

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Istat, professor Luigi Biggeri, presidente della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente dell'Istat, professor Luigi Biggeri, presidente della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali. Egli è accompagnato dai seguenti componenti della Commissione: il professor Paolo Feltrin, docente di scienza dell'amministrazione dell'università di Trieste, il dottor Giuseppe Calderisi, già deputato al Parlamento, e il dottor Virginiangelo Marabini, già deputato al Parlamento.

Ringrazio a nome della Commissione il professor Biggeri per la sua disponibilità e gli do la parola per esporre i problemi che ha sottoposto all'attenzione della Presidenza della Camera, la quale a sua volta ha ritenuto opportuno investire della questione la nostra Commissione.

LUIGI BIGGERI, Presidente della Commissione per la verifica e la revisione dei

collegi elettorali. Oltre ad aver già inviato una lettera ai Presidenti delle due Camere nella quale indicavamo i problemi rilevati, presidente, abbiamo ritenuto opportuno predisporre un breve documento che oggi vi posso illustrare. Le due leggi elettorali del 1993, la n. 276 e la n. 277, prevedono che i Presidenti delle Camere debbano nominare i componenti della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali. Le stesse norme dispongono che, dopo ogni censimento generale della popolazione, nel caso di modifica costituzionale avente ad oggetto il numero dei parlamentari o in conseguenza di una nuova disciplina sull'esercizio del voto da parte degli italiani all'estero, la Commissione formuli le indicazioni per la revisione dei collegi e ne riferisca agli stessi Presidenti delle Camere.

Questa normativa risponde innanzitutto all'esigenza di rispettare gli articoli 56 e 57 della Costituzione, che stabiliscono i criteri per la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni e le regioni sulla base della loro popolazione, e che stabiliscono altresì — a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 — i seggi da assegnare alla circoscrizione Estero.

La Commissione, a seguito degli approfondimenti svolti in occasione della prima riunione (che ha avuto luogo il 4 novembre 2003), ha rilevato quattro ordini di problemi che ha segnalato ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, qualora dovessero rendersi necessarie iniziative legislative.

Intanto, diversamente da quanto stabilito per la prima determinazione dei collegi uninominali attraverso un'apposita delega legislativa, le leggi nn. 276 e 277 del 1993 non hanno previsto — dopo la for-

mulazione delle indicazioni da parte della Commissione — alcun seguito per la concreta revisione legislativa dei collegi elettorali. Infatti, essendo stati determinati con atto avente forza di legge, i collegi potranno essere modificati solo con un altro atto avente forza di legge. Tuttavia, la normativa al riguardo non dice nulla, in particolare non dice come debbano procedere i Presidenti delle Camere una volta ricevute le indicazioni per la revisione dei collegi elettorali fornite dalla Commissione.

Le norme di legge vigenti non hanno stabilito un termine entro il quale la Commissione debba concludere il proprio lavoro, né sono giunte alla Commissione stessa indicazioni in proposito. La scorsa volta fu stabilito un termine perentorio poiché erano imminenti le elezioni ed era necessario stabilire i collegi con i nuovi criteri, tant'è che la Commissione lavorò duramente per trenta giorni di seguito. Effettivamente il lavoro da fare non è di poco conto. In ogni caso, la Commissione ha anche segnalato che l'Istat dispone dei dati del censimento verificati e già validati per ciascun comune, ma soltanto da pochi giorni dispone di tutti quelli relativi alle aree sub-comunali all'interno dei comuni più grandi (dati necessari per la determinazione dei collegi nei comuni il cui territorio va suddiviso in più collegi uninominali). Indicativamente, la Commissione stima che occorranza circa tre mesi di intenso lavoro per concludere le verifiche e le proposte di revisione dei collegi elettorali.

La scorsa volta gli oneri per il finanziamento della Commissione furono posti a carico del bilancio ordinario dell'Istat. Al riguardo non esiste invece alcuna norma di legge per la Commissione nominata il 30 luglio scorso dai Presidenti delle Camere. Senza tale norma e senza uno specifico stanziamento, l'Istat, dato il suo attuale bilancio, è nell'impossibilità di farsi carico delle spese per il funzionamento e per i compensi da corrispondere ai membri della Commissione. Pur essendo un problema marginale va comunque risolto, anche se naturalmente non è

di competenza della Commissione affari costituzionali. Al riguardo ho parlato con il Segretario generale della Presidenza del Consiglio e spero che la questione possa essere superata in quell'ambito.

