

D

Dipartimento

S

Scienze

E

Economiche

Note di Lavoro

Università
Ca' Foscari
Venezia

Dipartimento
di Scienze
Economiche

Giovanni Favero

Potere centrale e sapere
locale.

Città e comuni nella
statistica dell'Italia liberale



Potere centrale e sapere locale Città e comuni nella statistica dell'Italia liberale

Giovanni Favero
Università di Venezia

Abstract

Questo intervento intende ricostruire il percorso, segnato da pubblicazioni e indagini a mano a mano più specifiche e da dibattiti teorici spesso sotterranei, attraverso il quale emerse nell'Italia liberale l'idea stessa di una "statistica urbana", connotata in maniera particolare rispetto alla statistica generale del Regno e, in qualche caso, distinta da una "statistica comunale", fatta coincidere essenzialmente con rilevazioni di carattere amministrativo e finanziario.

Il testo è stato presentato al convegno *Territorio e storia: scienza politica cultura*, Università di Trento, Dipartimento di Scienze umane e sociali, 13-15 giugno 2006.

Parole Chiave

Statistica, storia, territorio, città, comuni

Codici JEL

N43, N93

Giovanni Favero
Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta S.Giobbe
30121 Venezia - Italia
Telefono: (+39)041 2349165
Fax: (+39)041 2349176
e-mail: gfavero@unive.it

Le Note di Lavoro sono pubblicate a cura del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Venezia. I lavori riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità del Dipartimento. Le Note di Lavoro vogliono promuovere la circolazione di studi ancora preliminari e incompleti, per suscitare commenti critici e suggerimenti. Si richiede di tener conto della natura provvisoria dei lavori per eventuali citazioni o per ogni altro uso.

Le Note di Lavoro
del Dipartimento di Scienze Economiche
sono scaricabili all'indirizzo:
www.dse.unive.it/pubblicazioni/
Per contatti: wp.dse@unive.it

Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta San Giobbe
30121 Venezia Italia
Fax: +39 041 2349210

Potere centrale e sapere locale Città e comuni nella statistica dell'Italia liberale

1. Il tema del rapporto tra statistica e territorio nell'Italia contemporanea può essere ed è stato trattato su scale e con approcci diversi, ma la funzione giocata dalla misurazione dei fenomeni demografici, economici e sociali nel determinare caratteristiche e modalità del rapporto tra realtà locali e istituzioni appare una costante. Se è vero infatti che altri dispositivi scientifici, come la cartografia,¹ ebbero un ruolo costitutivo ben più importante nel formare la percezione del territorio da parte di un vasto pubblico, che arrivava a comprendere gli alunni delle scuole elementari, la circolazione di pubblicazioni e dati statistici all'interno dell'amministrazione pubblica contribuì in maniera determinante a plasmare l'approccio al territorio delle autorità pubbliche a tutti i livelli, condizionando in maniera consapevole o, più spesso, inconsapevole, scelte politiche gravide di conseguenze.²

Se si scende a esaminare il problema nel dettaglio, un primo aspetto, eclatante, riguarda la questione della suddivisione del territorio nazionale in "compartimenti statistici" sin dal primo decennio successivo all'Unità. La formazione cattaneana di Pietro Maestri, primo direttore della statistica unitaria, lo portò a costruire una ripartizione geografica che ricalcava le regioni storiche, sulla base della quale furono costruite illazioni antropologiche razzistiche sulle "due Italie" a fine '800, ma da cui derivano anche le regioni costituzionali del 1947.³

¹ Vedi l'intervento di Maria Luisa Sturani in questo stesso volume.

² Mi permetto di rinviare in proposito all'esempio relativo al dibattito interno all'amministrazione sull'intervento italiano nella prima guerra mondiale: G. FAVERO, «Interventismo statistico: i rimpatri per causa di guerra tra agosto 1914 e maggio 1915», in A. MENZIONE (a cura di), *Specchio della popolazione: la percezione dei fatti e problemi demografici nel passato*, Udine, Forum, 2003, pp. 137-146.

³ L. Gambi, «L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali», in *Avviamento allo studio geografico della regione*, Firenze, C. a M., 1967, pp. 119-145; S. PATRIARCA, *Numbers and Nationhood. Writing Statistics in Nineteenth-Century Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, cap. VII, *A map of the new nation*, pp. 176-209.

