ancora previsti nel 1911, passarono a far capo rispettivamente ai ministeri della Guerra e della Giustizia.

L'archivio

Dal punto di vista archivistico, la Prefettura di Reggio Emilia non subì grandi trasformazioni, in quanto il sistema di classificazione delle carte istituito da Napoleone continuò a essere usato fino all'entrata in vigore delle istruzioni del ministero

⁵ Ricordiamo che i sindaci, fino al 1889, erano di nomina governativa.

⁶ Queste erano passate al prefetto con regolamento del 1877.

dell'Interno del Regno d'Italia; esse furono emanate il 1° giugno 1866⁷, e riguardavano la tenuta del protocollo generale e degli archivi delle Prefetture.

Si può dire che l'archivio della Prefettura di Reggio Emilia abbia inizio col **1802**, anno dell'insediamento del primo prefetto, Paolo Fadigati.

Del il periodo precedente, rimangono gli atti e i protocolli (1800-1802) del commissario del potere esecutivo, diretto predecessore del prefetto, e la serie dei protocolli dell'Amministrazione dipartimentale (1797-1805), versati alla Prefettura nel gennaio 1806, col cessare dell'ufficio, secondo disposizioni della L.8 giugno 1805.

Nel **1803** venne istituito il **titolario**, cioè un quadro di classificazione che esprime le competenze dell'ente, e secondo il quale viene archiviata tutta la produzione cartacea frutto dell'attività amministrativa dello stesso. I fascicoli precedenti il 1803 compresi nella documentazione, portano una segnatura archivistica per materia, non ancora articolata in titoli e rubriche.

La serie di carte classificate secondo il titolario forma gli «**Atti di protocollo generale**», e si estende nell'intero arco di tempo che va dai primi anni dell'800 al 1866. Gli atti di protocollo generale sono divisi in 29 «titoli» e sottotitoli detti «rubriche», contraddistinti da un numero romano e da un argomento che rispecchia il contenuto delle carte. Questi atti sono strutturati in serie aperta, cioè il titolario non viene rinnovato ogni anno, come accade ai giorni nostri, ma ciascun titolo e rubrica comprende le carte prodotte e acquisite fino al 1866.

Sono conservati a parte gli «**Atti di protocollo segreto**» (1809-1859), che trattano materie riservate.

Allora come oggi, le carte prodotte e acquisite venivano registrate, con la rispettiva posizione archivistica (titolo, rubrica, fascicolo), su volumi appositamente predisposti detti **registri di protocollo**; questi erano **corredati da indici** (repertori, rubriche), finalizzati a facilitare la ricerca dei documenti: in essi, infatti, veniva registrato in ordine alfabetico l'oggetto trattato nelle singole pratiche. Protocolli e indici venivano rinnovati ogni anno.

Agli atti di protocollo generale va affiancata una serie denominata «**Atti di vario argomento e registri**», dal 1796 al 1866, probabilmente formata al momento del cambio del sistema di classificazione degli atti nel 1866 sopra accennato. Essa contiene carte non inserite dall'ufficio nel titolario, nonostante le materie in esse trattate lo permettessero: forse si verificarono semplicemente difficoltà pratiche di esecuzione. Queste carte sono divise secondo un numero progressivo di argomento trattato.

Sono affiancate all'archivio di Prefettura alcune serie appartenenti ad altri uffici, aventi comunque rapporti stretti con l'istituto prefettizio.

Dell'ultimo periodo napoleonico sono conservati gli atti della **Commissione dipartimentale di sussistenze militari** (1814), incaricata del mantenimento delle truppe; gli atti furono depositati dalla Prefettura nel 1888.

Con il decreto ducale del 29 aprile 1828 venne istituito l'**Ufficio del corpo dei censori della stampa**. Questa struttura fece capo prima al Dipartimento centrale di alta polizia, creato da Francesco IV nel 1824 in aggiunta agli uffici di polizia dei governatori, poi al ministero di Buongoverno, istituito nel 1831. Se ne conservano gli atti dal 1828 al 1846.

L'**ispettore provinciale di vaccinazione**, poi viceconservatore del vaccino, era organo periferico della Commissione centrale di vaccinazione, uno degli uffici centrali del ministero dell'Interno. I suoi atti e registri (1847-1889) furono eliminati nel 1941; di essi rimane una sola busta (1856-1857).

Rimangono invece gli atti della **Commissione per le offerte nazionali** (1859-1860), che aveva il fine di raccogliere offerte, ed erogarle in sussidio delle famiglie po-

⁷ In esecuzione del R.D. 8 giugno 1865, n. 2321, sulla Legge comunale-provinciale.

vere dei volontari militanti per l'indipendenza italiana, per le spese della guerra, e per l'acquisto del milione di fucili proposto dal gen. Garibaldi. Essa fu nominata con decreto del 13 giugno 1859 del Comitato governativo di Reggio, e cessò di funzionare il 27 di ottobre 1860, giorno nel quale pubblicò il resoconto generale delle offerte e delle relative erogazioni. Gli atti della predetta Commissione fanno parte dell'archivio dell'Intendenza generale (nome dato in questo periodo alla Prefettura), nel quale furono depositati dopo lo scioglimento della Commissione stessa.

