



## ***L'EVOLUZIONE DEMOGRAFICA DELLE PROVINCE DAL 1861 AD OGGI***

**Studi elaborati in occasione del centenario dell'UPI**  
*a cura del Coordinamento degli Uffici di Statistica delle Province italiane*

*Assemblea generale delle Province d'Italia*

*Le Province: la strada per il futuro attraverso il cuore del Paese*  
*Torino, 13-15 ottobre 2008*



## *Indice*

|                                                                                                   |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <i>Presentazione (Piero Antonelli - direttore generale Upi)</i>                                   | 4 |
| <i>Introduzione (Cinzia Viale – presidente Cuspi; Rossella Salvi –coordinatrice del progetto)</i> | 5 |
| <i>La storia istituzionale delle province italiane (Gaetano Palombelli - Upi)</i>                 | 6 |

### ***PARTE PRIMA: L'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007***

|                                                                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>La demografia delle province italiane dall'Unità di Italia ad oggi</i>                                                                                                        | 17 |
| di Rossella Salvi e Cristina Biondi (Ufficio di Statistica della Provincia di Rimini) e di Monica Mazzoni e Francesco Scalone (Ufficio di Statistica della Provincia di Bologna) |    |
| <i>Il mosaico socio-demografico delle province italiane dal 1951 al 2007</i>                                                                                                     | 25 |
| di Cinzia Viale e Claudio Bellato (Ufficio di Statistica della Provincia di Rovigo)                                                                                              |    |
| <i>Il grado di urbanizzazione della popolazione nelle province italiane</i>                                                                                                      | 33 |
| di Paola D'Andrea e Caterina Bianco (Ufficio di Statistica della Provincia di Pesaro-Urbino)                                                                                     |    |
| <i>Le province e la popolazione montana</i>                                                                                                                                      | 38 |
| di Paola D'Andrea e Caterina Bianco (Ufficio di Statistica della Provincia di Pesaro-Urbino)                                                                                     |    |

### ***PARTE SECONDA: Le province italiane. Alcune dinamiche socio-economiche***

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Le province "metropolitane": trend e modelli insediativi (1861-2001)</i>                                | 43 |
| di Aldo Santori e Teresa Ammendola (Ufficio di Statistica della Provincia di Roma)                         |    |
| <i>La longevità in Italia. Un'analisi a livello provinciale dal 1992 al 2007</i>                           | 54 |
| di Annalisa Chiaretti (Ufficio di Statistica della Provincia di Rieti)                                     |    |
| <i>Gli immigrati: una nuova risorsa demografica per le province italiane</i>                               | 62 |
| di Giusy Villasi (Ufficio di Statistica della Provincia di Reggio Calabria)                                |    |
| <i>50 anni di domanda turistica nelle province italiane</i>                                                | 66 |
| di Rossella Salvi e Massimo Zanghini (Ufficio di Statistica della Provincia di Rimini)                     |    |
| <i>Le "tre capitali" d'Italia: studio statistico demografico longitudinale dall'Unità d'Italia ad oggi</i> | 70 |
| di Franco Fava (Ufficio di Statistica della Provincia di Torino)                                           |    |

## Presentazione

L'Assemblea generale delle Province di Torino si celebra nell'anno del centenario dell'Unione delle Province d'Italia che nasce nel 1908 per farsi portavoce degli interessi delle Province nei confronti dello Stato in un momento storico in cui gli enti locali, i Comuni e in parte anche le Province, cominciano ad ampliare il loro campo di azione e la loro autonomia, rendendosi protagonisti di novità importanti dal punto di vista giuridico ed istituzionale.

La vicenda delle Province italiane è stata sempre travagliata. Fin dalla nascita dello Stato unitario, si è posta in discussione la necessità di questo livello istituzionale di governo, a scadenze più o meno regolari.

Anche oggi da più parti si invoca l'abolizione delle Province, ma non si considera che un'espressa previsione costituzionale le definisce come parti costitutive della Repubblica e pertanto sarebbe necessario l'iter aggravato delle leggi di revisione costituzionale per eliminare le Province dal panorama istituzionale italiano. Queste invocazioni appaiono allora come una levata di scudi per impedire l'opera di riordino istituzionale che dovrebbe necessariamente derivare dall'attuazione delle disposizioni costituzionali del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione.

La presente pubblicazione, curata dal "Coordinamento degli uffici di statistica delle province italiane" a cui va il nostro ringraziamento, illustra come le Province, al di là del dato costituzionale, sono un corpo vivo che dall'origine dello Stato unitario ad oggi si è modificato di continuo per rispondere all'evoluzione reale della società italiana.

La storia del nostro Paese dimostra, infatti, che la provincia si consolida come il livello territoriale intorno al quale si articola l'organizzazione sociale, politica, economica del Paese (i partiti politici, le associazioni sindacali e imprenditoriali, le diocesi, i gruppi di interesse...) e che non è perciò possibile eliminare un punto di riferimento istituzionale che abbia la legittimazione democratica di rappresentare la comunità provinciale.

Nel DPEF approvato a luglio, il Governo si è impegnato ad approvare entro la fine dell'anno due provvedimenti normativi che dovrebbero segnare finalmente l'avvio dell'attuazione della riforma costituzionale del 2001: il "Codice delle autonomie" (per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) e la delega sul federalismo fiscale.

Le Province italiane sono pronte a dare il loro contributo nella scrittura di questi provvedimenti per procedere ad un profondo riordino delle istituzioni territoriali che permetta al nostro Paese di avere un'amministrazione snella, efficiente e veramente al servizio dei cittadini e delle imprese.

Piero Antonelli  
Direttore Generale UPI

## Introduzione

Nella ricorrenza del centenario dell'Unione delle Province d'Italia, il Coordinamento degli Uffici di Statistica delle Province coglie l'occasione per proporre un contributo, che è anche una piccola testimonianza dell'ottica di sistema in cui opera.

Il CUSPI è un organismo tecnico per la funzione statistica a supporto della governance locale che, da alcuni anni, si è costituito ed è attivo nell'ambito dell'UPI. Molteplici sono le attività condotte dagli Uffici di Statistica, in primis la promozione della cultura statistica all'interno dei propri enti e la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

Proprio attingendo e organizzando dati da fonti statistiche ufficiali, alcuni Uffici di Statistica hanno contribuito alla realizzazione di questa pubblicazione, con l'obiettivo di offrire al sistema delle Province uno strumento di analisi che non esaurisca la sua funzione nel breve tempo, ma si presti ad essere agevolmente e regolarmente aggiornato. Si tratta di un'ampia libreria di dati soprattutto demografici (che partono dal primo censimento condotto dopo l'Unità d'Italia fino al 2007), con qualche spunto sociale ed economico.

Nello spazio temporale di oltre 140 anni sono analizzate le principali tendenze demografiche che hanno interessato le diverse realtà provinciali, anche in relazione all'anno d'istituzione. Alcuni approfondimenti riguardano le città metropolitane, la urbanizzazione dei territori, lo sviluppo turistico, l'immigrazione, lo sviluppo umano e la speranza di vita. Una parte è riservata allo sviluppo demografico delle tre capitali d'Italia.

Le variazioni all'assetto dei confini amministrativi intervenute negli anni hanno reso necessari alcuni accorgimenti per facilitare le analisi, i confronti e le rappresentazioni cartografiche, altrimenti piuttosto complicati. Pertanto, le suddivisioni scelte sono in alcuni casi "ai confini attuali" e in altri "ai confini dell'epoca".

I risultati ottenuti con questa iniziativa sono uno stimolo a continuare nel percorso, intrapreso dal CUSPI, di affermazione del ruolo della statistica pubblica anche attraverso il concreto impegno e la collaborazione di colleghi che quotidianamente operano nel Sistema Statistico Nazionale. A loro vanno i nostri ringraziamenti, oltre che all'Unione delle Province d'Italia, che ha reso possibile il progetto.

La Coordinatrice del progetto  
Rossella Salvi

La Presidente del CUSPI  
Cinzia Viale

# La storia istituzionale delle Province italiane<sup>1</sup>

## 1. *L'origine storica*

Il termine “provincia”, se si vuole andare indietro nel tempo, risale all'Impero romano. Le province erano territori conquistati (“pro – victae”) amministrati da un magistrato (propretore, proconsole) inviato da Roma. La Provincia, in questo contesto, ha la natura giuridica di una ripartizione del territorio dell'Impero nella quale gli abitanti non godono degli stessi diritti di chi ha la cittadinanza romana.

Con la fine dell'Impero romano l'ordinamento territoriale provinciale si modifica notevolmente. Le invasioni barbariche portano alla nascita di nuove divisioni territoriali (ducati, contee, marchesati) che caratterizzeranno l'epoca feudale. In tale contesto i singoli feudi non sono sottoposti ad una diretta autorità statale superiore, ma si propongono essi stessi come signorie con una forte autonomia rispetto al potere del sovrano comune (Impero o Chiesa).

La forte autonomia permane anche nel periodo comunale in cui sono le “città” che attraggono nella loro sfera di influenza politica ed economica il territorio circostante. Questo stretto rapporto tra la città e il contado rappresenta uno dei tratti peculiari dell'attuale articolazione territoriale delle province italiane che, generalmente, si organizzano intorno ad una città capoluogo, che costituisce il punto di riferimento degli interessi che gravitano nel territorio provinciale.

Con la lenta ricomparsa dell'autorità statale (intorno alle signorie e ai principati) le province riappaiono come divisioni amministrative territoriali, fenomeno che si consolida con la nascita dei moderni stati nazionali.

L'ambivalenza storica del termine “provincia” si ritrova come costante anche nell'attuale ordinamento italiano, nel quale il termine assume un duplice significato:

- circoscrizione amministrativa dello Stato, sede dei più importanti organi periferici (prefetti, intendenti di finanza, ecc.);

<sup>1</sup> di Gaetano Palombelli (UPI)

- ente pubblico territoriale che ha il compito di curare gli interessi di un territorio che comprende più comuni.

## ***2. L'ordinamento provinciale nello Stato unitario***

È evidente che, ai fini della ricostruzione storica che ci interessa, il passaggio determinante dal quale prendere le mosse è quello dell'unificazione dell'Italia, quando il nuovo stato unitario ha dato un nuovo assetto all'organizzazione amministrativa del territorio.

Nel contesto del primo stato unitario italiano, la Provincia si caratterizza come ente intermedio tra il Comune e lo Stato, soprattutto come sede del decentramento dell'amministrazione centrale, dove la figura del Prefetto, rappresentante del Governo in sede locale, controlla la molteplicità delle istituzioni ereditate dagli stati preunitari. La Provincia rappresenta pertanto una creazione del legislatore statale, per creare un anello intermedio tra il Comune e lo Stato, che riunisce un insieme di comuni minori intorno alla città più importante (il capoluogo) e che diviene la sede privilegiata del decentramento statale.