Da un diverso punto di vista, il problema della distinzione città/campagna appare un altro elemento cruciale, che mette in luce la prospettiva urbanocentrica con cui anche i problemi dell'Italia rurale furono indagati dalle classi dirigenti. Lasciando da parte questo tema, in fondo preliminare, ci si occuperà qui esclusivamente di città, e dei municipi che in qualche modo ne costituiscono l'aspetto amministrativo. Volendo si potrebbe scendere ancora un gradino, e prendere in esame come la suddivisione della città in quartieri abbia in qualche caso incontrato l'indagine statistica, soprattutto nel primo '900, fase di fioritura di teorie demografiche ed economiche che cercavano dimostrazione empirica nei dati raccolti dagli statistici municipali.⁴ Ma non è questo il tema di cui vorrei occuparmi in questa occasione.

In questo intervento intendo piuttosto ricostruire il percorso, segnato da pubblicazioni e indagini a mano a mano più specifiche e da dibattiti teorici spesso sotterranei, attraverso il quale emerse nell'Italia liberale l'idea stessa di una "statistica urbana", connotata in maniera particolare rispetto alla statistica generale del Regno e, in qualche caso, distinta da una "statistica comunale", fatta coincidere essenzialmente con rilevazioni di carattere amministrativo e finanziario.⁵

2. Una precisa distinzione a scopo statistico tra la città propriamente detta e l'intero comune che la comprendeva era stata individuata sin dai primi decenni post-unitari, dividendo la popolazione sparsa o aggregata in centri minori da quella del centro principale.⁶ I criteri di definizione dei centri rispetto alle case sparse furono a lungo oggetto di discussione; a possibili classificazioni puramente statistiche o geografiche (continuità o meno dell'abitato), si sovrapponevano infatti concetti giuridici come quello di "comune chiuso" dalla cinta daziaria, che finirono per condizionare l'esito del dibattito, dato il valore legale attribuito ai risultati delle rilevazioni ufficiali ed in particolare dei censimenti.

La distinzione fra popolazione sparsa e accentrata fu usata per tutto l'800 come strumento privilegiato per comprendere le ragioni delle vicende

⁴ G. FAVERO, *I quartieri di Firenze: la costruzione statistica dello spazio urbano*, Università Ca' Foscari di Venezia, DSE, Nota di Lavoro 2003.10, dicembre 2003.

⁵ Riprendo qui numerosi spunti ricavati da G. FAVERO, *Le misure del Regno: Direzione di statistica e municipi nell'Italia liberale*, Padova, Il Poligrafo, 2001.

⁶ Vedi «Cenni statistici intorno alle condizioni demografiche ed edilizie di alcune città italiane ed estere», in «Annali di Statistica», serie III, vol. 9 (1884), p. 4. Negli studi degli anni '80, la distinzione tra il centro principale, altri centri e case sparse comprese nel territorio comunale divenne d'uso corrente, grazie al fatto che i dati dei censimenti fornivano il numero degli abitanti di ogni comune classificandoli in base a questo criterio, sia pure con qualche oscillazione: nel censimento del 1861, la popolazione di ogni comune era stata divisa tra il centro principale, i cosiddetti "casali" (nuclei secondari di popolazione agglomerata) e le case sparse, criterio riproposto poi nel 1881; nel 1871, il metodo di classificazione venne invece modificato, dividendo i comuni in altrettante frazioni «quanti erano i centri maggiori o minori di popolazione agglomerata, con annessa a ciascun centro quella parte di popolazione sparsa nelle campagne circostanti che, per le condizioni topografiche e per le tradizioni locali, suole avere con esso le relazioni più frequenti di interessi»; L. BODIO, «Relazione sui risultati generali del censimento della popolazione del Regno», «Annali di Statistica», serie I, vol. 4 (1873), p. 277.

demografiche urbane, a prescindere da suddivisioni istituzionali e amministrative, come gli stessi confini comunali, che non potevano far altro che adattarsi in ritardo a quei mutamenti.⁷ Il fenomeno era palese nei casi in cui quegli stessi confini erano stati recentemente modificati: ad esempio, il progresso lentissimo della popolazione intramurale di Milano nei primi anni '70 non rifletteva l'effettiva crescita della città, cui solo nel 1873 sarebbe stato aggregato il circostante comune dei Corpi Santi; un caso simile era quello di Firenze, cui nel 1865 erano stati aggiunti alcuni comuni vicini, che i molti lavori edilizi avevano congiunto in un tutto continuo all'antica città. Simili dati di fatto legittimavano gli statistici a valicare i confini municipali nello studio del movimento della popolazione urbana, ponendo le basi per successivi sviluppi.