La Commissione ha inoltre riscontrato, oltre alle carenze normative, un importante problema interpretativo che riguarda l'articolo 22 della legge n. 459 del 2001, relativa all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. Esso stabilisce: « 1. Al fine di individuare nelle circoscrizioni della Camera dei deputati i seggi da attribuire alla circoscrizione Estero, si applica l'articolo 56, quarto comma, della Costituzione, fermi restando i collegi uninominali di ciascuna circoscrizione già definiti in applicazione della legge elettorale vigente. 2. Al fine di individuare nelle regioni i seggi del Senato da attribuire alla circoscrizione Estero, si applicano i commi terzo e quarto dell'articolo 57 della Costituzione, fermi restando i collegi uninominali di ciascuna circoscrizione già definiti in applicazione della legge elettorale vigente ».

La Commissione ritiene che le suddette norme di legge abbiano indubbiamente disposto che i seggi della circoscrizione Estero siano tratti dal numero dei seggi da attribuire in ragione proporzionale — ciò risulta ovvio perché sono anch'essi attribuiti in ragione proporzionale — e non dai seggi da attribuire nei collegi uninominali. Se questa interpretazione è corretta — come noi riteniamo — si tratta di stabilire come dare concretamente attuazione a questa disposizione.

A nostro avviso, non si può ritenere che debbano restare fermi, per ciascuna circoscrizione e regione, i collegi uninominali attualmente esistenti, cioè quelli definiti in base ai dati del censimento del 1991, perché ciò porterebbe ad un esito illogico e in contrasto con la legge elettorale vigente, che impone di determinare i collegi uninominali in base ai dati del nuovo censimento del 2001. Riteniamo questa interpretazione corretta, anche se bisogna ammettere che la norma non è così specifica.

Se questa interpretazione risulta corretta, il modo per dare attuazione alla citata disposizione comprende tre fasi.

In primo luogo, con i dati del nuovo censimento del 2001, si tratta di calcolare i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione della Camera e a ciascuna regione, in base al mutato numero di deputati e senatori da eleggere, tenendo conto dei seggi da eleggere per ogni circoscrizione Estero. Occorre quindi sottrarre dai 630 deputati della Camera dei deputati i 12 previsti per la circoscrizione Estero e dai 315 seggi del Senato i 6 per la circoscrizione Estero, per calcolare quanti sono i seggi spettanti a ciascuna regione.

Il secondo passaggio è calcolare, per ciascuna circoscrizione della Camera e per ciascuna regione, sempre con i nuovi dati del censimento 2001, il numero dei collegi uninominali che — come voi sapete — sono nella misura dei tre quarti dei seggi spettanti, assumendo, come base di calcolo dei seggi spettanti a ciascuna circoscrizione e a ciascuna regione, la cifra di 630 seggi complessivi per la Camera e di 315 seggi complessivi per il Senato.

In terzo luogo, si tratterà di calcolare i seggi da attribuire in ragione proporzionale per ciascuna circoscrizione e per ciascuna regione come differenza tra i seggi spettanti e quelli uninominali.

La Commissione ha ricevuto una risposta interlocutoria da parte dei Presidenti delle due Camere, che è stata trasmessa anche ai presidenti delle rispettive Commissioni affari costituzionali ed al Presidente del Consiglio, ed è in attesa di conoscere le determinazioni finali da parte degli organi competenti in merito ai punti sollevati, in particolare quello relativo all'interpretazione dell'articolo 22 della citata legge.

Riguardo alle elaborazioni necessarie per la verifica e revisione dei collegi elettorali, tenendo conto delle norme prima citate e dell'interpretazione che si è ritenuto di dare del suddetto articolo, la Commissione ha già effettuato, con l'ausilio tecnico dei servizi dell'Istat — il cui lavoro è preziosissimo — le elaborazioni, i cui risultati sono riportati nei prospetti

allegati al documento predisposto, rispettivamente per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica.

In tali prospetti sono evidenziati il numero dei seggi complessivamente spettanti a ciascuna regione e a ciascuna circoscrizione e la loro suddivisione tra seggi destinati al riparto con metodo maggioritario (uninominali) e i seggi destinati al riparto con metodo proporzionale.

Come è facile rilevare dalle tabelle allegate al nostro documento, per cinque regioni del Senato e per dieci circoscrizioni della Camera, cambia, anche se solo di una unità, il numero dei seggi da attribuire nei collegi uninominali. Per tali regioni e circoscrizioni, conseguentemente, occorre verificare, non necessariamente modificare, complessivamente la mappa di tutti i collegi (in totale 221 collegi della Camera e 111 collegi del Senato).