Tuttavia, dalla legge comunale e provinciale 23 dicembre 1859 n. 3702, confluita nella legge 1865 n. 2248, emerge chiaramente che quello provinciale risulta di gran lunga il livello territoriale preferito dal potere politico centrale, in quanto più omogeneo dal punto di vista del territorio e degli interessi che ad esso fanno capo. In base allo Statuto albertino *“le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge”*. Nella scelta del legislatore del tempo, la deputazione provinciale è presieduta dal Prefetto ed ha forti poteri di controllo sugli enti ed i livelli amministrativi inferiori (comuni, mandamenti, circondari). L'obiettivo vero è la legittimazione dell'ordinamento provinciale sabaudo (di origine francese) per fornire una struttura amministrativa uniforme a tutto il Paese, facendo divenire la Provincia *“una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente tra loro”*.

Con il passare del tempo, la Provincia si consolida come il livello territoriale intorno al quale si articola l'organizzazione sociale, politica, economica del Paese. I partiti politici, le associazioni sindacali e imprenditoriali, le diocesi, i vari gruppi di interesse, si organizzano quasi sempre a livello provinciale.

I tre Testi unici delle leggi comunali e provinciali del 10 febbraio 1889, n. 5981, del 21 maggio 1908 n. 269, del 4 febbraio 1915, n. 148, delineano un'evoluzione delle Province come enti dotati di una limitata autonomia: con il passare degli anni si espande lentamente l'autonomia locale e si rompe lo stretto collegamento tra la Provincia ed il Prefetto, poiché questo perde la presidenza della Deputazione provinciale, che diviene carica elettiva.

Con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839 e la legge 27 dicembre 1928 n. 2692 si ritorna ad un accentramento dei pubblici poteri locali nelle mani dei Prefetti e del potere politico centrale. Il processo di espansione dell'autonomia locale viene interrotto dal fascismo, che vede come ostacolo le giunte cattoliche e socialiste (nonché liberali) che si erano costituite negli enti locali. Viene pertanto meno nei Comuni e nelle Province il principio di elettività e di rappresentanza ed i vertici degli enti sono nominati direttamente con decreto reale.

L'ordinamento delle Province trova il suo consolidamento definitivo con il T.U. del 3 marzo 1934, n. 383, nel quale la Provincia viene definita come "ente autarchico territoriale" a cui sono riconosciute la personalità giuridica e una limitata autonomia amministrativa. La Provincia ha competenze proprie, secondo quanto stabilito dalle leggi, anche se esse si limitano principalmente alla viabilità e al settore socio-sanitario. Vengono superati i mandamenti e i circondari, come circoscrizioni amministrative: l'amministrazione statale a livello locale si articola pertanto solo su 2 livelli territoriali (comunale e provinciale).

Le scelte operate nel '34 perdureranno per lungo tempo anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana. Con la caduta del regime fascista, l'esigenza prioritaria era quella della restituzione delle libertà politiche alla cittadinanza e agli enti territoriali: viene ripristinata immediatamente l'elettività dei consigli provinciali, che al loro interno eleggono il Presidente e la Giunta provinciale.

La stessa circostanza per cui si decide di far precedere le elezioni amministrative a quelle per l'Assemblea costituente indica come le forze politiche ritenessero non immediatamente necessaria una riforma del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934, una volta ristabilito il principio dell'elettività delle amministrazioni locali.

### ***3. Le Province nella Costituzione***

Nella Costituzione del '48 si afferma il principio dell'autonomia e del pluralismo istituzionale, che segna una svolta profonda rispetto all'impianto accentrato ed uniforme dell'ordinamento amministrativo dello Stato italiano.

Nell'art. 5, accanto alla affermazione dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, vi è il pieno riconoscimento e la promozione dell'autonomia locale, l'obiettivo del più ampio decentramento dell'amministrazione statale e dell'adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Si pongono i presupposti di un sistema delle autonomie non compresso dal potere centrale.

Dal punto di vista dell'articolazione territoriale, nel dibattito all'interno dell'Assemblea costituente, prevale all'inizio la volontà di superare le Province a seguito della previsione costituzionale delle Regioni. Dopo una lunga discus-



sione che tiene conto di ragioni politiche, sociali e istituzionali, viene approvato il testo dell'art. 114 che è rimasto in vigore fino al 2001: *“La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”*.

Nella Costituzione del '48 è evidente una distinta dignità costituzionale tra Regioni ed enti locali, poiché le Regioni sono enti disciplinati direttamente dalla Costituzione, mentre i Comuni e le Province sono disciplinati dal legislatore ordinario, in quanto enti autonomi "di rilevanza costituzionale" il cui ordinamento deriva (almeno nei principi) da leggi generali della Repubblica: l'art. 128 della Carta costituzionale del '48 afferma infatti che *“Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”*.

Le disposizioni transitorie della Costituzione prevedono che il legislatore proceda celermente alla revisione dell'ordinamento comunale e provinciale alla luce dei nuovi principi costituzionali. Nonostante ciò, l'ordinamento delle autonomie locali è restato per lungo tempo ancorato a quanto previsto dal T.U. del 1934 e si è data priorità all'attuazione dell'ordinamento regionale.

L'istituzione delle Regioni negli anni '70 ha rappresentato un momento di svuotamento e di svilimento dell'istituzione provinciale. Le Regioni, all'inizio della loro esperienza, hanno tentato di superare completamente il livello provinciale, ancora percepito come la "longa manus" dell'amministrazione statale, ed hanno preferito cercare un rapporto diretto con le amministrazioni comunali o di creare enti di dimensione comprensoriale che dipendessero interamente dalla legislazione regionale e che soddisfacessero meglio le esigenze funzionali da questa stabilite.

Solo verso la fine degli anni '80 si è spento il dibattito sull'abolizione delle Province, anche a seguito dell'isterilirsi dell'esperienza dei consorzi e dei comprensori (che sono diventate spesso sedi di occupazione diretta del potere da parte dei partiti). Si è fatta invece strada l'esigenza di rivedere l'articolazione e le funzioni degli enti locali a partire da quanto previsto dalla Costituzione, e si è giunti pertanto alla riforma delle autonomie locali del 1990, che innova in profondità e supera completamente la legislazione ereditata dal passato.

#### **4. Le Province nelle riforme amministrative degli anni '90**

La legge 8 giugno 1990, n. 142 *"Ordinamento delle autonomie locali"* rappresenta la prima coerente attuazione dei principi di autonomia prefigurati nella Costituzione. Essa si configura come legge generale di principi che disciplina gli aspetti fondamentali dell'ordinamento locale, ma lascia un'ampia iniziativa all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, che non possono essere più considerati soltanto come enti autarchici.

In tale contesto, la Provincia viene definita come “*l'ente locale intermedio fra Comune e Regione*” che “*cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale*”. La Provincia, ente che rappresenta in via generale la comunità provinciale e ne cura gli interessi, non si pone più in alternativa alla Regione, ma diventa l'anello di collegamento tra questa ed i Comuni.

Viene definito un elenco di materie molto ampio, nell'ambito del quale la legislazione regionale può individuare puntualmente ed organicamente le funzioni da attribuire alle Province. Si riconoscono direttamente in capo alla Provincia funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale (soprattutto attraverso la partecipazione alle funzioni di programmazione regionale) nonché importanti funzioni operative nei settori della scuola, della viabilità, dei trasporti, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Allo stesso tempo viene riconosciuta alla Provincia la funzione di assistenza verso i Comuni e gli altri enti locali del territorio e la possibilità di svolgere in collaborazione con essi attività attraverso convenzioni, accordi di programma, forme associative.

La nuova collocazione istituzionale della Provincia ha un impulso effettivo ed un ulteriore sviluppo con la legge 25 marzo 1993, n. 81, che prevede l'elezione diretta dei Sindaci e del Presidente di Provincia. Questa legge rompe con il sistema di legittimazione tradizionale che assegnava ai partiti un ruolo "quasi" esclusivo nella determinazione dei livelli di rappresentanza politica e si inserisce nella stagione di riforme amministrative, che valorizzano la responsabilità diretta dell'amministrazione nei confronti del cittadino.

L'elezione diretta del Presidente della provincia ha indubbiamente imposto una selezione più accurata del personale politico rispetto al passato. La riforma della dirigenza, la sua responsabilizzazione e crescita di autonomia rispetto al livello politico, hanno creato i presupposti (e certo l'esigenza) di una diversa qualità del personale, che nelle amministrazioni provinciali trova condizioni organizzative adeguate sul piano delle strutture e delle risorse utilizzabili.

La consapevolezza di questa nuova dimensione istituzionale della Provincia è il presupposto essenziale per comprendere al meglio il processo di riforma e di decentramento amministrativo innescato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, che ribalta il rapporto tra centro e periferia nell'attribuzione delle funzioni amministrative, sulla base dell'assunzione del principio di sussidiarietà come principio guida dell'organizzazione dei poteri pubblici. Con questa legge (e soprattutto con il D. Lgs 112/98) sono trasferite alle Regioni e agli enti locali molte funzioni prima svolte dalle amministrazioni centrali anche a livello periferico. In tale processo, le Province divengono il naturale destinatario delle funzioni prima svolte dall'amministrazione statale a livello locale (servizi per l'impiego, edilizia scolastica delle scuole superiori, programmazione dell'offerta formativa, strade provinciali, trasporti, ecc.).

Le trasformazioni legislative mirano ad un adeguamento degli apparati istituzionali e amministrativi per renderli capaci di sostenere le sfide competitive del sistema Paese. Lo svuotamento degli stati nazionali, il processo di unificazione europea, le sfide dell'economia mondiale, spingono ad una valorizzazione delle autonomie locali. Il nuovo ruolo provinciale diviene, in questo quadro, componente necessaria della impostazione delle strategie di sviluppo, basate sulla connubio *locale-globale*.

Le esperienze di questi ultimi anni e le prospettive insite nelle riforme legislative, perciò, invitano le Province a superare il ruolo di anonimi comprimari e ad assumere il ruolo strategico di “registe” del governo del territorio e dello sviluppo locale, come enti di governo di area vasta. Tale ruolo viene suggellato dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali del 2000, nel quale si riconosce esplicitamente alle Province un ruolo attivo nel coordinamento e nella promozione dello sviluppo locale: “*La Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*”.

## **5. Le Province nella Costituzione alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001**

Le scelte operate dal legislatore ordinario in materia di decentramento amministrativo trovano una conferma nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che riforma profondamente il titolo V, parte II, della Costituzione.

La riforma equipara il rango costituzionale di differenti livelli di governo. *Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato*, sono tutti elementi costitutivi della Repubblica ed hanno pari dignità ed autonomia costituzionale (art. 114, comma 1).

In tale quadro le Province sono “*enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*” (art. 114, comma 2). Viene abrogato l'articolo 128 della Costituzione che attribuiva alla legge statale (legge generale della Repubblica) il compito di regolare i principi e le funzioni delle autonomie.

La riforma costituzionale si fonda su due principi guida: il “*principio di autonomia*” ed il “*principio di sussidiarietà*”.