3. Nel frattempo, tuttavia, erano venuti emergendo alcuni problemi più propriamente statistici legati innanzitutto al problema del lavoro svolto dai comuni in occasione dei censimenti. La raccolta dei dati a livello locale per le rilevazioni statistiche generali era effettuata dai comuni sotto la supervisione delle Giunte municipali di statistica, nominate dai Consigli comunali.⁸

Il funzionamento discontinuo delle Giunte, che si concentrarono sulla produzione di monografie e studi di argomento locale, le cui pretese statistiche spesso si riducevano alla mera descrizione storico-geografica di singoli comuni o provincie, era soltanto l'aspetto più evidente delle difficoltà che si opponevano alla costruzione di un efficace apparato di misurazione in campo sociale e soprattutto economico.⁹

In primo luogo, la varietà delle impostazioni e delle pratiche di quantificazione messe in gioco a livello locale e le diffuse resistenze che contesti sociali fortemente differenziati opponevano all'indagine statistica rendevano difficilmente comparabili i dati raccolti. D'altro canto, la presenza di una strozzatura nella circolazione dei temi di dibattito e nelle carriere personali tra livello locale e nazionale sembra essere stata contemporaneamente causa ed effetto delle difficoltà di comunicazione e di comprensione tra Ufficio centrale ed istanze periferiche.¹⁰

⁷ Se ne veda un primo esempio in L. BODIO, «Popolazione dei principali Comuni», in «Annali di Statistica», serie I, vol. 4 (1873), pp. 298-316.

⁸ Sulle vicende relative all'istituzione delle Giunte municipali di statistica e al tentativo fallito di costituire dei veri e propri uffici provinciali, dotati di proprio personale, vedi R. FRACASSI (a cura di), *Dal censimento dell'Unità ai censimenti del centenario*, Roma, Istat, 1961, pp. 47-56

⁹ Vedi in proposito il caso della fallita statistica industriale del 1862: A. POLSI, «La "statistica dell'industria manifattrice" del 1862», in «Quaderni Storici», 15 (1980), n. 45, pp. 894-917.

¹⁰ Gli stessi contatti personali, documentabili attraverso i numerosi carteggi privati conservatisi, ed i percorsi di carriera individuali sembrano suggerire una forte discontinuità fra diversi ambiti di relazione e di circolazione delle idee, a livello nazionale e a livello locale. Per una indagine sugli specifici interessi di alcune Giunte locali e sulle carriere di alcuni tra i protagonisti del dibattito statistico ottocentesco, vedi FAVERO, *Le misure del Regno*, pp. 69-84.

Il problema di orientare secondo parametri uniformi la compilazione di monografie locali fu posto in maniera esplicita già all'interno del Congresso internazionale di statistica riunito a Firenze nell'autunno del 1867, dove una sezione era specificamente dedicata alla statistica dei Comuni. Lo sforzo messo in atto in quell'occasione da Cesare Correnti per dare autonomia scientifica alla *statistica comunale* e distinguerne gli aspetti sociali da quelli puramente amministrativi poté fornire inquadramento e giustificazione teorica alla compilazione di studi monografici – il cui numero nei decenni successivi avrebbe continuato a crescere – ma non riuscì a conferire alla produzione di dati a livello locale quella uniformità di criteri e di impostazione che appariva imprescindibile per il buon funzionamento di una statistica unitaria.¹¹

Troppo diverse apparivano infatti le esigenze conoscitive e le capacità di rilevazione proprie delle grandi e piccole città, da una parte, e dei comuni rurali, dall'altra: la necessità di ipotizzare una autonomia comunale “a due velocità” anche in campo statistico emergeva come improrogabile dal dibattito fiorentino.

La necessità di riorganizzare il servizio statistico di fronte all'insufficiente lavoro delle Giunte municipali emerse con forza dopo il compimento del processo risorgimentale – con l'annessione delle provincie venete e di Roma – che venne a coincidere con la morte di Pietro Maestri, direttore della statistica per tutto il primo decennio post-unitario, e con la nomina al suo posto di Luigi Bodio, già legato a Correnti.

