



**Atto del Governo n. 189 - Schema di decreto legislativo
recante determinazione dei collegi elettorali
della Camera dei deputati**

**Audizione del Presidente dell'Istat
Giorgio Alleva**

**1^a Commissione "Affari costituzionali"
del Senato della Repubblica
Roma, 14 luglio 2015**

Indice

1. Introduzione	5
2. Criteri e principi adottati	5
3. Metodo di lavoro per l'individuazione della soluzione ottimale	7
4. Valutazione della coerenza territoriale e dell'omogeneità economico-sociale e storico-culturale	8
5. Formazione dei collegi plurinominali: il procedimento e le principali problematiche affrontate	10

Allegato:

- **Documentazione**

1. Introduzione

In questa audizione, come Presidente della Commissione di esperti istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 giugno 2015 (si veda allegato) ai sensi dell'art. 4 della legge 52 del 6 maggio 2015 (Delega al Governo per la determinazione dei collegi plurinominali) intendo offrire un contributo conoscitivo utile all'esame del decreto legislativo in materia di determinazione dei collegi plurinominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione elettorale.

La Commissione, che ha operato come supporto al Governo, ha avuto il compito di definire la proposta di determinazione dei 100 collegi plurinominali previsti dalla legge citata e riferiti a tutte le circoscrizioni elettorali, ad esclusione della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ove sono previsti esclusivamente collegi uninominali.

La Commissione si è avvalsa del supporto tecnico fornito da un gruppo di lavoro dell'Istat – istituito ad hoc – formato da ricercatori. L'Istat ha messo inoltre a disposizione della Commissione le basi di dati, le elaborazioni statistiche e le rappresentazioni cartografiche necessarie allo svolgimento dei lavori della Commissione.

Di seguito illustrerò i criteri e i principi adottati per la formazione dei collegi, il metodo di lavoro utilizzato per l'individuazione della soluzione ottimale, la valutazione della coerenza territoriale e dell'omogeneità economico-sociale e storico-culturale dei collegi, il procedimento seguito, e le principali problematiche affrontate.

2. Criteri e principi adottati per la formazione dei collegi

Le scelte della Commissione hanno rispettato i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del Governo. Ulteriori riferimenti sono rappresentati dagli ordini del giorno relativi alla materia che il Governo ha accolto nel corso dell'esame parlamentare.

La Commissione ha stabilito, in primo luogo, una classificazione dei principi e criteri direttivi per la definizione dei collegi stabiliti nell'art.4 della Legge 52/2015, distinguendo tra quelli il cui rispetto è obbligatorio in ogni caso e quelli che, invece, vanno seguiti di "norma".

I criteri *obbligatori* identificati sono:

1. rispetto del *numero di collegi plurinominali* per ciascuna Circoscrizione elettorale (corrispondente a una Regione); il numero complessivo di collegi plurinominali è fissato pari a 100 e il Molise è definito come unico collegio (art. 4, comma 1, lettera a) della legge n. 52/2015);
2. rispetto dell'*intervallo di popolazione residente* nei collegi plurinominali, definito per ciascuna Circoscrizione elettorale (art. 4, comma 1, lettera b) della legge citata) in modo che per ogni collegio lo scostamento rispetto alla media della popolazione dei collegi della Circoscrizione di appartenenza non superi il venti per cento in eccesso o in difetto. La popolazione utilizzata è quella legale rilevata al 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 9 ottobre 2011;
3. *coerenza del bacino territoriale e continuità territoriale* di ciascun collegio (salvo il caso in cui il territorio comprenda porzioni insulari) (art.4, comma 1, lettera c) della legge citata).
4. inclusione delle *minoranze linguistiche riconosciute* nel minor numero possibile di collegi, anche in deroga ai principi e criteri indicati alla lettera c) dell'art. 4, della legge. Il criterio si applica esclusivamente per la formazione dei collegi del Friuli-Venezia Giulia, dal momento che le altre minoranze linguistiche riconosciute si trovano nelle Regioni Valle d'Aosta-*Vallée d'Aoste* e Trentino-Alto Adige/*Sudtirol*, escluse dal campo di applicazione della proposta (art. 83 del DPR 361/1957 così come modificato dalla legge 52/2015).

La Commissione ha inoltre verificato il rispetto dei vincoli di attribuzione dei seggi a ciascun collegio plurinominali (non meno di tre e non più di nove) attraverso l'applicazione della formula contenuta nella legge basata sulla numerosità della popolazione residente.