L'art. 117 della Costituzione ribalta la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, assegnando a queste ultime una generale competenza residuale in materia legislativa e regolamentare. In tale contesto, tuttavia, l'art. 117, comma 2, lett. p) indica, tra le competenze esclusive della legislazione statale, la “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*”.

Per comprendere esattamente la portata delle nuove disposizioni costituzionali occorre verificare come si collocano le Province nei rapporti con i legi-

slatori (Regioni e Stato) e con gli altri Enti locali riconosciuti direttamente dalla Costituzione (Comuni e Città metropolitane). Ai fini di tale verifica occorre fare interagire i principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che regolano l'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo territoriale.

Lo Stato e le Regioni, infatti, esercitano essenzialmente funzioni legislative e dovrebbero perciò concentrare le proprie attività sui compiti di legislazione, regolando l'attribuzione delle funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane. Solo quando una funzione amministrativa deve essere necessariamente esercitata a livello superiore, per garantirne l'unitarietà e la funzionalità, è giustificabile il suo esercizio da parte dell'amministrazione regionale e statale. Nell'attribuzione delle funzioni amministrative, guidano il legislatore statale e regionale, accanto al principio di sussidiarietà, i principi di differenziazione ed adeguatezza, in base ai quali è possibile definire l'ottimale ripartizione delle funzioni ai diversi livelli di governo.

La norma che regola l'attribuzione delle funzioni amministrative è l'art. 118, comma 1. Le funzioni amministrative, in base al principio di sussidiarietà, sono generalmente *“attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza”*. Questa disposizione non opera direttamente, ma costituisce un principio guida per il legislatore statale e regionale, che deve giustificare ogni spostamento della funzione amministrativa dal Comune verso i livelli superiori di governo. Dal tenore della disposizione si ricava che le funzioni amministrative che non possono essere esercitate dal singolo Comune devono essere esercitate, a livello di area vasta, in primo luogo dalle Province e dalle Città metropolitane (ove esse esistano).

La riforma costituzionale, tuttavia, non si limita a delineare principi guida per l'attribuzione delle funzioni da parte del legislatore statale e regionale. Essa riconosce esplicitamente che le Province (quali Enti locali di governo necessari come i Comuni e le Città metropolitane) sono titolari di *funzioni fondamentali* e di *funzioni proprie*, direttamente garantite dalla Costituzione, accanto alle *funzioni conferite* dalle leggi statali e regionali.

Il riconoscimento costituzionale delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie delle Province fornisce una solida copertura costituzionale al ruolo che esse hanno acquisito con i processi di decentramento. Emerge perciò nettamente l'identità della nuova Provincia, quale ente di governo di area vasta, istituzione per il governo del territorio che rappresenta la comunità provinciale, attraverso le funzioni programmazione e pianificazione, la tutela dell'ambiente e la gestione delle infrastrutture e del territorio, le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, il coordinamento dello sviluppo loca-

le (in raccordo con i diversi operatori locali), l'assistenza ai Comuni e agli enti locali (in un'attuazione del principio di sussidiarietà, che privilegia la risoluzione dei problemi nel territorio attraverso la cooperazione istituzionale tra le autonomie locali).

Il consolidamento delle Province dal punto di vista funzionale ha come complemento il rafforzamento della loro autonomia normativa e amministrativa. L'art. 117, comma 6, attribuisce alle Province la *“potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”*. Allo stesso tempo, con l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione sono coerentemente aboliti i controlli regionali (di legittimità e di merito) sugli atti delle Province.

Da una lettura combinata delle disposizioni costituzionali si ricava che non esiste più un ordinamento generale delle autonomie locali. Lo Stato può disciplinare alcuni aspetti essenziali allo scopo di garantire in tutto il Paese una presenza e una dimensione effettiva ed efficace degli enti locali (delle loro funzioni), le leggi regionali possono conferire funzioni ulteriori, ma l'ordinamento degli uffici e dei servizi provinciali, nonché la dettagliata disciplina delle funzioni esercitate sono rimessi all'*autonomia statutaria e regolamentare* riservata dalla Costituzione alle Province.

Il riconoscimento costituzionale delle Province come *enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione* ha come necessario corollario, nell'art. 119, il riconoscimento dell'autonomia finanziaria e contabile. Le Province *“... hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. ... hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio”*. Le risorse derivanti da queste fonti devono consentire alle province di *“finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*, anche se, in ogni caso, lo Stato si riserva di stabilire risorse aggiuntive tramite fondi perequativi o interventi speciali. All'autonomia finanziaria corrisponde anche l'autonomia patrimoniale: *“le Province ... hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali della legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento”*.

Queste disposizioni sono oggi all'attenzione del Paese, visto che il Governo, nel DPEF approvato a luglio, si è impegnato presentare, come provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 2009, il disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della costituzione in materia di federalismo fiscale e il disegno di legge sul Codice delle autonomie locali per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Dal dibattito in corso si può vedere che, sebbene siano passati ormai sette anni dall'approvazione della riforma costituzionale del 2001, le esigenze di

riforma delle istituzioni secondo i principi di sussidiarietà, autonomia e responsabilità che sono contenuti nelle nuove disposizioni del titolo V, parte II, della Costituzione sono sempre attuali e restano al centro dell'agenda politica del Governo, del Parlamento e del Paese.

**PARTE PRIMA**

*L'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007*





## La demografia delle province italiane dall'Unità d'Italia ad oggi<sup>2</sup>

### *1. Cenni storici sull'istituzione delle province italiane<sup>3</sup>*

Agli attuali confini italiani le province istituite sono 110 di cui 3, Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani istituite nel 2004, diventeranno operative nel 2009 con l'elezione degli organi.

Nel 1861 all'istituzione del Regno d'Italia il territorio italiano era suddiviso in 59 province e i confini del Regno non comprendevano le attuali regioni del Veneto (più la parte della provincia di Mantova a sinistra del fiume Oglio), del Friuli Venezia Giulia, del Trentino-Alto Adige e del Lazio (tranne i circondari di Rieti, allora in provincia di Perugia, Cittaducale in provincia dell'Aquila, Gaeta e Sora in provincia di Terra di Lavoro).

Nel 1866, a seguito della terza guerra di indipendenza sono stati annessi i territori del Veneto (incluso il Friuli) e del mantovano, precedentemente appartenenti all'Impero Austriaco, con l'inglobamento delle previgenti 8 province asburgiche (Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza, Udine), cui segue nel 1868 la provincia di Mantova e nel 1870 di quella di Roma, portando il numero complessivo di province nel Regno d'Italia a 69.

Nel 1920, a seguito della prima guerra mondiale conclusasi con l'annessione della Venezia Tridentina (fino al Brennero) e della Venezia Giulia (da Trieste a Zara esclusa Fiume) viene istituita la provincia di Trento e nel 1923 le tre province della Spezia, di Trieste e dello Ionio. Nel 1924 vengono inoltre i-

<sup>2</sup> A cura di Rossella Salvi e Cristina Biondi dell' Ufficio di Statistica della Provincia di Rimini e di Monica Mazzoni e Francesco Scalone dell'ufficio di statistica della Provincia di Bologna.

<sup>3</sup> La parte storica è tratta da Wikipedia <http://it.wikipedia.org>

stituite le province di Fiume, di Pola e di Zara, portando il numero delle province a 76. Nel 1927 si ha l'istituzione di ben 17 province (Aosta, Vercelli, Varese, Savona, Bolzano, Gorizia, Pistoia, Pescara, Rieti, Terni, Viterbo, Frosinone, Brindisi, Matera, Ragusa, Castrogiovanni, Nuoro) e la soppressione della provincia di Caserta. Altre integrazioni si hanno nel 1934 con la provincia di Littoria e, nel 1935 con la provincia di Asti.

Nel 1941, a seguito dell'aggressione alla Jugoslavia, la provincia di Zara entra a far parte del Governatorato della Dalmazia (comprendente le province di Zara, Spalato e Cattaro), mentre nell'odierna parte centrale della Slovenia occupata dall'Esercito Italiano viene istituita la Provincia di Lubiana. Queste modifiche portano le province del regime a 95 (escluse le zone di occupazione, i governatorati e le colonie).

Alla fine della seconda guerra mondiale nel 1945 la provincia di Aosta viene rinominata Valle d'Aosta, Littoria cambia nome in Latina e viene restituita la provincia già soppressa di Caserta. Nel 1946 la provincia di Apuania viene rinominata provincia di Massa Carrara e nel 1947 l'Italia perde con il Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947 le province dell'Istria, del Carnaro e la Dalmazia nonché parte del territorio di quelle di Trieste e Gorizia, mentre la stessa provincia di Trieste (che consisteva della città di Trieste e di una stretta fascia di territorio, nella parte settentrionale dell'Istria) viene occupata in Territorio Libero dalle forze statunitensi e britanniche e di fatto esclusa dall'Italia.

Alla nascita della Repubblica l'Italia ha un totale di 91 province effettive. Nel 1948 la provincia della Valle d'Aosta viene soppressa e ne vengono trasferite le competenze alla neonata Regione Autonoma. La situazione rimane immutata per oltre 30 anni fatta salva nel 1951 la ridenominazione della provincia dello Ionio in provincia di Taranto e il rientro in Italia nel 1954 della provincia di Trieste. Nel 1968 viene istituita la provincia di Pordenone, cui segue nel 1970 quella di Isernia e nel 1974 quella di Oristano, per un totale di 95 province (inclusa la Valle d'Aosta). L'incremento del numero di province diviene più sostanziale nel 1992 con la creazione di ben 8 province: Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia, mentre Forlì viene rinominata Forlì-Cesena. Nel 2001 la Regione Autonoma della Sardegna istituisce 4 province divenute operative nel 2005, Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias mentre nel 2004 il Parlamento ha istituito le 3 province di Monza e Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani che diverranno operative nel 2009 portando il numero complessivo delle province a 110 (inclusa la Valle d'Aosta).

L'analisi successiva prenderà in considerazione le 107 province italiane istituite prima del 14° Censimento Generale della popolazione i cui dati sono riferiti agli attuali assetti amministrativi.

PARTE PRIMA:  
l'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007

Nel quadro di sintesi della tabella successiva si può osservare l'evoluzione del numero di province istituite dal 1861 ad oggi; i numeri non sempre concordano con alcune osservazioni precedenti a causa della alternanza di istituzioni e soppressioni delle province e della mutata situazione dei confini nazionali.