Negli anni successivi, sarebbe gradualmente prevalsa l'opzione di centralizzare le procedure di spoglio dei dati, opzione in cui Bodio e alcuni degli studiosi chiamati a far parte della nuova Giunta centrale di statistica vedevano ormai l'unico mezzo per rendere omogenei i criteri di classificazione impiegati.¹²

4. Nel frattempo, la statistica urbana conosceva una sua autonoma evoluzione, legata alla crescita delle grandi città.

Lo sforzo di elaborazione di criteri scientifici atti a misurare l'espansione urbana risultava negli anni '60 chiaramente collegato ad una retorica della riconversione produttiva delle antiche città capitali, argomentazione ricorrente di fronte alle istanze municipalistiche che si opponevano ad una eccessiva centralizzazione amministrativa.

Negli anni '80 l'interesse per le città venne invece gradualmente a definirsi, al di là di semplici considerazioni demografiche, in rapporto a più specifiche questioni igieniche ed amministrative, fattesi più gravi proprio in quegli stessi anni.

¹¹ P. MAESTRI, *Procès Verbaux et Résolutions de la sixième session du Congrès International de Statistique*, Firenze, Barbera, 1867; più dettagliato il *Compte-Rendu des travaux de la sixième session du Congrès International de Statistique réuni à Florence les 30 Septembre, 1, 2, 3, 4 et 5 Octobre 1867*, Firenze, Barbera, 1868.

¹² Una sintesi del dibattito sulla centralizzazione degli spogli delle rilevazioni demografiche interno alla Giunta, dal 1882 trasformata in Consiglio superiore di statistica, in FAVERO, *Le misure del Regno*, pp. 156-176.

A questo proposito, un punto di svolta a livello internazionale fu segnato dalle conferenze tenutesi nell'ottobre del 1879 fra i direttori degli uffici di statistica di una ventina di città tedesche, di cui un resoconto fu pubblicato negli «Annali di Statistica».¹³ Quell'esperienza di associazionismo statistico tra i municipi avrebbe in seguito rappresentato un modello di riferimento per quella che diverrà l'Unione statistica delle città italiane.

Nel processo di definizione di una specifica statistica urbana, centrale divenne negli ultimi decenni dell'Ottocento il problema delle abitazioni e della misura delle condizioni di affollamento della popolazione, chiaramente collegato ai problemi igienico-sanitari che caratterizzavano le realtà urbane.

In questo contesto nacque a Milano nel 1884 il primo ufficio statistico municipale d'Italia, la cui istituzione fu esplicitamente motivata dall'esigenza di assolvere funzioni essenzialmente amministrative, divenute indispensabili in una situazione di forte inurbamento che richiedeva continui interventi e spese cui il municipio doveva fornire giustificazioni concrete¹⁴.

Nello stesso anno, i dati raccolti per la prima volta in occasione del censimento del 1881 sulle condizioni edilizie delle grandi città italiane furono parzialmente elaborati e pubblicati, proprio su stimolo del municipio di Milano, che aveva chiesto al Ministero di agricoltura industria e commercio notizie di statistica comparata su parecchie città importanti, italiane e straniere, utili per gli studi in vista del piano regolatore edilizio.¹⁵

Lo stimolo proveniente dalle amministrazioni comunali si accompagnava alla necessità di documentare progetti di legge o di riforma sostenuti dal riformismo crispino, che dava legittimazione alle istanze di riforma proprie del movimento igienista.¹⁶

Effetti della rinnovata attenzione per le città furono la graduale messa a punto di criteri di indagine più precisi, la definizione di oggetti e categorie atti a comprendere la specificità dei fenomeni urbani e, infine, la loro applicazione su scala nazionale in occasione di rilevazioni generali o di inchieste su questioni specifiche.¹⁷ Queste ultime furono contemporaneamente il risultato ed occasione di rilancio del dibattito

¹³ «Conferenze tenutesi a Berlino nei giorni 4, 5 e 6 ottobre 1879 dai direttori degli uffici di statistica delle città tedesche», in «Annali di Statistica», serie II, vol. 16 (1880), pp. 1-13.

¹⁴ Vedi *Resoconto dell'amministrazione comunale 1885*, parte seconda, *Dati statistici*, Milano, Tip. Bernardoni di C. Rebeschini e C., 1886.

