

ANNALI DI STATISTICA



STRUTTURA E DINAMICA DELLE UNITÀ AMMINISTRATIVE TERRITORIALI ITALIANE

Dall'unificazione del Regno al 2017



**STRUTTURA E DINAMICA
DELLE UNITÀ AMMINISTRATIVE
TERRITORIALI ITALIANE
Dall'unificazione del Regno al 2017**

SISTEMA STATISTICO NAZIONALE

**ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA
Roma 2018**

Sul sito www.istat.it sono pubblicati approfondimenti, contenuti interattivi, note metodologiche ed eventuali segnalazioni di errata corrige

Struttura e dinamica delle unità amministrative territoriali italiane Dall'unificazione del Regno al 2017

Annali di statistica
Anno 147 - Serie XIII - Vol. 1

ISBN 978-88-458-1957-5 (stampa)
ISBN 978-88-458-1958-2 (elettronico)

© 2018

Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo, 16 - Roma



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0. <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale di statistica, anche a scopi commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat), marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.

INDICE

	Pag.
PRESENTAZIONE	5
PREMESSA	7
1. IL REGNO D' ITALIA E IL SISTEMA STATISTICO	9
1.1 Panoramica sull'Italia del 1861 e la nascita degli uffici di statistica	10
2. IL PERCORSO DELL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E LA MODIFICA DEGLI ASSETTI TERRITORIALI FINO AL PRIMO CONFLITTO MONDIALE	13
2.1 L'unificazione amministrativa nei suoi passi principali	14
2.2 L'estensione dei confini del Regno fino alla presa di Roma	15
2.3 Le variazioni degli assetti circondariali e distrettuali	22
3. LA CONCLUSIONE DELL'UNIFICAZIONE E IL NUOVO DISEGNO DEL REGNO D'ITALIA	25
3.1 Il completamento dei confini nazionali	26
3.2 Le dinamiche territoriali dopo le annessioni degli anni Venti	30
3.3 Dalla razionalizzazione dei circondari alla loro soppressione	32
4. LA GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA DAL FASCISMO AL SECONDO CONFLITTO MONDIALE	41
4.1 La nuova centralità delle province	42
4.2 L'assetto territoriale amministrativo negli anni Trenta e Quaranta	47
5. LE UNITÀ AMMINISTRATIVE DAL 1948 AD OGGI	51
5.1 Dai compartimenti alle regioni	52
5.2 Le regioni nella costituzione: regioni ordinarie e regioni a statuto speciale	52
5.3 Le province nella Repubblica	56
5.4 Nuove prospettive territoriali: i cambiamenti nelle regioni a statuto ordinario e speciale	64
5.5 Unioni dei comuni: gli interventi legislativi e la dimensione statistica	66
6. LA STORIA DEI COMUNI	71
6.1 La documentazione statistica sulle unità amministrative territoriali	72
6.2 Le variazioni territoriali e amministrative in 156 anni: uno sguardo d'insieme	72
6.3 I comuni nel tempo: numero ed estensione media ai censimenti	76
6.4 Cronologia alle principali cadenze censuarie e analisi dei fenomeni predominanti in alcuni periodi	79

NOTA METODOLOGICA	95
COMPENDIO DELLE LEGGI	97
GLOSSARIO	103
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	105
SITOGRAFIA	108

PRESENTAZIONE

Tra le numerose attività che l'Istituto nazionale di statistica svolge per offrire informazione statistica ai cittadini e alle istituzioni, c'è anche quella di documentazione delle variazioni amministrative e territoriali che interessano il territorio italiano. L'Istat, infatti, per le attività di produzione e diffusione dell'informazione statistica, crea e tiene aggiornata la classificazione delle unità amministrative territoriali, raccoglie le denominazioni ufficiali e a tutte le unità assegna un codice per identificarle univocamente.

Un'attività all'apparenza secondaria e ancillare, funzionale alla definizione e alla manutenzione nel tempo della classificazione geografica amministrativa di riferimento per la produzione di statistiche alle diverse scale territoriali. Eppure, visti nella prospettiva storica, i risultati di questa attività restituiscono un quadro inedito delle vicende che il nostro Paese ha attraversato.

Da un primo punto di vista, questo volume degli *Annali* ricostruisce l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa sul territorio. Lo Stato unitario eredita nel 1861 una situazione composita, come prevedibile quando si consideri che esso sorge dal confluire di realtà giuridiche e di culture amministrative diverse e disomogenee come il Regno delle Due Sicilie e i Ducati del Centro-nord, per tacere del Lombardo-Veneto ad amministrazione austro-ungarica. Il Decreto Rattazzi estende il modello piemontese all'intero territorio del Regno d'Italia: è un modello a quattro livelli (province, circondari, mandamenti e comuni), che si rivela subito inadatto alle esigenze di uno Stato di diritto moderno. La storia d'Italia diventa così anche una storia di riforme amministrative, che questo volume documenta fedelmente.

La Legge Ricasoli del 1865 riforma la struttura amministrativa sul modello piemontese d'ispirazione francese, ma non tocca la geografia amministrativa, che resterà invariata fino al 1927. I comuni sono fin dall'unificazione molto numerosi (oltre 7.700 già nel Censimento del 1861) e sono storicamente il portato di una tradizione radicata fin dal Medioevo. Ma in questo modello i comuni sono il tassello di base dell'organizzazione statale e i sindaci rappresentano l'anello terminale del potere centrale. A loro volta, le province – espressione di un territorio vasto e omogeneo – si consolidano come sede di decentramento dell'amministrazione centrale e i prefetti, in quanto rappresentanti del governo, controllano la piena aderenza dell'amministrazione locale a quella centrale. È dunque un impianto fortemente gerarchico e centralistico, che consente un ferreo controllo sulle istanze emergenti sul territorio.