Tav. 1

| Anno di istituzione delle province italiane ai confini attuali |                  |                |          |             |          |        |          |
|----------------------------------------------------------------|------------------|----------------|----------|-------------|----------|--------|----------|
| ANNI                                                           | Nord-Occidentale | Nord-Orientale | Centrale | Meridionale | Insulare | Totale | Cumulata |
| 1861                                                           | 13               | 8              | 13       | 15          | 9        | 58     | 58       |
| 1866                                                           | -                | 8              | -        | -           | -        | 8      | 66       |
| 1868                                                           | 1                | -              | -        | -           | -        | 1      | 67       |
| 1870                                                           | -                | -              | 1        | -           | -        | 1      | 68       |
| 1920                                                           | -                | 1              | -        | -           | -        | 1      | 69       |
| 1921                                                           | -                | -              | -        | 1           | -        | 1      | 70       |
| 1923                                                           | 1                | 1              | -        | -           | -        | 2      | 72       |
| 1927                                                           | 3                | 2              | 5        | 3           | 3        | 16     | 88       |
| 1934                                                           | -                | -              | 1        | -           | -        | 1      | 89       |
| 1935                                                           | 1                | -              | -        | -           | -        | 1      | 90       |
| 1948                                                           | 1                | -              | -        | -           | -        | 1      | 91       |
| 1951                                                           | -                | -              | -        | 1           | -        | 1      | 92       |
| 1968                                                           | -                | 1              | -        | -           | -        | 1      | 93       |
| 1970                                                           | -                | -              | -        | 1           | -        | 1      | 94       |
| 1974                                                           | -                | -              | -        | -           | 1        | 1      | 95       |
| 1992                                                           | 4                | 1              | 1        | 2           | -        | 8      | 103      |
| 2001                                                           | -                | -              | -        | -           | 4        | 4      | 107      |
| 2004                                                           | 1                | -              | 1        | 1           | -        | 3      | 110*     |
|                                                                | 24               | 22             | 21       | 23          | 17       | 110*   |          |

\* = comprende anche le province di Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani che elegeranno gli organi nel 2009

## 2. *Cenni storici sui censimenti della popolazione italiana*

Il primo censimento demografico unitario italiano risale al 1861 e ha registrato 22,2 milioni di abitanti, su un territorio nazionale che non comprendeva il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige e alcune province del Lazio.

La pratica censuaria venne istituita con cadenza decennale, regola che non venne rispettata nel 1891 per difficoltà finanziarie e nel 1941 per motivi bellici.

In seguito, l'Italia fascista lo rese più frequente, stabilendo una cadenza quinquennale che venne messa in pratica, però, solo nel 1936.

Per i primi due censimenti la popolazione legale dei comuni coincide con la popolazione presente.

Al censimento 1861, essendo in corso nei congressi di statistica dell'epoca un dibattito sulla convenienza di definire la popolazione legale partendo dal principio della popolazione di diritto oppure di fatto, si decise che le schede di censimento dovevano contenere tutti gli elementi necessari per potere ricostituire la famiglia e quindi la popolazione di diritto.

Una circolare dell'11 dicembre 1863, provvedeva a questa esigenza, stabilendo che la popolazione di diritto si componeva in ciascun comune di tutti gli individui presenti, meno gli estranei, e degli assenti iscritti nelle schede di censimento. Il valore riportato nella tavola fu pubblicato nel volume edito dalla Direzione generale della Statistica - Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio del 1865<sup>4</sup>.

Al censimento 1871 la popolazione residente non fu oggetto di pubblicazione. Il valore è stato ricavato sommando quello della popolazione presente con dimora stabile con quello della popolazione assente in totale, riportati nella pubblicazione<sup>5</sup> della Direzione generale della Statistica - Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio del 1874.

I primi 5 censimenti furono realizzati dal Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, successivamente dall'Istat.

### ***3. Dinamica demografia delle province: 1861-2007***

Nel 1861, la popolazione italiana ammontava a 22.176.472 unità, la capitale d'Italia, Torino, raccoglieva il 3,9% dei residenti complessivi, (percentuale che rimane quasi invariata ad oggi che la popolazione italiana è arrivata a 59.131.287 unità), mentre la provincia di Napoli primeggiava tra tutte con i suoi 951.026 abitanti (4,3% della popolazione italiana, per arrivare all'attuale<sup>6</sup> 5,2%).

Le province di Roma e Milano, che quasi cent'anni fa (nel 1911 la popolazione italiana è salita a 35.841.563) concentravano sui loro territori il 6,3%

<sup>4</sup> Statistica del Regno d'Italia - Censimento generale 31 dicembre 1861 - Popolazione di diritto. Firenze, Tipografia letteraria e degli Ingegneri.

<sup>5</sup> Popolazione presente e assente per comuni, centri e frazioni di comuni - Censimento 31 dicembre 1871, Volume I. Roma, Stamperia Reale.

<sup>6</sup> Fonte Istat – Bilancio Demografico - consultabile alla pagina <http://demo.istat.it/>

PARTE PRIMA:  
l'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007

degli italiani, attualmente hanno più che raddoppiato questa percentuale arrivando al 13,4% della popolazione residente italiana.

Uscendo dalla lunga serie dei censimenti ed utilizzando le correnti rilevazioni al 01/01/2007 le province più popolate sono Roma, Milano, Napoli, Torino, Bari, Palermo e Brescia, 7 realtà che da sole concentrano quasi il 30% della popolazione italiana. Negli anni, l'andamento demografico nelle province italiane si è notevolmente diversificato: ci sono province che hanno visto crescere la popolazione residente in maniera sistematica nel tempo, i casi più eclatanti, oltre alle province di maggiori dimensioni demografiche, sono Bergamo, Brescia, Varese, Bari, Caserta, Salerno, Lecce, Taranto, Catania, Cagliari e molte province dell'Italia Nord Orientale. Altre province hanno seguito una dinamica altalenante, mentre talune, da una certa data in avanti, hanno solo perso popolazione. Tra queste ultime troviamo, ad esempio, Alessandria, Asti e l'Aquila, con una popolazione in calo dal 1931; Belluno, Rovigo, Piacenza, Ferrara, Isernia ed Enna che hanno cominciato il loro declino dopo il 1951 e Trieste dopo 1971.

Tav. 2

Province con particolari caratteristiche riportate ai confini attuali

| CARATTERISTICHE DELLE PROVINCE                                        | Denominazione | Valore  |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------|---------|
| La provincia più estesa (Km <sup>2</sup> )                            | Bolzano       | 7400,43 |
| La provincia meno estesa (Km <sup>2</sup> )                           | Trieste       | 211,82  |
| La provincia con più comuni                                           | Torino        | 315     |
| La provincia con meno comuni                                          | Trieste       | 6       |
| dati al 01-01-2007                                                    |               |         |
| La provincia più grande (con più residenti)                           | Roma          | 4013057 |
| La provincia più piccola (con meno residenti)                         | Ogliastra     | 57960   |
| La provincia più densamente popolata (residenti per Km <sup>2</sup> ) | Napoli        | 2632,29 |
| Censimento 2001                                                       |               |         |
| La provincia più grande (con più residenti)                           | Milano        | 3707210 |
| La provincia più piccola (con meno residenti)                         | Ogliastra     | 58389   |
| La provincia più densamente popolata (residenti per Km <sup>2</sup> ) | Napoli        | 2612,17 |
| Censimento 1901                                                       |               |         |
| La provincia più grande (con più residenti)                           | Napoli        | 1244577 |
| La provincia più piccola (con meno residenti)                         | Ogliastra**   | 34318   |
| La provincia più densamente popolata (residenti per Km <sup>2</sup> ) | Napoli        | 1062,71 |
| Censimento 1861                                                       |               |         |
| La provincia più grande (con più residenti)                           | Napoli        | 951026  |
| La provincia più piccola (con meno residenti)                         | Ogliastra**   | 25708   |
| La provincia più densamente popolata (residenti per Km <sup>2</sup> ) | Napoli        | 812,06  |

\*\* La metodologia scelta di utilizzare i dati riferiti ai confini attuali ovviamente ci porta a descrivere realtà e trend "irreali" per l'epoca passata ma necessari per un confronto omogeneo della articolazione territoriale attuale

Anche se nell'analisi della dinamica demografica lungo 140 anni, anche a causa della diversità temporale degli eventi (anno di istituzione e anni censuari di rilevazione), non si è riusciti ad identificare un effetto "istituzione" sulla variazione del numero dei residenti nelle diverse province, è però interessante seguirne l'andamento demografico nei grafici, nelle tabelle e mappe cartografiche che sono consultabili nel cd-rom.

Passando dal dato di popolazione a quello della densità<sup>7</sup> demografica (ab/Kmq) dei territori provinciali, prendendo ad esempio due rilevazioni di inizio secolo (1901 e 2001), emerge che nell'arco di 100 anni alcune province hanno più che triplicato la loro densità abitativa (Latina, Milano e Cagliari), o quasi triplicato (Prato, Rimini, Taranto e Varese), addirittura la capitale, Roma, ha quintuplicato il suo valore passando da 134 ab/Kmq agli attuali 691. La più densamente popolata rimane, però, Napoli con i suoi oltre 2.600 residenti per chilometro quadrato.

La rappresentazione cartografica<sup>8</sup> dei valori di densità, attraverso una scala cromatica che identifica 8 classi di valori, rende immediatamente visibile l'attrattività della provincia di Napoli che, all'Unità d'Italia registrava oltre 800 ab/Kmq e già negli anni '60 (del '900) superava quota 2.000 ab/kmq. Milano parte, invece, con 352 ab/Kmq ed arriva a superare i 1.000 nel 1936.

La provincia di Trieste i cui dati sono disponibili dal 1921 registra, già da questa data una densità di oltre 1.200 ab/Kmq (quota superiore a quella attuale di circa 100 ab/Kmq).

Roma il cui primo dato disponibile è del 1871 (anno in cui diventa capitale) parte con 81 ab/Kmq e supera quota 500 negli anni 60, dal 1991 raggiunge i 700 ab/Kmq e si mantiene su questi livelli anche per gli anni successivi (il ridimensionamento del 2001 è l'effetto della sottostima della rilevazione censuaria).

Nel 1921 solo Napoli e Trieste superavano i 1000 ab/Kmq, seguite da Milano 788 ab/kmq e Genova 420 ab/kmq.

<sup>7</sup> Densità calcolata rapportando la popolazione residente alla superficie territoriale aggiornata ai confini attuali.