¹⁵ Vedi i «Cenni statistici intorno alle condizioni demografiche ed edilizie di alcune città italiane ed estere», in «Annali di Statistica», serie III, vol. 9 (1884), pp. 3-141.

¹⁶ Sulla questione, vedi C. GIOVANNINI, *Risanare le città. L'utopia igienista di fine secolo*, Milano, Franco Angeli, 1996, pp. 11-29, e soprattutto G. ZUCCONI, *La città contesa: dagli ingegneri sanitari agli urbanisti, 1885-1942*, Milano, Jaca Book, 1989.

¹⁷ Vedi in particolare i *Risultati dell'inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie nei Comuni del Regno*, Roma, Tip. nell'Ospizio di San Michele, 1886, in tre volumi pubblicati a cura del Ministero di Agricoltura Industria e Commercio; in occasione dell'inchiesta venne finalmente elaborata – per l'insieme del Regno e per tutti i capoluoghi di provincia – la mole complessiva dei dati relativi alle abitazioni raccolti con il censimento del 31 dicembre 1881.

scientifico e politico sulla necessità e la legittimità di un intervento dei poteri pubblici sulle questioni urbanistiche.

Ma i provvedimenti finalmente attuati, sulla scorta dei dati raccolti, individuavano ancora una volta nei municipi le istanze deputate a tradurre in atto norme stabilite a livello nazionale, fatta salva la necessità di eccezionali interventi dello Stato nelle situazioni più gravi.¹⁸ Di qui l'esigenza di nuove indagini, volte a rendere conto dei progressi ottenuti, ad identificare gli intoppi, a controllare l'operato delle amministrazioni locali, caricate di nuove incombenze.

5. Possiamo quindi identificare due processi indipendenti che si intersecano: da un lato, una statistica urbana e comunale in forte crescita per la necessità di controllare l'espansione delle funzioni urbane e municipali; dall'altro, la parallela centralizzazione delle rilevazioni statistiche, con esautorazione delle istanze locali.

I primi tentativi dell'Ufficio centrale di estendere e approfondire le rilevazioni statistiche sulle realtà comunali e urbane vennero peraltro a coincidere con la crisi della statistica ufficiale italiana, dovuta a un calo di interesse da parte della classe dirigente collocabile nel quadro dei mutamenti politici e culturali degli ultimi decenni del secolo.¹⁹

La scelta di centralizzare gli spogli, attuata nel corso degli anni '80, rese in realtà estremamente fragile l'apparato statistico centrale di fronte ai tagli di bilancio attuati negli anni '90 dai governi post-crispini, anticipati dalla decisione di non eseguire il censimento decennale del 1891, che ebbe conseguenze imprevedute sulla percezione del fenomeno dell'urbanesimo.

Negli anni precedenti, infatti, la diversità degli scopi, in senso lato scientifici piuttosto che amministrativi, delle rilevazioni di censimento rispetto a quelle anagrafiche, affidate ai Comuni, aveva prodotto una marcata diffidenza da parte dell'Ufficio centrale nei confronti dei dati prodotti a livello comunale, e la decisione a partire dagli anni '80 di basare le cifre ufficiali sullo stato della popolazione sui soli dati forniti dai censimenti decennali.

Questa scelta finì per amplificare gli effetti della mancata esecuzione del censimento del 1891, dilatando ulteriormente (per via del mancato aggiornamento del denominatore) la sopravvalutazione della mortalità urbana, legata alla localizzazione in città degli istituti sanitari e di beneficenza ed al continuo afflusso di popolazione senza fissa dimora, e fornendo elementi alle polemiche dei primi decenni di questo secolo contro i deleteri effetti demografici dell'urbanesimo.

¹⁸ Vedi ad esempio la ben nota legge n. 2892 del 15 gennaio 1885 per Napoli, promulgata in seguito alla gravissima epidemia di colera che colpì la città nel 1884, mettendo in evidenza il degrado igienico ed edilizio di molti quartieri popolari: la legge prevedeva la compilazione di un piano dei lavori di risanamento da parte del Municipio, che ne avrebbe curato direttamente l'esecuzione dopo l'approvazione da parte dello Stato, che promosse l'emissione di un prestito agevolato per finanziare i lavori e soprattutto le espropriazioni necessarie.