Si riporta in allegato il numero di collegi plurinominali, il numero di seggi, la popolazione residente e l'intervallo di popolazione ammissibile previsto dalla legge n. 52/2015, per ciascuna Circoscrizione elettorale.

La Commissione, sulla base di quanto stabilito dall'art. 4 della legge citata, ha individuato i seguenti **criteri da osservare di norma**, ordinandoli in modo da delineare un percorso decisionale sequenziale, idoneo a guidare la

Commissione nell'individuazione della soluzione ottimale per ciascuna circoscrizione:

1. corrispondenza dei collegi plurinominali all'estensione territoriale di una *provincia*, o all'estensione territoriale risultante dall'*accorpamento di province* diverse, purché contermini;
2. nel caso di province di dimensione estesa, definizione dei collegi utilizzando i territori dei *collegi uninominali* del 1993 stabiliti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, per l'elezione della Camera dei deputati, escludendo, ove presenti, i comuni compresi in altra provincia, nel rispetto del vincolo della continuità territoriale;
3. mantenimento dell'*integrità del territorio comunale*, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendano al loro interno più collegi. In quest'ultimo caso, ove possibile, il Comune deve essere suddiviso in collegi plurinominali formati mediante l'accorpamento dei territori dei collegi uninominali stabiliti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536;
4. valutazione dell'*omogeneità economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali* dei collegi plurinominali. Questa ha costituito un riferimento sistematico per l'individuazione della soluzione migliore.

3. Metodo di lavoro per l'individuazione della soluzione ottimale

Al fine di stabilire un percorso logico che consentisse di rispettare i principi e i criteri obbligatori, e quanto più possibile quelli da applicare di norma, la Commissione ha concordato, preliminarmente alla fase operativa, di stabilire un modo di procedere che, per ciascuna Circoscrizione elettorale, guidasse il lavoro da svolgere per assicurare l'individuazione di una soluzione ottimale a livello di Circoscrizione elettorale.

Il metodo di lavoro adottato si svolge in due fasi:

- nella prima fase la Commissione individua l'insieme delle soluzioni di composizione dei collegi plurinominali che rispettano i principi e criteri **obbligatori** (riferiti al numero di collegi, all'intervallo di popolazione residente, alla coerenza del bacino territoriale, alla continuità territoriale e alla tutela delle minoranze linguistiche). L'identificazione del complesso delle soluzioni alternative possibili per ciascuna

Circoscrizione è stata effettuata con il supporto tecnico del gruppo di lavoro dell'Istat;

- nella seconda fase individua la soluzione **ottimale** tra quelle alternative, tenendo conto dei principi e criteri da osservare di norma, graduati secondo la loro importanza come precedentemente descritto.

Complessivamente la Commissione ha operato per favorire il più possibile la salvaguardia dell'integrità territoriale delle singole province o dell'unione di due o più di esse, aggiungendo e/o sottraendo territori soltanto se necessario, coinvolgendo il numero minore possibile di collegi uninominali del 1993 o di comuni, limitando il più possibile gli effetti sull'integrità provinciale e sulla coerenza territoriale e l'omogeneità interna dei collegi e dell'intera circoscrizione.

4. Valutazione della coerenza territoriale e dell'omogeneità economico-sociale e storico-culturale

La **coerenza territoriale** dei collegi plurinominali è stata valutata con riferimento a due aspetti principali: la *compattezza territoriale* della distribuzione della popolazione all'interno dei collegi, ossia della prossimità reciproca dei luoghi in cui la popolazione vive e risiede; la *coerenza tra i collegi individuati e altri ambiti territoriali* che riflettono il modo di vivere e di organizzarsi della popolazione residente.

Il concetto di *compattezza territoriale* della popolazione residente può essere misurato attraverso opportuni indici statistici. La Commissione ha stabilito di riferirsi a una specifica misura di prossimità relativa (<http://www.jstor.org/stable/10.1086/661511>), ritenuta adeguata al caso di un paese come l'Italia caratterizzato da un'orografia estremamente complessa.

In particolare, l'indice di compattezza è stato calcolato come *tempo medio* necessario a ciascuno dei suoi residenti, per raggiungere la casa comunale degli altri comuni del collegio plurinominali al quale egli appartiene, partendo dalla casa comunale del proprio comune. La media utilizzata è ponderata con la popolazione di ciascun comune, in modo che maggiore è la popolazione di un comune, maggiore è la sua influenza sul valore dell'indicatore.