<sup>8</sup> A cura di Claudio Bellato, Ufficio Statistica – Provincia di Rovigo

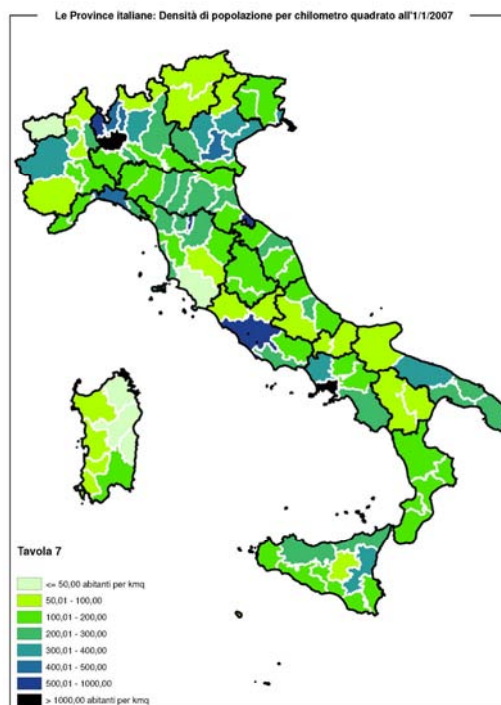
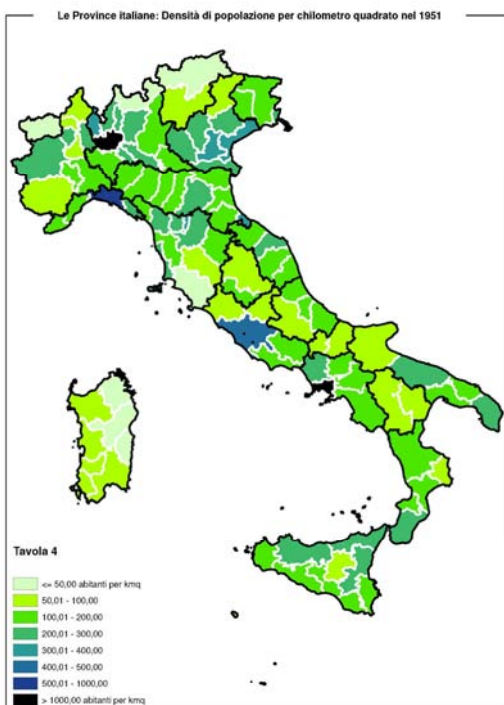
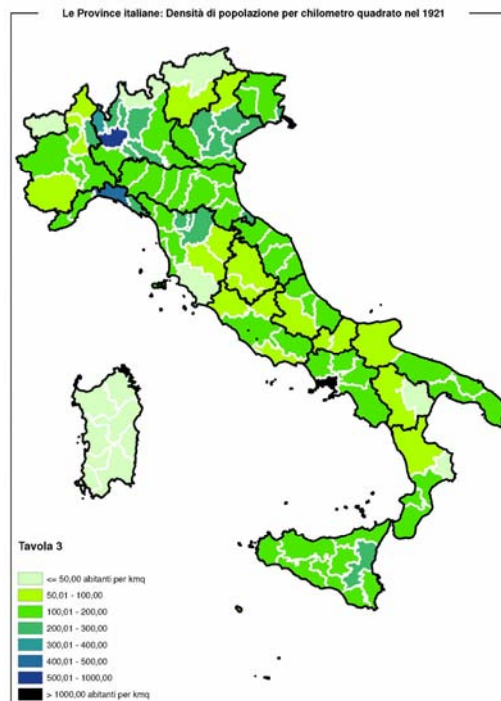
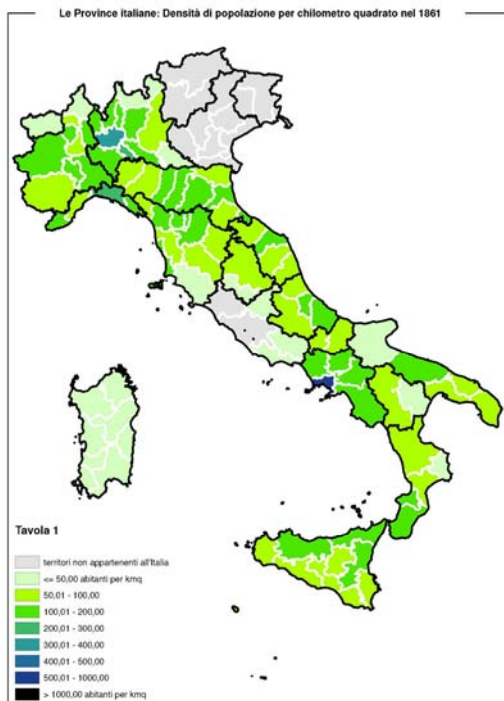
PARTE PRIMA:  
l'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007

Per omogeneità di rappresentazione e analisi è stata fatta la scelta di riferire i dati, come già precedentemente sottolineato, all'attuale articolazione territoriale delle province. Questo fa sì che, nei cartogrammi, con date più antiche, i territori delle attuali regioni del Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e alcune province del Lazio sono campiti con il colore grigio.

Nel cd-rom sono disponibili ulteriori dettagli e approfondimenti, anche attraverso grafici, tabelle e mappe cartografiche<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Il cd rom contiene le tavole della serie storica (1861-2007) della popolazione residente per ripartizione geografica, regione e provincia (107), per anno di istituzione, superficie territoriale, densità abitativa, numero di comuni, classi di superficie territoriale (dati riferiti ai confini attuali); delle variazioni percentuali e tassi di incremento/decremento della popolazione residente nelle province italiane (107) sul censimento precedente (1861-2007 - dati riferiti ai confini attuali); concentrazione della popolazione residente per provincia e per capoluogo (1861-2007 - dati riferiti ai confini attuali); graduatoria province per estensione, numero di residenti e densità abitativa (dati riferiti ai confini attuali). Il cd-rom contiene inoltre grafici relativi alla dinamica evolutiva della popolazione residente nelle province italiane per ripartizione geografica. Censimenti 1861-2001 (dati riferiti ai confini attuali) e cartogrammi della densità abitativa e variazioni percentuale per anni diversi.

L'evoluzione demografica delle province dal 1861 ad oggi.  
 Studi elaborati in occasione del centenario dell'UPI  
 a cura del CUSPI





## **Il mosaico socio-demografico delle province italiane dal 1951 al 2007<sup>10</sup>**

### **1. Introduzione**

I dati del 14° Censimento della popolazione e delle abitazioni sono consultabili sul sito dell'ISTAT in un data warehouse in cui si trova anche, con un confronto coi tre censimenti precedenti, un set di indicatori demografici disponibili fino al dettaglio provinciale e per i comuni con popolazione oltre i 150.000 abitanti.

Il confronto di alcuni di questi indicatori<sup>11</sup> (anziani per un bambino, indice di dipendenza, indice di vecchiaia, percentuale di popolazione con meno di 6 anni, percentuale di popolazione di 65 anni e più, numero medio di componenti per famiglia, percentuale di famiglie unipersonali) con quelli calcolati ai censimenti del 1951 e del 1961<sup>12</sup> e all'1 gennaio 2007<sup>13</sup> consente l'osservazione dell'evoluzione demografica delle province italiane, in un arco temporale di oltre mezzo secolo. Se questa analisi non consente di valutare completamente le trasformazioni di un Paese, può aiutare a cogliere alcuni aspetti particolarmente significativi dei profondi cambiamenti intervenuti nella struttura per età della popolazione e nella composizione delle famiglie e le relative apprezzabili differenze territoriali.

Un tentativo di “raggruppare” le province rispetto alle tendenze osservate o, quanto meno, di individuare delle analogie, è stato effettuato con un'analisi per gruppi (cluster analysis) utilizzando tre indicatori (indice di di-

<sup>10</sup> A cura di Cinzia Viale e Claudio Bellato dell'Ufficio di Statistica della Provincia di Rovigo. Per una lettura completa dello studio si rinvia all'Appendice sul Cd-rom, contenente la forma estesa delle analisi, le tabelle e tutte le cartografie che ne facilitano la comprensione.

<sup>11</sup> Risultati 14° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni – <http://dawinci.istat.it>

<sup>12</sup> ISTAT, *IX Censimento Generale della Popolazione* 1951, SOC. Abete, Roma 1956.

<sup>13</sup> ISTAT, *X Censimento Generale della Popolazione* 1961, SOC. Abete, Roma 1963.

L'evoluzione demografica delle province dal 1861 ad oggi.  
Studi elaborati in occasione del centenario dell'UPI  
a cura del CUSPI

pendenza, indice di vecchiaia, percentuale di famiglie unipersonali di residenti con 65 anni e più sul totale delle famiglie) al Censimento del 2001. A questi sono stati successivamente aggiunti, in due distinte analisi, rispettivamente l'ISU (Indice di sviluppo umano)<sup>14</sup> e il PIL (Prodotto interno lordo pro capite)<sup>15</sup> del 2004.

L'inserimento nella cluster prima dell'ISU e poi del PIL ha l'obiettivo di ricercare similitudini tra le province che superino l'aspetto prettamente demografico e di individuare dei possibili percorsi di approfondimento di ordine sociale ed economico.

## ***2. Le trasformazioni dal 1951 ad oggi***

Due sono gli aspetti che emergono in maniera più evidente dall'analisi condotta: l'invecchiamento della popolazione, dato non certo nuovo, per l'Italia come per tutti i Paesi a Sviluppo Avanzato e il notevole incremento delle famiglie unipersonali.

In Italia, come nel resto dell'Europa, l'invecchiamento della popolazione è dato essenzialmente da due fattori: l'abbassamento dei livelli di fecondità e l'allungamento della vita media. Nel nostro Paese, dopo il baby-boom degli anni sessanta, il tasso di fecondità totale ha subito una progressiva decrescita. Solo negli anni recenti è stata osservata in alcune zone dell'Italia un'inversione di tendenza, dovuta certamente ad un consistente ingresso di popolazione straniera in età feconda, ma anche ad un innalzamento dei tassi di fecondità degli italiani; la speranza di vita ha invece riportato un costante aumento.

L'analisi per provincia ha evidenziato come l'invecchiamento sia stato e, in gran parte sia ancora, un processo comune a tutto lo "stivale", ma con differenti velocità e livelli. Testimoni di questo processo sono i valori sia dell'indice di vecchiaia sia della percentuale di anziani sopra i sessantacinque anni sul totale della popolazione. Questi indicatori sono infatti cresciuti lungo tutto il pe-

<sup>14</sup> Elaborazione dati di fonte Istat e Istituto Guglielmo Tagliacarne.

<sup>15</sup> Fonte: Istituto Guglielmo Tagliacarne

riodo in esame, fatta eccezione per quanto appena accennato circa il recente cambiamento di tendenza.

L'andamento della percentuale di bambini al di sotto di 6 anni, valore legato alle caratteristiche di fecondità di una popolazione, conferma anch'esso il processo di invecchiamento. Nell'arco temporale considerato, questo indicatore è caratterizzato da una diminuzione che interessa tutto il territorio nazionale, ad eccezione del periodo intercorrente tra i censimenti del 1961 e del 1971.

L'ultimo degli indicatori di struttura considerato nell'analisi è l'indice di dipendenza, una misura del carico sociale rappresentato dalla popolazione non attiva sulla popolazione attiva; esso viene considerato un indicatore di rilevanza sociale ed economica ed è influenzato dalla struttura economica di una determinata zona. La sua lettura è abbastanza complessa e ancora più difficili risultano i confronti in una suddivisione territoriale così dettagliata come quella provinciale, molto differenziata dal punto di vista economico e sociale.

Un'analisi congiunta di questo indice con l'indice di vecchiaia può segnalare, nel caso di valori alti di entrambi gli indicatori un potenziale ulteriore invecchiamento della popolazione; viceversa, un alto indice di dipendenza e un indice di vecchiaia basso indicano una presenza più incisiva della fascia di età giovanissima (inferiore ai quindici anni).

Parallelamente, per valutazioni di tipo economico più approfondite, occorre verificare l'incidenza della fascia di popolazione in età attiva. Anche da questa prospettiva sono state rilevate differenze territoriali marcate.