Sulla base di queste elaborazioni, la Commissione deve formulare le indicazioni per la revisione dei collegi con riferimento ad una serie di criteri determinati dall'articolo 7, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* della legge n. 276 del 1993 per il Senato della Repubblica e dall'articolo 7, comma 1, lettere *a)* e *b)* della legge n. 277 del 1993 per la Camera dei deputati.

È chiaro che, tenendo conto dei dati sulla popolazione del censimento del 2001, la Commissione, in particolare, deve verificare il criterio, che si ritrova anche in molti paesi europei, per cui la popolazione di ciascun collegio non può discostarsi dalla media della popolazione dei collegi della regione o della circoscrizione oltre il limite, in eccesso o in difetto, stabilito dalle norme già ricordate (pari al 10 per cento). Sarete certamente più esperti di me, in quanto sono uno statistico e non un esperto elettorale, ma, per fare un esempio di facile comprensione, se la media della popolazione nei collegi è di centomila unità, la popolazione di tutti i collegi deve essere compresa tra novantamila e centodiecimila in modo da rimanere in questo parametro. Date le variazioni di popolazione intervenute tra il 1991 e il 2001, ed in particolare la diminuzione di popolazione nei grandi centri urbani, i collegi che

si trovano sotto o sopra la soglia (cioè che si discostano del 10 per cento in più o in meno dalla media della popolazione dei collegi della regione o della circoscrizione) saranno piuttosto numerosi. Però questa non è una preoccupazione e io non voglio dare giudizi che spettano a voi. Questo è solo un avvertimento. Quindi, ciò richiederà molte revisioni dei collegi, anche se nella stragrande maggioranza dei casi le modifiche dovrebbero essere minime.

La Commissione, sulla base di prime elaborazioni e sperimentazioni, ha già discusso i criteri da seguire per rendere minimi gli spostamenti di comuni, di popolazione e via dicendo, in modo tale da garantire una omogeneità, da non discostarsi troppo dai limiti e, quindi, da rendere minimo lo scostamento, pur tenendo conto dei nuovi dati della popolazione, che ovviamente hanno cambiato la distribuzione territoriale della popolazione in Italia.

Tuttavia, prima di proseguire nell'elaborazione, dal momento che si tratta di un lavoro non banale e molto lungo, dobbiamo essere sicuri che la scelta compiuta e le indicazioni che abbiamo dato sul modo di procedere siano condivise; altrimenti si rischia di compiere un lavoro di tre mesi senza alcun costrutto.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Biggeri.

Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

MARCO BOATO. Il presidente Biggeri aveva fatto un accenno alle tabelle allegate alla sua relazione. Vorrei chiedergli di illustrarcele.

LUIGI BIGGERI, Presidente della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali. Prendiamo, ad esempio, la tabella che fa riferimento ai dati relativi al Senato della Repubblica. La prima riguarda i seggi spettanti alle regioni di cui all'articolo 57, terzo comma, della Costituzione. Queste regioni complessivamente hanno una popolazione totale di 3.987.523 unità e i seggi sono direttamente assegnati

dalla Costituzione, ossia 31 in totale. È ovvio che in questo caso non c'è nessuna differenza tra il 2001 e il 1991 in quanto il numero dei seggi è direttamente stabilito dalla Costituzione.

Per quanto riguarda la seconda tabella, essa riguarda il calcolo dei seggi spettanti a ciascuna regione, escluse quelle di cui all'articolo 57, terzo comma, della Costituzione. I seggi da assegnare in totale sono 315. A questi vanno sottratti quelli da assegnare alla circoscrizione Estero (6), e quelli delle regioni di cui all'articolo 57, terzo comma, della Costituzione (31). Pertanto, ne restano 278 da assegnare alle altre regioni.

I 278 seggi sono assegnati tenendo conto della popolazione censita nel 2001 e si deve individuare il quoziente, dividendo il totale della popolazione per 278. A questo punto i quozienti dei seggi da assegnare non sono interi perché, ad esempio, per il Piemonte il totale sarebbe 22,10. Sulla base dei quozienti interi sono assegnati la maggior parte dei seggi, ossia 271. Gli altri sette sono assegnati in relazione ai resti più alti, che sono quello della regione Veneto, quello della regione Emilia-Romagna, eccetera.