¹⁹ Sulla crisi della statistica ufficiale e sulle sue cause, legate alla sconfitta di quello che appare un progetto scientifico e istituzionale coerente, fatto proprio dai teorici della «scienza dell'amministrazione», vedi ancora FAVERO, *Le misure del Regno*, pp. 176-189.

La successiva crisi della statistica centrale vide ridursi i fondi ed il personale dell'Ufficio centrale tanto da impedire la continuazione di molte delle indagini avviate negli anni '80. In risposta alla paralisi dell'apparato statistico centrale, sarebbe quindi esplosa nei primi anni del '900 la reazione dei municipi, improvvisa ed impreveduta, ma anche composta, organizzata, flessibile, capace di dar vita a un coordinamento autonomo delle indagini e dei criteri di rilevazione e di mettere a punto pubblicazioni comparative e studi specifici, il tutto in esplicito appoggio alle rivendicazioni di un parallelo "movimento comunale".²⁰

6. Il censimento del 1901 mise finalmente in evidenza le reali dimensioni del fenomeno dell'urbanesimo. Sull'argomento erano stati pubblicati privatamente numerosi studi statistici e sociologici; l'Ufficio centrale non era tuttavia in grado, finanziariamente e materialmente, di organizzare, dopo lo sforzo del censimento, una nuova indagine specifica sulle grandi città.

In seguito alle aumentate esigenze di controllo su alcuni aspetti della vita cittadina, divenute improcrastinabili, alcuni grandi comuni procedettero così nei primi anni del Novecento ad una riorganizzazione amministrativa dei servizi di rilevazione ed all'istituzione di veri e propri uffici statistici, avviando la pubblicazione di Annuari statistici e di indagini svolte da studiosi privati su argomenti di interesse locale.²¹

Nel 1905 prese corpo l'idea di un Annuario Statistico delle Città Italiane, nato come filiazione dell'Associazione dei comuni italiani, che si proponeva di coordinare il lavoro statistico dei comuni allo scopo di raccogliere e pubblicare annualmente i dati prodotti a livello municipale.²²

Nel 1907, poi, il Comitato esecutivo per l'Annuario si costituiva in Unione statistica delle città italiane. Il suo impegno appariva inteso a definire con maggiore precisione procedure e concetti utili per consentire la raccolta di dati uniformi da parte di istanze pluralistiche, come erano i municipi.

Uno dei risultati duraturi di questo sforzo fu l'individuazione di una terminologia specifica e di indicatori fissati convenzionalmente atti a misurare l'intensità di alcuni fenomeni specificamente urbani, dal sovrappollamento alla densità edilizia, in connessione con una spinta legislativa e di regolamentazione locale che necessitava di criteri di riferimento stabili.

²⁰ Vedi in proposito l'ampio studio di O. GASPARI, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, edito con il patrocinio dell'ANCI, Roma, Donzelli, 1998.

²¹ All'istituzione di una «sezione statistica» a Milano nel 1884 seguirono soltanto nei primissimi anni del '900 gli «uffici statistici» veri e propri di Torino, Firenze e Venezia, e solo nel decennio successivo Napoli e Roma.

²² Vedi la presentazione di U. GIUSTI, «L'annuario statistico delle città italiane», «Annuario statistico delle città italiane», anno I (1906), Firenze, Alfani e Venturi editori, 1906, p. XI. Allo stesso Giusti, capo dell'ufficio statistico fiorentino, va attribuito il merito di aver proposto la pubblicazione dell'Annuario: IDEM, «La statistica locale», «Annuario statistico del Comune di Firenze», anno I (1903), Firenze, Tip. Barbèra di Alfani e Venturi proprietari, 1904, p. XXVIII.

7. Tra i propri compiti, l'Unione prevedeva anche la compilazione di studi monografici su questioni specifiche che interessassero gli aderenti. Tra questi, spicca la monografia compilata da Ugo Giusti, capo dell'ufficio statistico del Comune di Firenze e a lungo segretario dell'Unione statistica delle città italiane, sul problema dell'addensamento e dell'affollamento nei centri urbani italiani al censimento del 1911, in cui, accanto al problema delle abitazioni, emergeva come centrale la questione della possibile delimitazione di un centro urbano.²³

Si tratta di un esempio particolarmente utile per comprendere il tipo di approccio che caratterizzava la statistica municipale dell'età giolittiana. Giusti presentava la questione come principalmente statistica e indicava l'esigenza di individuare un criterio omogeneo che consentisse uno studio comparativo. Quel criterio veniva trovato in una delimitazione arbitraria ma applicata in modo uniforme ai Centri di una certa importanza, vale a dire una delimitazione puramente geometrica, attuata tracciando una circonferenza del raggio di dieci chilometri attorno alle dieci principali città italiane.

