



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore MALAN**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GIUGNO 2009**

Abolizione del secondo turno nelle elezioni del presidente della provincia e del sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti

ONOREVOLI SENATORI. - Nel 1993 fu introdotto per legge in Italia il doppio turno per l'elezione del presidente della provincia e del sindaco dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Ciò avveniva a seguito di un *referendum* che in nessun modo toccava la questione del numero di turni elettorali. Il quesito, al quale gli elettori risposero affermativamente, proponeva di sopprimere il sistema elettorale proporzionale in vigore per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e contemporaneamente di togliere il limite di applicabilità del sistema usato per gli altri comuni, estendendolo a tutti. L'applicazione pura e semplice del *referendum* avrebbe dunque comportato l'elezione di tutti i consigli comunali con il sistema dei piccoli comuni, detto all'epoca maggioritario, nel quale l'elettore attribuiva il voto ai singoli candidati, tutti elencati nella scheda, fino a un numero pari ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere. Vi era anche la possibilità, detta *panachage*, di votare candidati di liste diverse, purché non si superasse il numero massimo menzionato. L'elettore aveva anche l'opzione del voto di lista, mediante il quale veniva assegnato un voto ad ogni componente della lista prescelta, i cui candidati non potevano anch'essi essere più numerosi dei quattro quinti dei consiglieri da eleggere. I seggi venivano assegnati ai singoli candidati che avevano riportato più voti, senza riguardo alla lista di appartenenza.

In realtà c'era di solito una prevalenza di voti di lista, cosa che comportava un effetto maggioritario, poiché a quella più votata spettavano i quattro quinti dei seggi. Alla seconda lista spettavano i seggi rimanenti. Le altre liste erano escluse dalla rappresentanza in consiglio. Un sistema, perciò, non solo

maggioritario, ma anche fortemente bipartitico. L'unica possibilità alternativa era un uso del voto personale superiore al divario tra la prima e la seconda lista, e tra questa e la terza. In tal caso vi era la possibilità di una più varia distribuzione del numero dei seggi tra maggioranza e opposizione, fino a rendere la prima relativa e non assoluta, nonché della presenza di rappresentanti di più di due liste.

Il *referendum* del 1993, insomma, approvò un sistema che:

- 1) era a un solo turno;
- 2) ammetteva la possibilità di dare una vasta maggioranza in consiglio comunale a una lista che poteva aver conseguito assai meno della metà dei voti, senza un minimo prestabilito; e non si trattava di una possibilità astratta che i cittadini potessero non aver compreso al momento di votare il *referendum*, attenti solo all'aspetto maggioritario (che fu l'unico ad essere inserito nella legge dopo la consultazione); si trattava infatti di una norma applicata per decenni in migliaia di comuni, numericamente la stragrande maggioranza dei comuni italiani;
- 3) aveva in sé meccanismi molto semplici a mitigarne effetti eccessivamente maggioritari: in caso di forte frammentazione del voto, i voti personali o a *panachage* avevano la possibilità di incidere in modo decisivo sulla formazione della maggioranze e anche delle minoranze;
- 4) questo meccanismo era anche una mirabile ponderazione tra l'elezione al completo di una lista, indipendentemente dalla valutazione delle singole persone, e lo strapotere della preferenza, dove con un numero di suffragi del tutto trascurabile, si può entrare in consiglio, magari a tutelare interessi del tutto particolari; il personaggio «impre-

sentabile», portatore di un sostegno personale, poteva essere eliminato votando tutti gli altri membri della lista.

Era insomma un sistema intrinsecamente maggioritario, che in nessun modo impediva il formarsi di una maggioranza consigliare determinata da un numero di voti inferiore al 50 per cento, e neppure con cifre assai inferiori.