Nel 1993 i seggi assegnati erano 284 perché non erano previsti quelli da assegnare alla circoscrizione Estero. Dal confronto si vede che ne devono essere tolti 6, ed infatti questo è il risultato.

Nelle altre tabelle si cerca di determinare la suddivisione tra seggi uninominali e proporzionali, facendo riferimento al calcolo dei tre quarti. In tal modo, i seggi uninominali del 2003 sono in totale 209, senza tenere conto dei decimali, perché così prevede la normativa. I seggi proporzionali vengono individuati facendo la differenza tra i seggi spettanti e i seggi uninominali così determinati e quindi in totale sono 75. I seggi uninominali nel 1993 erano meno (208), oggi ne risulta uno in più e ci sono stati dei piccoli spostamenti.

Infine, vi è l'indicazione dei seggi assegnati, dei seggi uninominali, di quelli proporzionali e il confronto tra i seggi proporzionali del 2003 e quelli del 1993.

Credo che la mia spiegazione abbia chiarito il procedimento con cui si ottengono questi dati, che, ovviamente, non fanno altro che fotografare la situazione della popolazione al 2001. Non abbiamo introdotto alcuna innovazione, se non l'interpretazione della procedura di calcolo di cui ho parlato. La stessa procedura si ripete per la Camera, la cui tabella permette di constatare le differenze tra il 1993 e il 2003.

MARCO BOATO. Come può immaginare, bisogna fare lo sforzo di rientrare pienamente in questa materia. Personalmente ho partecipato al lavoro della XI legislatura per la parte parlamentare, che è stato molto complesso. Vorrei farle un'altra domanda. Vorrei capire come mai la differenza dei seggi proporzionali tra il 1993 e il 2003 del Senato è di sette unità.

LUIGI BIGGERI, *Presidente della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali*. Il motivo è che i seggi proporzionali sono diminuiti di sei unità ma i collegi uninominali sono aumentati di una unità per cui in totale i seggi proporzionali sono diminuiti di sette unità.

RICCARDO MIGLIORI. Vorrei ringraziare il professor Biggeri e i membri della Commissione per il lavoro svolto ed anche per aver presentato in modo chiaro ed intelligibile alla nostra attenzione una materia in parte ostica. Il professor Biggeri ha chiuso il suo intervento sottolineando che la Commissione ritiene utile avere un orientamento del legislatore sui quesiti posti in relazione ai problemi richiamati. Poiché si tratta di una materia di estrema delicatezza che al momento nessuno dei membri della nostra Commissione padroneggia in maniera tale da esprimere una valutazione approfondita, proporrei di darci un po' di tempo per operare una riflessione tra i singoli gruppi, vista anche la ovvia natura *bipartisan* del tema, in modo da essere in grado di esplicitare l'orientamento che siamo chiamati a fornire in questo ambito nel corso di una nuova audizione dei membri della Com-

missione di verifica. Lo scenario che ci è stato sottoposto oggi comporta, infatti, una riflessione attenta, anche di natura operativa, che se venisse svolta ora perderebbe quella logica e quell'efficacia che dovrebbe avere vista la delicatezza della materia. Propongo pertanto di mettere in calendario una nuova audizione della Commissione di verifica per poter approfondire le problematiche emerse oggi.

PRESIDENTE. Voglio informare tutti i componenti della Commissione che in sede di ufficio di presidenza abbiamo disposto, oltre all'audizione del professor Biggeri, anche l'audizione del ministro dell'interno. È chiaro che, sulla base della relazione svolta oggi, il professor Biggeri ci chiede, più che un confronto, di stabilire in che modo la Commissione intenda fornire le opportune indicazioni in riferimento ai problemi che ci ha sottoposto. Ho la sensazione che sarà la nostra Commissione a dover rispondere alla serie di quesiti che sono stati posti in maniera più chiara rispetto alla lettera che la Commissione di verifica aveva già inviato al Parlamento.

MARCO BOATO. Condivido la proposta del collega Migliori di rivederci nuovamente con i membri della Commissione di verifica, intanto vorrei però una delucidazione su un passaggio della relazione. In che senso si fa riferimento ad una rivisitazione di 221 collegi della Camera e di 111 del Senato? Che cosa significa « occorre verificare, non necessariamente modificare »? Mi pare che allo stato quel « non necessariamente modificare » sia discutibile. Le domando scusa anticipatamente se si tratta di domande ingenui, ma servono per entrare meglio nell'argomento.