Un ulteriore significativo mutamento, in parte legato al precedente e che interessa l'intera penisola, è quello della composizione delle famiglie, caratterizzate dalla diminuzione del numero di componenti; contestualmente si osserva un aumento generalizzato dell'incidenza delle famiglie con un componente e, all'interno di queste, delle famiglie unipersonali con componente oltre i 65 anni di età.

### ***3. Le similitudini e le differenze al censimento del 2001***

Nella prima fase dell'analisi per gruppi sono stati considerati esclusivamente indicatori demografici (indice di vecchiaia, indice di dipendenza e percentuale di famiglie unipersonali non in coabitazione di individui di 65 anni e più).

Il mosaico che si è ottenuto è composto di quattro gruppi. Il gruppo che comprende quasi tutte le province della Lombardia e del Veneto, il Trentino-Alto Adige, la Sardegna e buona parte del Sud, oltre a Prato, Rimini e Pordenone ha l'indice di dipendenza più basso. Questo esprime una situazione nella quale, pur non sfuggendo al generale processo di invecchiamento, le province sono caratterizzate da una presenza di giovanissimi e di popolazione in età atti-

va maggiore che altrove. Un secondo gruppo, a cui appartengono il resto delle province del Sud (quelle situate nelle zone appenniniche), la quasi totalità della Sicilia e Cuneo, in cui il carico sociale, mediamente alto, è presumibilmente dovuto in misura maggiore alla popolazione in età inferiore ai 14 anni; qui una discreta quota di anziani non vive in famiglia.

Un terzo gruppo, comprendente province principalmente del Centro, di parte del Nord Ovest e del Nord Est, in cui la struttura sociale, di per sé anziana, sembra supportare efficacemente i soggetti dipendenti.

Un quarto gruppo, a cui appartengono territori tra i più anziani (province della Liguria, di parte del Piemonte, della Toscana, dell'Emilia-Romagna e Trieste) presenta valori degli indici che denotano che il carico sociale è principalmente dovuto alla quota consistente di persone anziane.

Nella seconda analisi, agli indicatori precedenti è stato aggiunto l'Indice di sviluppo umano. I raggruppamenti individuati in questa fase sono cinque, poiché il primo gruppo formatosi nella prima fase, ha subito un effetto di "dicotomizzazione": delle province che vi appartengono, geograficamente non contigue, che presentano caratteristiche demografiche simili, una parte (province del Sud e della Sicilia) ha il valore dell'ISU inferiore rispetto al nuovo gruppo creatosi, (province della Lombardia, Veneto, Lazio, tutta la Sardegna, Bolzano, Pordenone, Rimini, Prato, Pescara e Teramo), a cui è associato un valore dell'ISU tra i più alti.

Il secondo gruppo descritto nella prima analisi ha perso alcune province del Lazio, dell'Abruzzo, il Molise e Cuneo a favore del terzo gruppo, mentre vi permangono solo province del Sud e della Sicilia; ad esso è associato a un basso valore dell'ISU. I livelli di ISU più elevati sono associati, inoltre, ai due gruppi che sono risultati nella prima fase come quelli caratterizzati dagli indici di vecchiaia più elevati, da alti indici di dipendenza e da alte percentuali di famiglie unipersonali di ultrassessantacinquenni.

La suddivisione ottenuta con l'introduzione dell'ISU è quindi rappresentata da una parte dall'Italia Meridionale (escluse l'Abruzzo e il Molise) e la Sicilia con l'ISU mediamente più basso rispetto al valore medio nazionale (0,940) e dall'altra dall'Italia Centrale e Settentrionale e dalla Sardegna, con valori medi dell'ISU pari o superiori al nazionale.

Nella terza fase dell'analisi, agli indicatori demografici è stato aggiunto il Prodotto interno lordo pro capite, indicatore utilizzato come misura del benessere prettamente economico. I gruppi ottenuti sono cinque, analoghi a quelli della fase due ma con alcune "correzioni"; sostanzialmente, rientrano in due grandi raggruppamenti: il primo, al quale appartengono l'Italia meridionale e le isole e le provincia di Frosinone, con l'esclusione del Molise, e delle province abruzzesi L'Aquila e Chieti, caratterizzato da valori bassi del PIL, inferiori alla

PARTE PRIMA:  
l'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007

media nazionale. Il secondo, comprendente il resto dell'Italia, è contraddistinto da valori alti del PIL, superiori al dato nazionale.

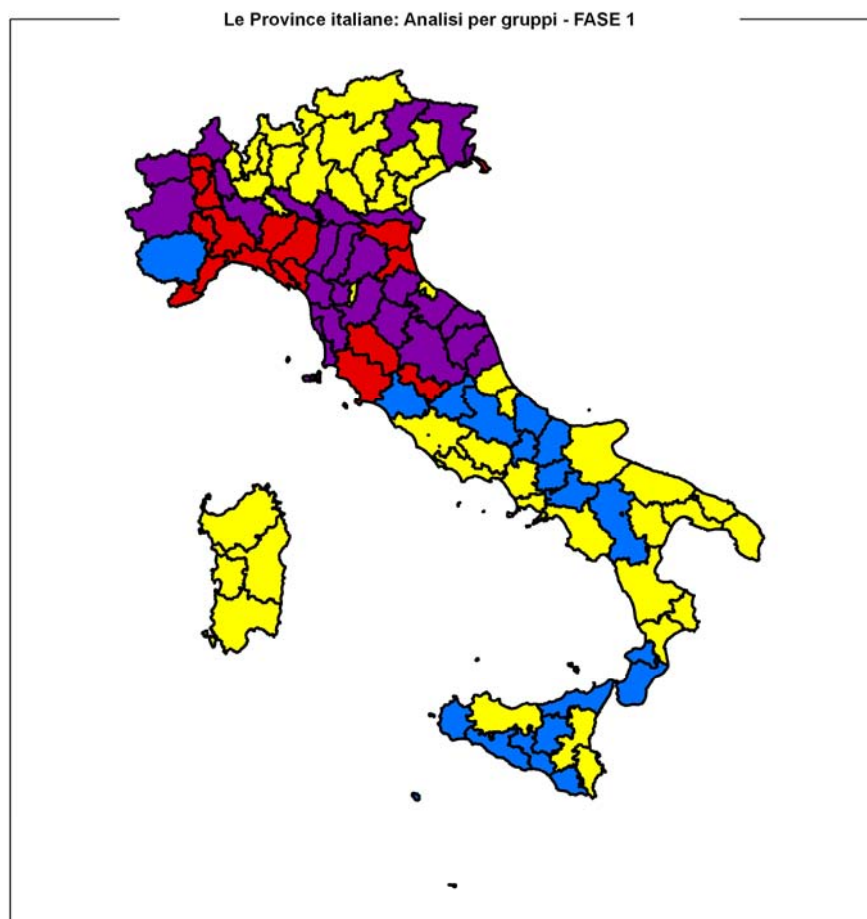
All'interno di questo secondo raggruppamento si ravvisano ulteriori differenze: il gruppo formato da parte della Lombardia e del Veneto, Bolzano e Rimini del Nord, Prato, Roma e Latina del Centro, ad esempio, sembra il più "dinamico", con alte redditività e incidenza di popolazione attiva.

#### ***4. Conclusioni***

Le analisi effettuate mettono in evidenza alcune dinamiche "macro" che interessano tutto il territorio nazionale. Nel grande mosaico italiano si sono delineate dal punto di vista demografico, tramite l'analisi di raggruppamento, alcune somiglianze territoriali che prescindono dalla classica ripartizione geografica. Queste aggregazioni sono superate con l'introduzione sia dell'Indice di sviluppo umano sia del Prodotto interno lordo pro capite, che disegnano una geografia nella quale il tradizionale divario tra Nord, Centro, Sud e Isole viene confermato.

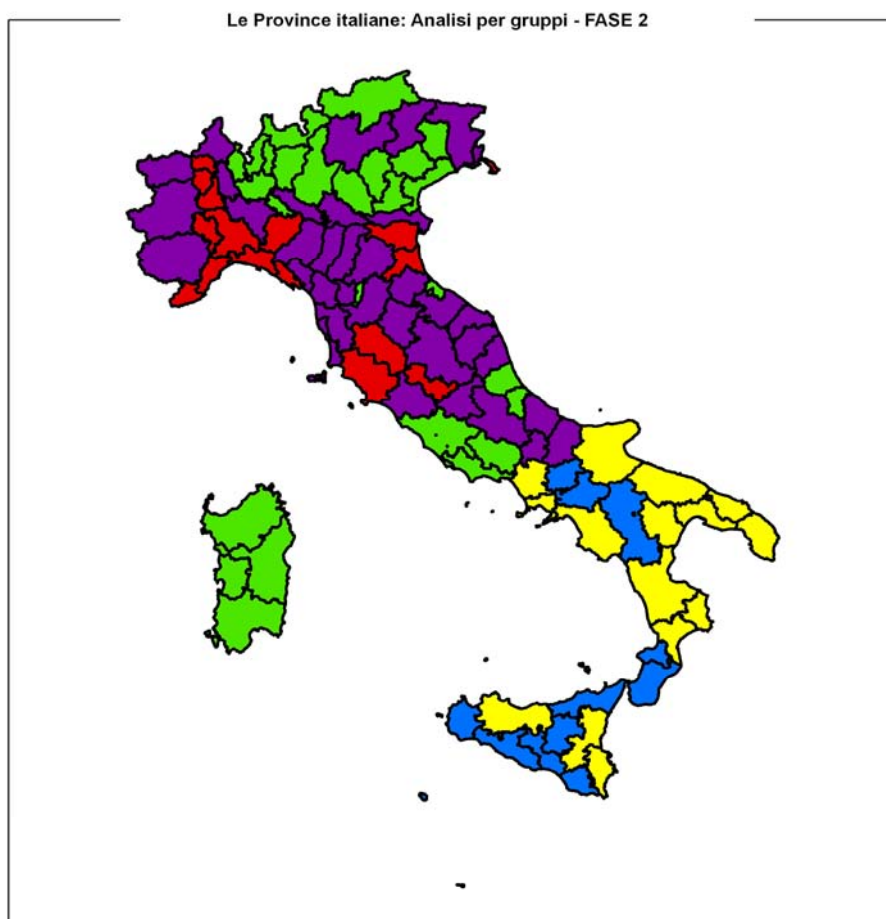
Su alcuni aspetti che ci sono sembrati notevoli ci siamo soffermati a fare delle valutazioni che debbono essere lette come delle "interpretazioni" parziali. L'intento non è stato quello di affrontare in modo esaustivo i molteplici aspetti demografici che i dati disponibili consentirebbero di esaminare, né di trarre delle conclusioni definitive. Il proposito è quello di offrire alcuni spunti che ci appaiono interessanti da affrontare in ulteriori approfondimenti.