Le spinte autonomistiche tuttavia non cessano mai del tutto, anche se in maniera strisciante. All'inizio del 1927 il regime fascista interviene per decreto a correggere queste tendenze e a rafforzare il ruolo centralizzatore dello Stato: sopprime tutti i circondari e i mandamenti e al contempo porta il numero delle province da 76 a 92. Ma soprattutto razionalizza i livelli del governo locale, riducendoli a due: la provincia, con a capo un prefetto, e il comune, governato da un podestà di nomina regia, che prende il posto precedentemente del sindaco. Questo assetto dell'amministrazione statale a due livelli è destinato a persistere fino al 1948, quando l'articolo 114 della Costituzione repubblicana istituisce le regioni (anche se quelle a statuto ordinario dovranno attendere il 1970, con la prima elezione dei consigli regionali, per essere costituite).

Come curiosità si segnala che l'istituzione costituzionale delle regioni è stata tuttavia preceduta dalla sua definizione statistica: il termine "regione" compare infatti per la prima nell'*Annuario statistico italiano* del 1912, pubblicato nel 1913. È una denominazione ufficiale, anche se solamente a fini statistici.

La storia repubblicana è caratterizzata anch'essa, in una certa misura, dall'equilibrio dinamico tra spinte autonomistiche e necessità di razionalizzazione. Da una parte, ne sono te-

stimonianza il lento aumento del numero dei comuni e, in misura più consistente (almeno in termini relativi) delle province fino ad anni recenti. Dall'altra, in un contesto condizionato dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, vanno nella direzione opposta, quella della semplificazione amministrativa, gli interventi promossi della legge 56 del 2014, che disciplina le unioni e fusioni di comuni, trasforma le province, attua le città metropolitane. L'insieme delle riforme degli enti locali degli anni più recenti hanno portato così, al termine del 2017, gli assetti territoriali sovracomunali a 14 città metropolitane e 84 province, cui si aggiungono 6 liberi consorzi comunali in Sicilia.

Inoltre, il volume ricostruisce i cambiamenti che hanno investito i singoli comuni a partire dalla documentazione statistica detenuta dall'Istat e integrata da una sistematica attività di recupero e analisi delle fonti storiche (prevalentemente pubblicazioni coeve alla variazioni documentate) e un'attenta ricerca bibliografica, condotta in tempi più recenti anche sul web. A partire dall'unificazione e dalla costituzione del Regno d'Italia e fino a oggi, i comuni presentano forte variabilità: un comune può essere soppresso per accorpamento ad altro comune già esistente o essere istituito *ex novo* con territori ceduti da comuni esistenti; può cambiare denominazione; può far parte, nel tempo, di differenti entità gerarchiche di livello superiore. Nel passato alcuni comuni sono stati annessi da Stato estero e altri a loro volta ceduti a Stato estero per effetto dei trattati di pace. Inoltre, di un comune può essere modificata la circoscrizione territoriale con annessioni o cessioni di zone di territorio e la conseguente ridefinizione dei confini.

Da un secondo punto di vista, nell'evoluzione delle partizioni amministrative del territorio è possibile leggere il processo di costruzione dello Stato unitario: le acquisizioni territoriali conseguenti alla Terza guerra d'indipendenza nel 1866 consentono l'annessione delle province venete (che all'epoca comprendevano quella di Udine) e la ricostituzione della provincia di Mantova, che gli esiti della Seconda guerra d'indipendenza avevano diviso tra Regno d'Italia e Impero austro-ungarico. Alcuni anni dopo, nel 1870, dopo la "Breccia di Porta Pia" entrano a far parte del Regno d'Italia anche le ultime province pontificie, coincidenti in gran parte con il Lazio attuale. Alla conclusione della Prima guerra mondiale, nel biennio 1919-1920 i Trattati di Saint Germain e Rapallo comportano nuove acquisizioni territoriali: la Venezia Tridentina (le attuali province autonome di Trento e Bolzano-Bozen) e la Venezia Giulia (unitamente ai territori istriani, dalmati e di Fiume). Al termine della Seconda guerra mondiale, i Trattati di pace determinano invece alcune perdite territoriali: marginali a vantaggio della Francia sui confini occidentali, sostanziali a vantaggio della Jugoslavia a quelli orientali, con la cessione di gran parte della Venezia Giulia, dell'Istria e della Dalmazia. Formalmente queste vicende si concludono soltanto nel 1975 con il Trattato di Osimo che assegna definitivamente all'Italia la zona A di Trieste (e alla Jugoslavia la B).

Dietro a queste variazioni amministrative e alla documentazione apparentemente asettica dell'estensione geografica e della popolazione residente nei territori interessati emergono dunque vicende storiche spesso drammatiche, sia perché legate soprattutto ai grandi conflitti del Novecento, sia perché mettono bene in luce le conseguenze – a volte positive ma più spesso negative – che le guerre hanno sulle popolazioni civili delle parti in conflitto. L'evidenza statistica costituisce in questo caso un essenziale tramite tra la pura narrazione storica degli accadimenti (*l'histoire événementielle*) e le vicissitudini individuali raccontate dalla memorialistica e dalla letteratura.

Ancora una volta – come abbiamo rilevato nel *Rapporto annuale* del 2016 dedicato alle generazioni – dietro i numeri ci sono la *storia* e le *storie*.