~

Le **istruzioni del Ministero dell'Interno del 1° giugno 1866** dispongono che gli atti vengano divisi in due grandi serie, comprendenti ciascuna gli affari omogenei fra loro. La prima serie è quella degli «**Affari generali**», a sua volta suddivisa in 27 categorie, nelle quali vengono comprese le pratiche⁸ articolandole per sommi generi.

La seconda serie è quella degli «**Affari speciali**», suddivisa in tre gruppi. Il primo gruppo comprende gli **Affari speciali dei comuni**, ripartiti per i 45 comuni dipendenti dalla provincia di Reggio Emilia; ad ogni comune è attribuito un numero, che deriva dalla disposizione in ordine alfabetico dei comuni divisi per circondario, e che può paragonarsi alla «categoria» della prima serie. Non è possibile fornire una tavola di corrispondenza tra i comuni e i rispettivi numeri, perché tale corrispondenza era soggetta a cambiamenti nel corso del tempo, tanto che gli impiegati erano tenuti a compilare e aggiornare un'apposita tabella.

Il secondo gruppo comprende gli **Affari speciali delle opere pie**, divisi in tanti fascicoli quante sono le opere pie di ciascuno dei 45 comuni. Il numero che contraddistingue ciascun comune è il medesimo del primo gruppo.

Il terzo gruppo comprende gli **Affari speciali della provincia**, e non si deve confondere con l'archivio dell'ente provinciale, che viene conservato presso il medesimo. Le istruzioni del 1866 precisano, infatti, che gli affari speciali della provincia abbracciano gli affari di quest'ultima «... nei loro rapporti con le attribuzioni e ingerenze dell'Autorità governativa: quindi l'archivio della Prefettura non è in tal parte da confondersi con quello dell'Azienda provinciale, il quale va ordinato e tenuto presso l'Ufficio speciale amministrativo della provincia». In questo archivio della Prefettura gli atti di questa sotto-serie provinciale sono uniti a quelli della serie I Affari generali, categoria 24 «Amministrazione provinciale». Si conservano bensì in Archivio di Stato gli atti della **Deputazione provinciale** 1860-1865, depositati dalla Prefettura nel 1888, e di cui si allega l'inventario, ma l'archivio della Provincia di Reggio Emilia è conservato presso l'istituzione provinciale stessa.

Nella serie prima «Affari generali», all'interno di ogni singola categoria una busta contiene gli atti prodotti e acquisiti in un anno, ma esistono anche casi in cui in una busta sono contenuti più anni: in particolare sono accorpati gli anni 1885-1886, 1896-1900, 1900-1931.

Nella serie seconda «Comuni» e «Opere pie», ogni annata comprende i fascicoli di tutti i comuni della provincia, con l'eccezione dei periodi sopra nominati. Del periodo 1900-1931 si conserva solo la I^a serie.

Le istruzioni del 1866 raccomandano di rinnovare il numero d'ordine dei fascicoli all'inizio di ogni anno, consigliando tuttavia di usare la stessa camicia anche per più anni, qualora un singolo affare si protragga nel tempo. Ciò implica che in un singolo fascicolo si possano trovare atti inerenti al medesimo affare dall'anno di inizio fino a quello della sua conclusione.

L'archivio è naturalmente corredato dei **registri di protocollo coi rispettivi indici**, rinnovati ogni anno. Sono conservati anche alcuni registri del Comitato fore-

⁸ Fascicoli che riuniscono i diversi atti di ciascun affare.

stale (1882-1898), del Consiglio provinciale sanitario (1873-1939), della Giunta Provinciale Amministrativa (1890-1937).

In due serie a parte sono conservati i **contratti** (1860-1842) e i verbali d'asta, firmati dal prefetto, riguardanti la vendita dei beni dell'**asse ecclesiastico** (1867-1888), passati al demanio statale per effetto della L. 7 lug. 1866 di soppressione degli ordini e corporazioni religiose, e della L. 15 ago. 1867 di liquidazione dell'asse ecclesiastico.

Gli affari riguardanti il **Gabinetto** del prefetto, il servizio della **Leva** e gli affari di **pubblica sicurezza**, secondo le istruzioni del 1866, hanno un protocollo e un archivio proprio, come anche gli atti prodotti dal **provveditore agli studi** durante il periodo di dipendenza gerarchica dal prefetto, e per i quali si vedano gli inventari degli archivi scolastici.

Bibliografia

- TRIPI LEOPOLDO, *Trattato teorico-pratico sulla tenuta degli archivi delle Prefetture, Sotto prefetture*. Napoli, 1902.
- *La Prefettura Ufficio territoriale del Governo a Reggio Emilia*. Reggio Emilia, 2007 (contiene un'ampia bibliografia).

Luciana Bonilauri, anno 2010