L'evoluzione demografica delle province dal 1861 ad oggi.  
 Studi elaborati in occasione del centenario dell'UPI  
 a cura del CUSPI



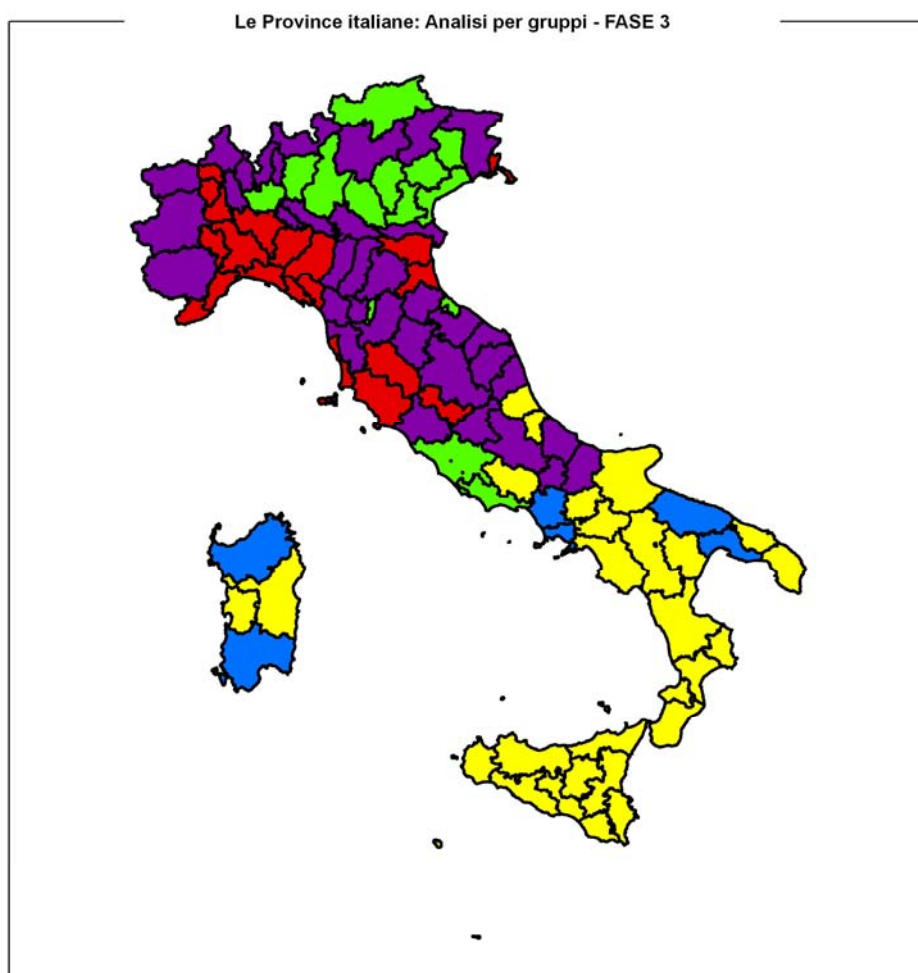
| GRUPPO             | Media<br>Indice di<br>Vecchiaia | Media<br>Indice di<br>Dipendenza | Media<br>% Famiglie unipersonali di<br>residenti con<br>65 anni e più<br>sul totale famiglie |
|--------------------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | 226,29                          | 54,82                            | 16,73                                                                                        |
|                    | 178,72                          | 50,72                            | 13,79                                                                                        |
|                    | 128,85                          | 53,79                            | 14,46                                                                                        |
|                    | 115,71                          | 47,46                            | 11,76                                                                                        |
| <i>VALORI MEDI</i> | <i>131,38</i>                   | <i>49,02</i>                     | <i>12,86</i>                                                                                 |

PARTE PRIMA:  
l'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007



| GRUPPO      | Media<br>ISU | Media<br>Indice di<br>Vecchiaia | Media<br>Indice di<br>Dipendenza | Media<br>% Famiglie unipersonali<br>di residenti con<br>65 anni e più<br>sul totale famiglie |
|-------------|--------------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | 0,94         | 229,29                          | 55,13                            | 16,85                                                                                        |
|             | 0,94         | 174,61                          | 51,38                            | 14,22                                                                                        |
|             | 0,94         | 128,57                          | 46,38                            | 11,77                                                                                        |
|             | 0,90         | 109,86                          | 53,83                            | 13,90                                                                                        |
|             | 0,90         | 93,10                           | 49,16                            | 11,56                                                                                        |
| VALORI MEDI | 0,94         | 131,38                          | 49,02                            | 12,86                                                                                        |

L'evoluzione demografica delle province dal 1861 ad oggi.  
 Studi elaborati in occasione del centenario dell'UPI  
 a cura del CUSPI



| GRUPPO             | Media Pil<br>Procapite | Media<br>Indice di<br>Vecchiaia | Media<br>Indice di<br>Dipendenza | Media<br>% Famiglie<br>unipersonali di<br>residenti con<br>65 anni e più<br>sul totale famiglie |
|--------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | 28.259,94              | 46,02                           | 129,07                           | 11,34                                                                                           |
|                    | 25.590,70              | 54,26                           | 222,93                           | 16,53                                                                                           |
|                    | 25.089,48              | 50,60                           | 164,39                           | 13,90                                                                                           |
|                    | 17.021,67              | 45,30                           | 90,41                            | 10,25                                                                                           |
|                    | 16.511,89              | 51,44                           | 109,15                           | 12,81                                                                                           |
| <b>VALORI MEDI</b> | <b>23.874,00</b>       | <b>49,02</b>                    | <b>131,38</b>                    | <b>12,86</b>                                                                                    |



## Il grado di urbanizzazione della popolazione nelle province italiane<sup>16</sup>

### 1. *Distribuzione dei comuni*

Questa sezione, riguardante il grado di urbanizzazione, ha preso spunto dalla pubblicazione dell' ISTAT "100 statistiche per il Paese – Indicatori per conoscere e valutare".

**Tav. 1 – Numero comuni per grado di urbanizzazione raggruppati per area geografica. (Anno 2001 – valori assoluti)**

| Ripartizione            | Basso | Intermedio | Elevato |
|-------------------------|-------|------------|---------|
| Italia centrale         | 576   | 380        | 47      |
| Italia insulare         | 541   | 184        | 42      |
| Italia meridionale      | 1.001 | 594        | 195     |
| Italia nord occidentale | 1.361 | 1.174      | 526     |
| Italia nord orientale   | 656   | 729        | 95      |
| Totale nazionale        | 4.135 | 3.061      | 905     |

**Tav. 2 – Grado di urbanizzazione dei comuni raggruppati per area geografica. (Anno 2001 – composizione percentuale)**

| Ripartizione            | Basso | Intermedio | Elevato |
|-------------------------|-------|------------|---------|
| Italia centrale         | 57,4  | 37,9       | 4,7     |
| Italia insulare         | 70,5  | 24,0       | 5,5     |
| Italia meridionale      | 55,9  | 33,2       | 10,9    |
| Italia nord occidentale | 44,5  | 38,4       | 17,2    |
| Italia nord orientale   | 44,3  | 49,3       |         |
| Media nazionale         | 51,0  | 37,8       | 11,2    |

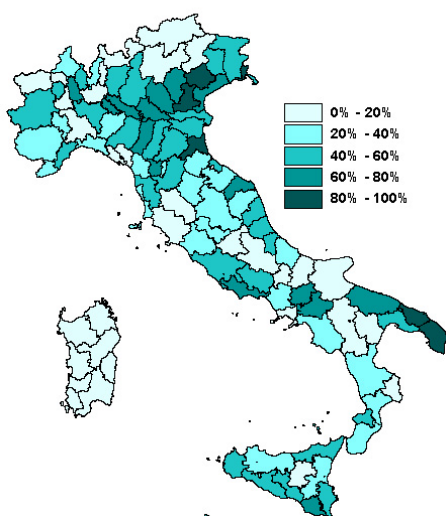
<sup>16</sup> A cura di Paola D'Andrea e Caterina Bianco dell'Ufficio di Statistica della Provincia di Pesaro Urbino

La composizione percentuale si ottiene rapportando il numero dei comuni rispettivamente con basso, medio e alto grado di urbanizzazione al totale provinciale.

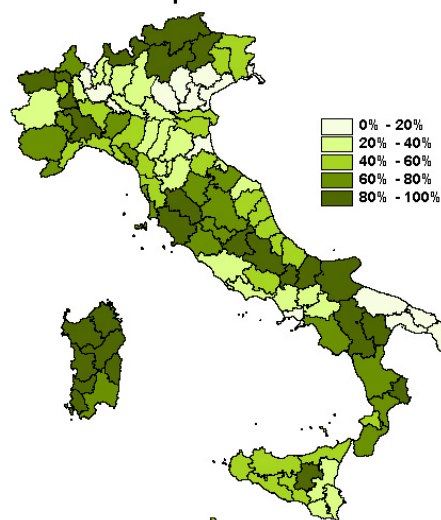
In Italia il 51% dei comuni ha un grado basso di urbanizzazione, il 37,8% ha un grado intermedio ed il restante 11,2% ha un grado elevato.

I comuni a bassa urbanizzazione sono un insieme di aree locali non comprese in aree densamente popolate o in aree intermedie. Le aree locali che coprono in complesso meno di 100 Km<sup>2</sup>, che non raggiungano le densità richieste, ma siano interamente incluse entro aree densamente popolate o aree intermedie, sono considerate come facenti parte di queste. Se, invece, tali aree sono racchiuse fra un'area densamente popolata e una intermedia, sono aggregate all'area intermedia.

**Distribuzione percentuale dei comuni  
con grado intermedio di urbanizzazione  
nelle province italiane**



**Distribuzione percentuale dei comuni  
con basso grado di urbanizzazione  
nelle province italiane**



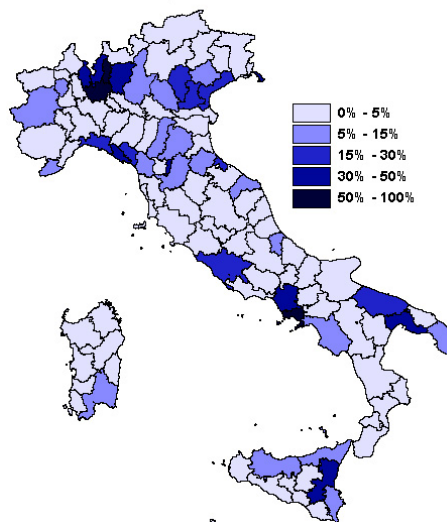
I comuni a media urbanizzazione sono costituiti da un insieme contiguo di aree locali, non comprese in aree densamente popolate, ognuna delle quali con densità di popolazione superiore ai 100 abitanti per chilometro quadrato, che sia adiacente a un'area densamente popolata oppure abbia una popolazione totale di almeno 50.000 abitanti. Le aree locali che coprono in complesso meno di 100 Km<sup>2</sup>, che non raggiungano le densità richieste, ma siano interamente incluse entro aree densamente popolate o aree intermedie, sono considerate

PARTE PRIMA:  
l'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007

come facenti parte di queste. Se, invece, tali aree sono racchiuse fra un'area densamente popolata e una intermedia, sono aggregate all'area intermedia.