L'analisi della *coerenza territoriale* dei collegi plurinominali proposti è stata fondata sullo studio della sovrapposizione tra lo "strato" dei collegi

plurinominali con quelli di altri ambiti amministrativi e funzionali quali le città metropolitane, le province, le unioni di comuni, le circoscrizioni definite da leggi elettorali regionali vigenti, i municipi o altri ambiti amministrativi sub-comunali nel caso di collegi individuati all'interno di comuni metropolitani, le zone altimetriche e i sistemi locali del lavoro. Questi ultimi rappresentano un elemento di particolare interesse, in quanto fondati sui flussi di spostamenti regolari tra il luogo di residenza e quello di lavoro e rappresentano quindi gli ambiti dove effettivamente vivono e operano le persone.

La Commissione ha stabilito di valutare la **omogeneità economico-sociale** dei collegi utilizzando un insieme di indicatori rappresentativi di diversi aspetti. Inoltre, ha determinato: l'unità territoriale di riferimento per valutare l'omogeneità interna ai collegi; la misura sintetica dell'omogeneità del complesso degli indicatori; la valutazione dell'omogeneità economico-sociale a livello di circoscrizione in modo da poter confrontare diverse alternative di partizione della stessa in collegi.

La scelta degli indicatori è stata guidata da alcuni principi stabilendo che essi: dovessero cogliere sia le caratteristiche economiche e sociali della popolazione residente, sia quelle del contesto territoriale in cui vive; fossero un numero limitato; fossero consolidati nella letteratura scientifica e negli studi territoriali; fossero scelti nell'ambito di quelli riconosciuti a livello europeo e internazionale per la definizione di strategie globali per il progresso delle condizioni di vita dei cittadini e di crescita della società. Si è così pervenuti ad una selezione di dieci indicatori (si veda allegato), che considerano aspetti demografici, differenze di genere, presenza di popolazione straniera, tassi di istruzione, caratteristiche della struttura produttiva.

Gli indicatori sono stati calcolati ai livelli di dettaglio territoriale necessari per il lavoro della Commissione, essendo stati rilevati dall'Istat in occasione dell'ultimo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2011.

La Commissione ha identificato diverse possibilità per la misura dell'omogeneità economico-sociale, in modo da poter valutare le differenti alternative possibili di collegi plurinominali.

Al fine di verificare la robustezza della sintesi degli indicatori economico-sociali elementari, essa è stata effettuata per ciascuna possibile proposta di

collegio dieci volte, escludendo di volta in volta uno dei dieci indicatori. In tutti i casi analizzati, le proposte ritenute migliori rispetto all'omogeneità economico-sociale, lo sono rimaste qualunque fosse l'insieme dei nove indicatori elementari utilizzati.

Coerentemente con il metodo di lavoro adottato precedentemente descritto, con riferimento al rapporto tra gli aspetti dell'integrità del territorio provinciale e della continuità territoriale e il parametro di omogeneità economico-sociale, la Commissione ha ritenuto di procedere, in primo luogo, assicurando l'integrità della provincia, ove possibile tenuto conto delle soglie demografiche determinate ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera b) della Legge n. 52/2015. Se, invece, ciò non è stato possibile, a causa di una dimensione demografica inferiore a quella minima, è stato previsto un apporto demografico da territori contermini, valutandone la coerenza territoriale e l'omogeneità con il territorio ricevente. Con riferimento alla valutazione della coerenza territoriale e dell'omogeneità economico-sociale, la Commissione ha concordato di procedere secondo un percorso che consideri in primo luogo il territorio provinciale, in subordine quello dei collegi uninominali del 1993 e, infine, quello dei comuni, avendo presente che il passaggio relativo al collegio è funzionale a una valutazione riferita all'intera Circoscrizione elettorale cui il collegio appartiene.

Per quanto riguarda la valutazione **dell'omogeneità storico-culturale** dei collegi plurinominali, la Commissione ha seguito un approccio basato sui caratteri distintivi e le diversità dei luoghi e delle comunità che vi risiedono: in particolare le lingue, il paesaggio e le tradizioni. Alcuni di tali aspetti sono stati già considerati nella valutazione della coerenza territoriale, in termini di appartenenza dei collegi ad ambiti amministrativi (in cui le persone si riconoscono ed esercitano i propri diritti) e funzionali (cui corrisponde un'organizzazione dei modi di vivere e di operare); altri sono considerati tra gli aspetti economico-sociali, come i tassi di istruzione, i gap di genere nell'occupazione, la presenza di stranieri.