Peraltro, la *ratio* stessa della possibilità di un secondo turno, è stata contraddetta dalla realtà. I legislatori ritennero, infatti, che non era opportuna l'elezione di un sindaco o di un presidente di provincia, con un esiguo numero di voti. Ma, nei sedici anni in cui questa norma è stata in vigore, generalmente il vincitore del secondo turno ha ricevuto un numero di voti inferiore al vincitore del primo turno, e non di rado inferiore anche a quelli di chi si era classificato al secondo posto.

Considerando l'ultima applicazione avvenuta, le elezioni amministrative di giugno 2009, è interessante prendere in esame le consultazioni che hanno coinvolto il maggior numero di elettori. Nella provincia di Milano, ad esempio, il candidato del centro-destra, Guido Podestà, ha ottenuto al primo turno 790.856 voti. Avendo Podestà mancato di 19.000 voti la maggioranza assoluta dei

voti espressi, si è dovuto procedere al secondo turno, nel quale Podestà prevaleva ancora, ma con 540.856 voti, oltre un terzo meno di quelli del primo turno, ritenuti non sufficienti dalla legge, e ben al di sotto anche dei 627.691 ottenuti in tale occasione dal suo principale avversario, Filippo Penati. Situazione simile in provincia di Torino, con la sola variante che il vincitore è stato il candidato del centro-sinistra, Antonio Saitta, che è passato dai 512.229 voti del primo turno ai 421.137 del secondo, inferiori anche ai 479.492 ottenuti dalla sua principale avversaria, Claudia Porchietto, al primo turno. Ancora più sconcertante è ciò che è successo nella provincia di Alessandria. Qui, il candidato del centro-destra, Franco Stradella, votato al primo turno da 114.024 elettori, si è visto sconfitto nel ballottaggio da Paolo Filippi, con soli 88.849 voti. Pertanto, mentre 114.000 voti erano troppo pochi (per vincere al primo turno doveva ottenerne 8.235 in più), alla fine ne è bastato un numero inferiore di quasi un quarto.

Queste considerazioni portano a proporre la soppressione del secondo turno, che finisce per assegnare la vittoria con un numero di voti inferiore e non superiore a quello del primo turno.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 72 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato: «decreto legislativo n. 267 del 2000» sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) i commi 4, 5, 6, 7 e 8 sono abrogati;
- b) il comma 9 è sostituito dal seguente:

«9. È proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto sindaco il candidato collegato, ai sensi del comma 2, con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto sindaco il candidato più anziano d'età».

2. All'articolo 73 del decreto legislativo n. 267 del 2000 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 4, le parole: «al termine del primo o del secondo turno» sono soppresse;
- b) al comma 7, le parole: «al primo turno» sono soppresse;
- c) al comma 8, le parole: «, nel turno di elezione del sindaco,» sono soppresse;
- d) il comma 10 è sostituito dal seguente:

«10. Qualora la lista o il gruppo di liste collegate al candidato alla carica di sindaco proclamato eletto non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, ad esse viene assegnato il 60 per cento dei seggi,

sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 8».

3. All'articolo 74 del decreto legislativo n. 267 del 2000 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) i commi 6, 7, 8, 9 e 10 sono abrogati;
- b) al comma 11, primo periodo, le parole: «Dopo il secondo turno» sono soppresse.

4. All'articolo 75 del decreto legislativo n. 267 del 2000 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 5, le parole: «al primo turno» sono soppresse;
- b) il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. Qualora il gruppo o i gruppi di liste collegate al candidato proclamato eletto presidente della provincia non abbia conseguito, ai sensi del comma 6, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, a tale gruppo o gruppi viene assegnato il 60 per cento dei seggi, con arrotondamento all'unità superiore qualora la cifra decimale sia superiore a 50 centesimi. In caso di collegamento di più gruppi con il candidato proclamato eletto presidente, per determinare il numero di seggi spettanti a ciascun gruppo, si dividono le rispettive cifre elettorali per 1, 2, 3, 4... sino a concorrenza del numero dei seggi da assegnare. Si determinano in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti ad ogni gruppo di candidati»;

- c) il comma 8 è abrogato.