I comuni a elevata urbanizzazione sono costituiti da un insieme contiguo di aree locali, ognuna delle quali con densità di popolazione superiore ai 500 abitanti per Km<sup>2</sup>, la cui popolazione totale sia di almeno 50.000 abitanti. Le aree locali che coprono in complesso meno di 100 Km<sup>2</sup>, che non raggiungano le densità richieste, ma siano interamente incluse entro aree densamente popolate o aree intermedie, sono considerate come facenti parte di queste. Se, invece, tali aree sono racchiuse fra un'area densamente popolata e una intermedia, sono aggregate all'area intermedia<sup>17</sup>.

**Distribuzione percentuale dei comuni  
con grado elevato di urbanizzazione  
nelle province italiane**



**Nota:** in questa carta tematica, rispetto alle precedenti, i range sono diversi in quanto i comuni con alto grado di urbanizzazione sono un numero inferiore rispetto alle altre distribuzioni

<sup>17</sup> Fonti utilizzate: Istat, *Atlante statistico dei comuni*; Eurostat, *Regions Statistical Yearbook*

## 2. Distribuzione della popolazione

**Tav. 3 – Popolazione residente per grado di urbanizzazione raggruppati per area geografica. (Anno 2001 – valori assoluti)**

| Ripartizione            | Basso      | Intermedio | Elevato    |
|-------------------------|------------|------------|------------|
| Italia centrale         | 1.943.339  | 4.554.646  | 4.407.914  |
| Italia insulare         | 2.099.156  | 2.504.906  | 1.985.401  |
| Italia meridionale      | 2.676.536  | 5.136.506  | 6.099.266  |
| Italia nord occidentale | 1.797.759  | 4.570.924  | 8.569.879  |
| Italia nord orientale   | 1.757.839  | 5.367.946  | 3.506.440  |
| Totale nazionale        | 10.274.629 | 22.134.928 | 24.568.900 |

**Tav. 4 – Popolazione residente per gradi di urbanizzazione raggruppati per area geografica. (Anno 2001 – composizione percentuale)**

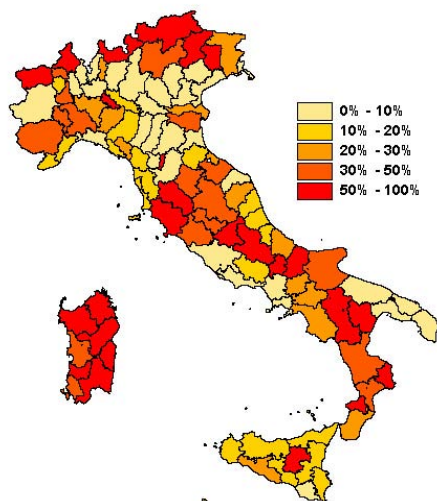
| Ripartizione            | Basso | Intermedio | Elevato |
|-------------------------|-------|------------|---------|
| Italia centrale         | 17,8  | 41,8       | 40,4    |
| Italia insulare         | 31,9  | 38,8       | 30,1    |
| Italia meridionale      | 19,2  | 36,9       | 43,8    |
| Italia nord occidentale | 12,0  | 30,6       | 57,4    |
| Italia nord orientale   | 16,5  | 50,5       | 33,0    |
| Media nazionale         | 18,0  | 38,9       | 43,1    |

In Italia il 43,1% della popolazione vive in zone ad elevata urbanizzazione, il 38,9% in zone a media urbanizzazione ed il restante 18% in zone a bassa urbanizzazione. La percentuale di province, con più del 50% di popolazione residente, che vive in zone ad elevato grado di urbanizzazione è il 19,6%; a grado medio è il 43,9% , mentre a basso è il 23,4%.

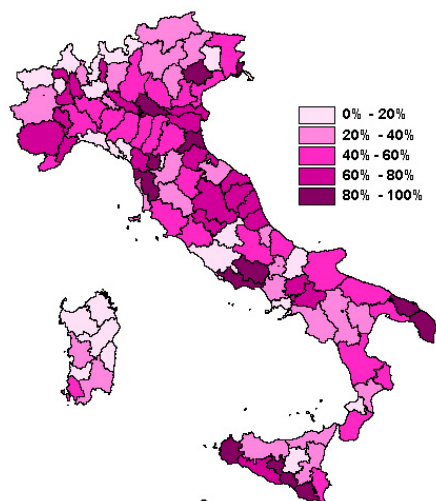
Le province dove la percentuale di popolazione residente in zone a grado elevato di urbanizzazione supera il 50% sono nell'ordine: Napoli (91,3%), Milano (81,9%), Lecco (54,4%). Seguono Como, Varese e Prato con percentuali vicine al 40.

PARTE PRIMA:  
l'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007

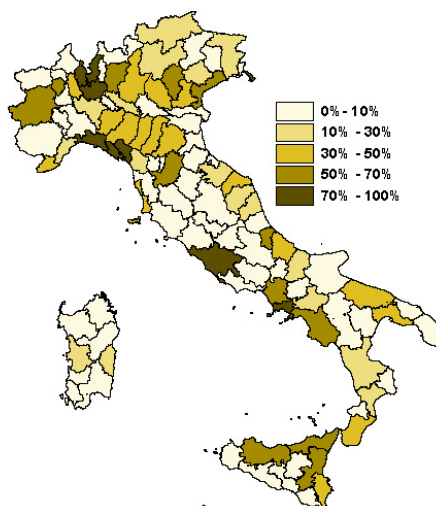
**Distribuzione percentuale della popolazione  
residente nelle province con basso  
grado di urbanizzazione**



**Distribuzione percentuale della popolazione  
residente nelle province con grado  
medio di urbanizzazione**



**Distribuzione percentuale della popolazione  
residente nelle province con alto  
grado di urbanizzazione**



## Le province e la popolazione montana<sup>18</sup>

Questa sezione, riguardante la montanità delle province, ha preso spunto dalla pubblicazione dell' ISTAT "100 statistiche per il Paese – Indicatori per conoscere e valutare"<sup>19</sup>.

La maggior parte dei comuni italiani è classificata come montana (51,9% degli 8.101 comuni), di cui 655 sono parzialmente montani (8,1%) e 3.546 sono totalmente montani (43,8%).

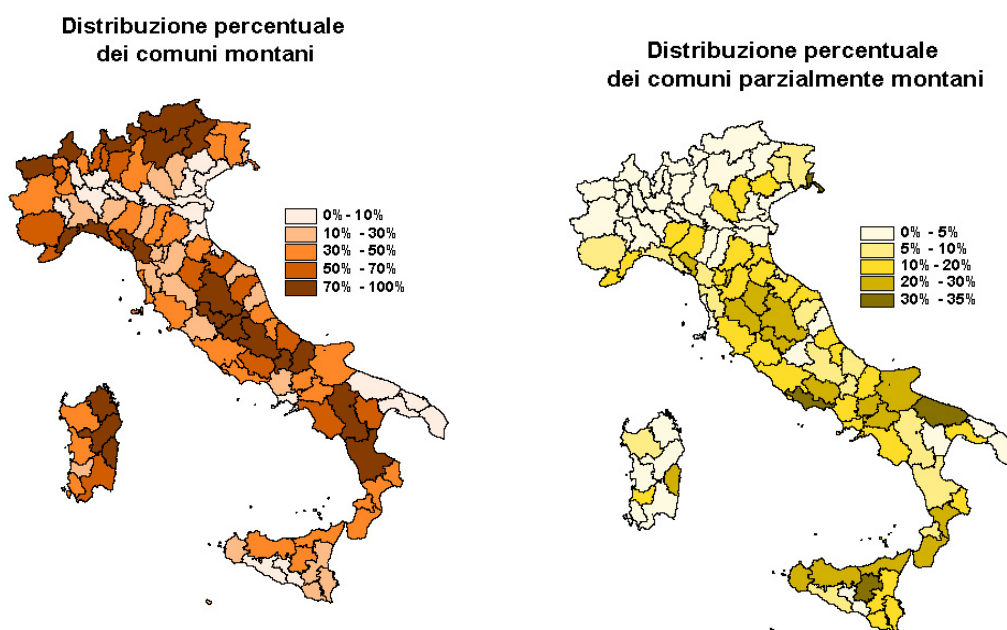
**Tav. 1 – Numero comuni per grado di montanità raggruppati per area geografica. (Anno 2005 – valori assoluti)**

| Ripartizione            | Montani | Parzialmente Montani | Non montani |
|-------------------------|---------|----------------------|-------------|
| Italia centrale         | 461     | 151                  | 388         |
| Italia insulare         | 317     | 102                  | 348         |
| Italia meridionale      | 858     | 253                  | 679         |
| Italia nord occidentale | 1.273   | 60                   | 1.731       |
| Italia nord orientale   | 637     | 89                   | 754         |
| Totale nazionale        | 3.546   | 655                  | 3.900       |

**Tav. 2 – Numero comuni per grado di montanità raggruppati per area geografica. (Anno 2005 – composizione percentuale)**

| Ripartizione            | Montani | Parzialmente Montani | Non montani |
|-------------------------|---------|----------------------|-------------|
| Italia centrale         | 46,1    | 15,1                 | 38,8        |
| Italia insulare         | 41,3    | 13,3                 | 45,4        |
| Italia meridionale      | 47,9    | 14,1                 | 37,9        |
| Italia nord occidentale | 41,5    | 2,0                  | 56,5        |
| Italia nord orientale   | 43,0    | 6,0                  | 50,9        |
| Media nazionale         | 43,8    | 8,1                  | 48,1        |

PARTE PRIMA:  
l'evoluzione demografica delle province italiane 1861-2007



<sup>18</sup> A cura di Paola D'Andre e Caterina Bianco, Ufficio di Statistica della Provincia di Pesaro Urbino

<sup>19</sup> Per la realizzazione di questo capitolo sono state consultate le seguenti fonti: Istat, *Annuario statistico italiano*, 2007; Uncem, Unione nazionale comuni, comunità enti montani

L'evoluzione demografica delle province dal 1861 ad oggi.  
Studi elaborati in occasione del centenario dell'UPI  
a cura del CUSPI

Per comune montano s'intende il comune la cui superficie è stata classificata interamente come montana o il Comune appartenente a Comunità Montana. Legge 97/94 art. 1 comma 3. Quando non diversamente specificato, le disposizioni della presente legge si applicano ai territori delle Comunità Montane ridelimitate ai sensi dell'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Ai fini della presente legge, per "Comuni Montani" si intendono "Comuni facenti parte di Comunità Montane" ovvero "Comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e successive modificazioni" in mancanza della ridelimitazione.

Per comune parzialmente montano si intende quello in cui solo una parte del territorio è stata riconosciuta come montana, in applicazione delle norme sulla classificazione richiamate dall'art. 29 comma 7 lett. a) della legge n. 142/90. Tali comuni possono anche non avere alcun residente nella porzione di superficie che è stata riconosciuta montana.

Per comune non montano s'intende quello non classificato nei precedenti due gruppi