Un ulteriore criterio risiede nel grado di radicamento, o meglio la sua assenza, presente nella popolazione di riferimento, che trova espressione nella quota di residenti nati in ambiti sufficientemente distanti da configurarsi come "diversi" rispetto a elementi di cultura e di tradizione e, in particolare, in comuni al di fuori della regione.

Infine, la presenza di territori montani è stata considerata come espressione di un carattere anche culturale dei territori di cui tenere conto, e rappresentata attraverso la frazione della popolazione residente in comuni classificati come appartenenti a zona altimetrica di montagna.

5. Formazione dei collegi plurinominali: il procedimento e le principali problematiche affrontate

Il metodo di lavoro adottato ha consentito di procedere in modo ordinato alla formazione dei collegi plurinominali in ciascuna Circoscrizione elettorale. Il procedimento, fondato sull'aggregazione o disaggregazione di territori provinciali, parte dalla valutazione della dimensione demografica delle province rispetto all'intervallo di popolazione previsto dalla legge per i collegi plurinominali.

La complessità nella formazione dei collegi rispettando i vincoli di integrità territoriale dettati dalla legge deriva dal fatto che solamente 16 province hanno una dimensione della popolazione residente che potrebbe farle corrispondere ad un unico collegio plurinominali, 67 province debbono essere aggregate ad altre perché presentano una popolazione inferiore al limite minimo previsto, e 22 province devono invece essere suddivise in più collegi plurinominali, in quanto hanno una popolazione residente superiore al limite massimo ammissibile.

La salvaguardia dell'integrità del territorio delle singole province o dell'unione di due o più di esse è stata perseguita ottimizzando a livello di intera circoscrizione gli interventi di aggregazione e scorporo necessari, limitando il più possibile gli effetti sulla coerenza territoriale e sull'omogeneità interna dei collegi.

Province con popolazione all'interno dell'intervallo di ammissibilità

Per le province con popolazione compresa nell'intervallo ammissibile secondo la legge n. 52/2015, il collegio è stato fatto corrispondere al loro territorio, a meno che tale soluzione non interrompesse la continuità territoriale, non consentendo di determinare soluzioni accettabili a livello dell'intera circoscrizione elettorale.

Nella maggior parte dei casi (13 su 16 teoricamente ammissibili) si è riusciti a trovare soluzioni che hanno consentito di mantenere la corrispondenza tra collegi e singole province. Si tratta, in particolare delle province di Cuneo, Como, Pavia, Reggio nell'Emilia, Modena, Latina, Frosinone, Foggia, Taranto, Cosenza, Reggio di Calabria, Messina e Agrigento.

Province con popolazione inferiore alla soglia minima dell'intervallo di ammissibilità

Qualora la popolazione provinciale risultasse inferiore alla soglia minima ammissibile per i collegi plurinominali, si è dapprima esplorata la possibilità di effettuare un accorpamento con altre province contermini, ricercando la soluzione migliore per coerenza territoriale ed omogeneità economico-sociale e storico-culturale.

Tale strada ha portato all'individuazione di 15 collegi formati dall'unione di due province e da un collegio formato dall'unione di tre province. Si tratta dei collegi formati dall'unione di due province per Verbano-Cusio-Ossola e Novara, Asti e Alessandria, Lecco e Sondrio, Imperia e Savona, Piacenza e Parma, Forlì-Cesena e Rimini, Perugia e Terni, Massa-Carrara e Lucca, Pistoia e Prato, L'Aquila e Teramo, Chieti e Pescara, Campobasso e Isernia, Potenza e Matera, Caltanissetta ed Enna e Sassari e Olbia-Tempio; dall'unione di tre province nel caso di Vibo Valentia, Catanzaro e Crotone.

Complessivamente, in quattro circoscrizioni (Umbria, Basilicata, Abruzzo e Calabria) si è riusciti ad adottare soluzioni determinate esclusivamente da collegi formati da una sola provincia o da unioni integrali di province.

Nei casi in cui l'unione con altre province limitrofe avrebbe portato a superare la dimensione demografica massima, l'accorpamento è stato realizzato considerando uno o più collegi uninominali del 1993 limitrofi, selezionati tenendo conto dell'omogeneità economico-sociale e della coerenza territoriale. Qualora, anche ricorrendo a tali soluzioni, non è risultato possibile garantire un soddisfacente grado di omogeneità o si è accertato che esse modificavano in modo eccessivo la peculiarità provinciale del collegio, il territorio da aggiungere a quello della provincia è stato individuato selezionando un insieme ridotto di comuni, anziché interi collegi uninominali del 1993.