Di queste agglomerazioni territoriali, Giusti calcolava poi la densità, rapportandola a quella del centro principale di popolazione ed a quella della più vasta circoscrizione amministrativa circostante, alle diverse date dei censimenti della popolazione. Quelle cifre fornivano finalmente un indice dell'influenza –demograficamente intesa– esercitata dal centro principale sul territorio circostante, nonché dell'eventuale inadeguatezza dei confini amministrativi comunali.

Le riflessioni dedicate da Giusti alla misura delle agglomerazioni urbane palesavano chiaramente il loro carattere eminentemente comparativo. Il risultato ottenuto era quello di evitare di conferire carattere politico agli studi commissionati dall'Unione statistica delle città italiane, salvaguardandone così il carattere tecnico. Ai singoli municipi, differenziati sotto molti aspetti ma in particolar modo sotto quello della tradizione politica ed amministrativa, sarebbe spettato poi dare interpretazione ai risultati ottenuti sulla base dei criteri neutrali fissati dall'Unione.

In tal modo, la statistica municipale di fatto recuperava, in termini aggiornati e pluralistici, quella funzione tecnica cruciale che il riformismo crispino aveva a suo tempo assegnato alle inchieste e alle indagini quantitative.

Ma non fu un'esperienza che durò a lungo: dopo una lunga fase di involuzione, nel 1928, l'Unione sarebbe stata assorbita dalla Confederazione nazionale degli enti autarchici e corporativi, presto soppressa.²⁴

²³ U. GIUSTI, *L'addensamento e l'affollamento nei centri urbani italiani al 10 giugno 1911*, Monografie e studi dell'Unione statistica delle città italiane, n. 2, Firenze, Alfani e Venturi editori, 1913. Si veda in proposito F. CASINI, *Una statistica per la città: l'opera di Ugo Giusti (1873-1953)*, Firenze, Edizioni Polistampa, 2002, pp. 88-89.

²⁴ Come lo stesso Giusti, passato dapprima a dirigere l'Ufficio del censimento presso la Direzione di statistica, e quindi all'Istituto Nazionale di Economia Agraria, avrebbe segnalato: U. GIUSTI, «La statistica locale in Italia dagli inizi del secolo XIX ai nostri

L'avvento del fascismo rovesciò completamente l'impostazione pluralistica data all'organizzazione dei servizi statistici dal "movimento comunale": impose con criteri politici nuove e più ampie suddivisioni territoriali, funzionali alla razionalizzazione della gestione dei servizi urbani; cancellò le forti istanze di autonomia locale emerse nei decenni precedenti; sussunse infine a livello centrale, nell'Istat affidato a Corrado Gini, le competenze tecniche maturate dall'esperienza municipale, riprendendo così, in forme stavolta autoritarie e tecnocratiche, le fila di un discorso che, a livello centrale, si era interrotto negli anni '90.²⁵

giorni», in ISTAT, *Decennale 1926 IV - 1936 XVI*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1937, p. 129.

²⁵ Tra i funzionari provenienti dalla statistica municipale e in genere dalle amministrazioni locali trasferiti all'Istat spiccano i primi tre direttori generali: Alberto Mancini, all'Istat nel 1926-1927, era segretario generale del Governatorato di Roma; Santino Verratti, che lo sostituì nei successivi due anni, diresse l'Associazione dei Comuni Italiani negli anni '20 e collaborò con Giusti alla stesura de *I bilanci comunali nell'anno 1924*, Roma, Associazione dei Comuni Italiani, 1924-1925, 2 voll.; Alessandro Molinari, chiamato da Gini all'Istat nel 1929, era capo dell'Ufficio studi e statistiche del Comune di Milano, e nella collana di monografie dell'USCI aveva pubblicato A. MOLINARI, *Le aziende municipalizzate italiane nell'anno 1926*, Firenze, Alfani e Venturi, 1926.