LUIGI BIGGERI, *Presidente della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali*. Come dicevo prima, il nostro compito è quello di chiarire le elaborazioni che si rendono necessarie e come vengono fatte. Non possiamo sostituirci a voi invece nelle decisioni che vi

competono. L'indicazione di cinque regioni del Senato e di dieci circoscrizioni della Camera riguarda i seggi da attribuire nei collegi uninominali. Le regioni che subiranno modifiche sono: la Lombardia, che deve avere un collegio uninominale in più; il Veneto, che deve avere un collegio in più; il Lazio, che ne deve avere uno in meno; la Campania, che ne deve avere uno in più; infine, la regione Puglia, che ne deve avere uno in meno.

In queste regioni occorrono dei cambiamenti. Prendendo ad esempio soltanto il Senato, i collegi di queste cinque regioni sono appunto 111, il numero che richiama prima l'onorevole Boato. Questo è il numero dei collegi che vanno esaminati; può accadere però che a cambiare sia soltanto una circoscrizione, non è detto che tutti debbano cambiare. Si tratta di valutare dove operare l'intervento minimale che consente di cambiare il numero più basso possibile di circoscrizioni per ogni regione. La stessa cosa vale per la Camera.

VINCENZO NESPOLI. Al di là della questione che si sta affrontando in questo momento, credo che il tema della revisione dei collegi dopo il nuovo censimento si ponga in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, perché esiste anche un problema di rapporti all'interno delle circoscrizioni e delle regioni relativamente alla fascia di fluttuazione del 10 per cento in più o in meno rispetto alla media della popolazione residente nei singoli collegi. Al di là dell'assegnazione degli stessi in base alle circoscrizioni, occorre anche verificare questo dato, come è ricordato anche nella relazione. Qualora dovessimo esaminare la composizione dei collegi, ferma restando l'impostazione della legge elettorale, credo sarebbe necessario estendere la questione a tutto il territorio nazionale.

La legge elettorale stabilisce che il 75 per cento dei parlamentari vengano eletti in collegi uninominali su base maggioritaria ed il restante 25 per cento su base proporzionale. Il rapporto esclusivamente matematico ha fatto sì che nelle tre ele-

zioni precedenti, sulla base di questa legge elettorale, siano stati eletti 475 deputati e 208 senatori nei collegi uninominali. Oggi questi numeri sono cambiati ed il rapporto di tre quarti ed un quarto non viene più rispettato. Non si tratta soltanto di una questione formale, perché ipoteticamente una coalizione che abbia anche un solo voto in più in diversi collegi potrebbe avere la maggioranza degli eletti, e due deputati in più o in meno potrebbero essere determinanti per ottenere la maggioranza, basta ricordare le elezioni del 1996. Come mai viene modificato questo rapporto matematico? In base a quale valutazione?

LUIGI BIGGERI, *Presidente dell'Istat*. Non entrando ovviamente nel merito, faccio presente che, nella nostra interpretazione, non si va a modificare il rapporto, perché per noi è come se ci fosse un'altra regione e la stessa Costituzione prevede che i deputati nella circoscrizione Estero vengono eletti con il sistema proporzionale.

VINCENZO NESPOLI. Al fine di chiarificare la questione, vorrei capire meglio. Il 75 per cento di 630 parlamentari equivale a 475 deputati, i quali vengono eletti in collegi uninominali. In questa indicazione, passiamo da 475 a 477 collegi uninominali ed il rapporto previsto dalla legge non è rispettato dal punto di vista numerico, essendovi due collegi uninominali in più.

PAOLO FELTRIN, *Componente della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi elettorali*. La norma che prevede la distinzione tra il 75 per cento ed il 25 per cento è contenuta nella legge n. 277 del 1993. Essa dispone che il numero dei collegi uninominali, compresi in ogni circoscrizione, è determinato dal prodotto, con arrotondamento all'unità superiore qualora la cifra decimale sia uguale o superiore a 50, ottenuto moltiplicando per 75 il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione diviso per 100. Il rapporto 75-25 si ottiene, in ogni circoscrizione, con

arrotondamenti all'unità superiore. Nel 1993, questo produceva, del tutto casualmente, un rapporto perfetto, pari a 475. Si tratta, quindi, solo di un effetto degli arrotondamenti inevitabili che vengono prodotti dai calcoli a base di circoscrizione.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che le tabelle citate sono a disposizione presso la segreteria della Commissione.

Ringrazio il professor Biggeri e gli altri membri della Commissione per la verifica

e la revisione dei collegi elettorali per la loro partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 12 marzo 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