Province con popolazione superiore alla soglia massima dell'intervallo di ammissibilità

Per le 22 province che eccedono la soglia demografica massima si è dovuto necessariamente prescindere dal principio, da osservare di norma, dell'integrità del territorio provinciale. Prioritariamente, è stata valutata la possibilità di aggregazione di uno o più collegi uninominali del 1993; in subordine, qualora questo comportasse a livello di circoscrizione una riduzione dell'omogeneità economico-sociale e storico-culturale dei collegi - riferite sia alla parte rimanente della provincia, sia all'aggregazione territoriale alla quale era stata ceduta una sua parte - e un eccessivo alterarsi dell'integrità provinciale, si è intervenuti con la cessione di un numero ridotto di comuni.

Per i comuni di Torino, Milano, Roma e Napoli, è stato necessario scendere a livello sub comunale, prendendo in considerazione i collegi uninominali del 1993, le partizioni amministrative esistenti, le misure di coerenza territoriale e i criteri di omogeneità economico-sociale. I comuni di Milano e di Roma sono risultati composti, rispettivamente, da due e da quattro collegi plurinominali, i quali complessivamente coprono l'intero territorio comunale. I comuni di Torino e Napoli sono entrambi ripartiti in due collegi plurinominali, di cui uno è compreso all'interno del territorio comunale, mentre il secondo include anche altri comuni delle rispettive province.

Un bilancio complessivo del rispetto dell'integrità del territorio provinciale e dei collegi uninominali del 1993

Considerata l'importanza primaria dell'integrità provinciale nella formazione dei collegi, questa si può sinteticamente descrivere come segue:

- 13 collegi plurinominali corrispondono al territorio di un'intera provincia (rappresentano il 12,9 per cento della popolazione delle 18 circoscrizioni elettorali considerate);
- 16 collegi plurinominali sono invece formati attraverso l'unione di due o più province intere (comprendono il 16,2 per cento della popolazione) per un totale di 33 province;
- l'aggregazione a una o più province intere di porzioni di territorio di altre province, si verifica in 22 collegi plurinominali (20,6 per cento della popolazione);

- sono 41 i collegi plurinominali (il 42,7 per cento della popolazione) risultato della suddivisione di province che superavano la soglia demografica massima di ammissibilità;
- nei rimanenti otto collegi è stato necessario comporre il collegio plurinominali utilizzando porzioni di territorio provenienti da più province (7,8 per cento della popolazione).

Con riferimento ai collegi uninominali del 1993, la coerenza territoriale dei collegi plurinominali proposti emerge dal fatto che nelle 18 circoscrizioni elettorali considerate 409 collegi uninominali su 467 sono interamente compresi nei collegi plurinominali individuati. In essi risiede l'87,2 per cento della popolazione complessiva. Peraltro, nella maggior parte dei casi (32 su 58) in cui l'integrità del collegio uninominale non è stata rispettata, ciò è dipeso dalla ri-attribuzione di comuni alle province di appartenenza al fine di minimizzare l'inter-provincialità dei nuovi collegi; in 19 casi la ri-attribuzione ha garantito la maggiore omogeneità economico-sociale e storico-culturale dei collegi plurinominali individuati; nei casi delle città di Roma e Palermo la ri-attribuzione ha consentito di includere tutto il territorio in uno o più collegi del solo comune capoluogo; nel caso di 4 collegi uninominali 1993 della circoscrizione Friuli-Venezia Giulia la suddivisione si è resa necessaria al fine di includere la popolazione appartenente alla minoranza linguistica slovena nel minor numero possibile di collegi plurinominali.

Nella tabella inserita nell'atto n.189 in esame nella descrizione dei collegi vi sono alcuni refusi, di natura meramente formale, in quanto il calcolo demografico alla base dei collegi plurinominali è corretto. Tali refusi potranno essere rimossi nell'adozione del decreto definitivo.

La Commissione ha trasmesso al Governo la proposta di determinazione dei collegi plurinominali, unitamente alla cartografia e all'elenco dei comuni e delle sezioni di censimento afferenti a ciascun collegio individuato entro il termine previsto dal decreto.