

“Non escludo il ritorno”
Le elezioni suppletive nella nuova legge elettorale politica *

di Giuseppe Lauri **
(22 febbraio 2018)

Sommario: 1. Introduzione 2. Le elezioni suppletive. Funzionamento dell’istituto e inquadramento storico. 3. Le possibili alternative alle elezioni politiche suppletive. Esperienze straniere... 4. ... e spunti nostrani 5. Alcune prospettive e prime conclusioni

1. Introduzione

L’approvazione, lo scorso 26 ottobre, della nuova legge elettorale per l’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (legge n. 165 del 2017, cd. *Rosatellum bis*)¹ ha suscitato particolare interesse per gli studiosi di diritto costituzionale oltre che, naturalmente, per i commentatori pubblici.

Uno dei tratti qualificanti della nuova legge elettorale è il meccanismo di riparto dei seggi, il quale coniuga alcuni elementi di matrice proporzionale con altri di impianto maggioritario in un’ottica speculare, ancorché capovolta, rispetto a quella sperimentata dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993² (cc.dd. *leggi Mattarella o Mattarellum*³).

Anche in questo caso, ci si trova dinnanzi a una suddivisione del territorio nazionale in collegi uninominali e collegi plurinominali. La novità, in questo senso, è che la nuova disciplina prevede che i due terzi circa dei seggi (386 alla Camera e 193 al Senato) siano assegnati con riparto proporzionale, mentre nel caso delle *leggi Mattarella* tre quarti dei seggi venivano assegnati con metodo maggioritario⁴.

In questo vero e proprio *amarcord* legislativo si pone, peraltro, un altro aspetto di notevole interesse da un punto di vista giuridico-normativo e politico-istituzionale: l’istituto delle elezioni suppletive, che costituirà l’oggetto del presente contributo.

Dopo aver delineato le origini ed il funzionamento di questo istituto, limitandoci all’ordinamento repubblicano, se ne tratteggeranno i principali nodi critici ed evolutivi⁵.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Legge 3 novembre 2017, n. 165, *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*.

2 Legge 4 agosto 1993, n. 276, *Norme per l’elezione del Senato della Repubblica*; legge 4 agosto 1993, n. 277, *Nuove norme per l’elezione della Camera dei Deputati*.

3 Espressione, come noto, coniata da Giovanni Sartori in riferimento alla legge per l’elezione della Camera dei Deputati e ripresa più volte nel corso dei suoi studi (cfr. R. GUALDO-M. V. DELL’ANNA, *La faconda Repubblica. La lingua della politica in Italia (1992-2004)*, Manni Editori, San Cesario di Lecce, 2004, p. 34), e di quelli di Gianfranco Pasquino (cfr. su tutti G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006, cui si rimanda anche per altri temi affrontati da questo lavoro).

4 In particolare, la componente uninominale assegna il 36,8% dei seggi, mentre quella plurinomiale il restante 63,2% (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA-SERVIZIO STUDI, *Riforma elettorale. Note sull’A.S. n. 2941*, dossier n. 557, Senato della Repubblica, Roma, 2017, p. 5; disponibile all’indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01047609.pdf>; ultimo accesso: 19 febbraio 2018).

5 La sede presente, invece, non appare opportuna a ricostruire la storia dell’istituto nell’Italia monarchica.

2. Le elezioni suppletive. Funzionamento dell'istituto e inquadramento storico

L'istituto delle elezioni suppletive, disciplinato nella l. n. 165/2017 dagli artt. 1, c. 30 e 2, c. 10 (il primo concernente al sistema elettorale per la Camera dei Deputati, modificando l'art. 86 c. 3 del d.P.R. n. 361/1957⁶; il secondo relativo al Senato agendo sull'art. 19 c. 2 del d.lgs. n. 533/1993⁷) trae la sua origine dalla scelta di assegnare una quota di seggi del Parlamento utilizzando il meccanismo del collegio uninominale.

In questo senso, la logica dell'istituto risiede nel fatto che mentre nei collegi plurinominali è possibile far fronte alle sopraggiunte vacanze con la proclamazione a deputato o a senatore dei primi non eletti del listino di collegio (in maniera, si potrebbe dire, immediata e logica), per i quelli uninominali si pone la necessità di prevedere un altro tipo di surroga (soprattutto considerando la possibilità per ogni lista o coalizione di liste di presentare una sola candidatura per ogni collegio uninominale).

Ove, dunque, venga a crearsi la vacanza di un seggio uninominale, l'art. 21-ter del d.lgs. n. 533/1993⁸ prevede che, a seguito della dichiarazione della stessa da parte della Giunta delle Elezioni competente, il Presidente della Camera interessata ne dia notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli Interni (c. 1). Su deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Repubblica convoca con proprio decreto le elezioni suppletive, fissandole in una data che può situarsi tra i novanta e i centotrentacinque giorni dalla vacanza⁹, purché manchi almeno un anno tra la data in cui essa si è verificata e il termine naturale della legislatura (in caso contrario, le elezioni suppletive non si terranno e il seggio resterà vacante; cc. 2-4). Il parlamentare eletto a seguito di elezione suppletiva rimane in carica fino al successivo scioglimento delle Camere (c. 5).

Dal punto di vista storico, l'istituto dell'elezione politica suppletiva ha conosciuto una genesi alquanto tormentata.

Il principale motivo alla base della sua introduzione riposa in una precisa disposizione della nostra Carta fondamentale. L'art. 57 Cost., infatti, fissa in maniera inderogabile a uno il numero di senatori spettanti alla Valle d'Aosta. A questo dato si è unito quello della legislazione ordinaria che a partire dall'art. 67 del d.P.R. n. 26/1948¹⁰ ha attribuito alla Valle d'Aosta un solo deputato (in ossequio all'art. 47 dello Statuto regionale speciale approvato con l. cost. 4/1948, secondo un orientamento già apparso nell'art.

⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati*

⁷ Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*.

⁸ Modificato dall'art. 2, c. 14 della l. 165/2017 e richiamato dagli artt. 86 c. 4 del d.P.R. 361/1957 e 19 c. 2 del d.lgs. 533/1993.

⁹ Il termine per la convocazione dei comizi, infatti, può essere prorogato di trenta giorni qualora il termine dei novanta giorni dalla vacanza coincida con una data tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, e di quarantacinque qualora venga a cadere tra il 1° agosto e il 15 settembre (art. 21-ter d.lgs. 533/1993, c. 4).

¹⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26, *Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati*.

22 del d.lgs. lgt. n. 545/1945¹¹). La Valle d'Aosta, dunque, ha coinciso con collegi uninominali "indefettibili" sin dall'inizio della storia repubblicana.

Tuttavia, nonostante le leggi elettorali politiche succedutesi tra il 1948 e il 1953 avessero riconosciuto e regolato questa peculiarità, nessuna di esse si preoccupò della sostituzione di eventuali eletti della Regione venuti meno nel corso della legislatura.

La questione si pose per un caso fortuito nell'aprile del 1966, all'indomani della prematura scomparsa del deputato valdostano Corrado Gex. Chiamata ad affrontare la questione dell'improvvisa vacanza del seggio, la Giunta delle elezioni constatò l'assenza di legislazione sul tema e l'impossibilità di proclamare un nuovo deputato stante il sistema uninominale. L'avvertita necessità di ripristinare il *plenum* assembleare fissato dall'art. 56 Cost. e la rappresentanza parlamentare (costituzionalmente garantita) della Valle d'Aosta spinse l'organo ad approvare una "raccomandazione" alla presidenza della Camera dei Deputati con la quale si osservava la compatibilità con l'ordinamento dell'istituto dell'elezione suppletiva¹². Nei mesi immediatamente successivi, ben tre progetti di legge cercarono di introdurre l'istituto, ma il tentativo si arenò a causa dei dubbi in merito a quale potesse essere la fonte più idonea a disciplinare la materia – legge ordinaria, ovvero legge costituzionale -, e soprattutto per la fine anticipata della legislatura¹³.

11 Decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, *Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta*. Sui rapporti tra legislatore costituente e legislatore ordinario sul sistema elettorale valdostano, sembrano illuminanti le parole dell'on. Galloni, relatore alla Camera del ddl C.569: «Il Costituente, come risulta dai lavori preparatori, mentre ha inteso rinviare alla legge ordinaria il sistema elettorale, ha fatto una sola eccezione per la Valle d'Aosta, dove il sistema uninominale risulta sancito per il Senato dall'articolo 57 della Costituzione e per la Camera dei Deputati dall'articolo 47 dello statuto della regione, approvato con legge costituzionale. Se non che il legislatore costituzionale e il legislatore ordinario in sede di legge elettorale non hanno tenuto presente che l'applicazione del sistema uninominale - a differenza di quanto avviene per la proporzionale - richiede sempre che si prevedano o elezioni suppletive o candidati supplenti allo scopo di evitare che per impossibilità sopravvenuta all'esercizio del mandato (per morte, rinuncia o incompatibilità) il collegio rimanga privo di rappresentanza e la Assemblea priva del suo plenum costituzionalmente garantiti» (CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, VI legislatura, Discussioni, seduta del 2 agosto 1972, p. 1341).

12 «La Giunta delle Elezioni, esaminate le questioni relative alla vacanza determinatasi nel collegio uninominale della Valle d'Aosta; ritenuto che a norma dell'articolo 56 della Costituzione è urgente provvedere alla reintegra del plenum della Camera; rilevato che non esiste una specifica disposizione legislativa che disciplini la surroga in caso di vacanza nel predetto collegio uninominale; osservato che il sistema del collegio uninominale senza collegamento di candidature, proprio della Valle d'Aosta, consente di colmare la vacanza unicamente con il ricorso ad elezioni suppletive; esprime l'opinione che il ricorso a elezioni politiche suppletive appare possibile in base ai generali principi del diritto elettorale vigente in relazione al richiamato articolo 56 della Costituzione». (CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, IV legislatura, Documenti-disegni di legge e relazioni, stampato n. 3320, p. 1)

13 In particolare, erano per la legislazione ordinaria i Deputati socialdemocratici Luzzatto ed altri (pdl n. 3320, presentata il 14 luglio 1966), mentre propendevano per l'opzione costituzionale il senatore valdostano Chabod (ddlc n. 1664, presentato l'11 maggio 1966) e il Governo (ddlc n. 1792, presentato dal Ministro degli Interni Taviani il 19 luglio 1966). La prima proposta, in particolare, fu approvata a maggioranza dalla Camera nel luglio del 1967 e trasmessa al Senato, ma il prosieguo dell'esame fu impedito dalla fine anticipata della legislatura. In particolare, «la opinione che la disciplina di elezioni suppletive in Val d'Aosta dovesse essere regolamentata con norme costituzionali nasceva dal convincimento che tale disciplina dovesse modificare o in qualche modo integrare l'articolo 47 dello statuto regionale e che la indizione di elezioni suppletive non rientrasse tra i poteri espressamente riconosciuti al Presidente della Repubblica dall'articolo 87 della Costituzione; il quale articolo 87 riconosce, come è noto, al Presidente della Repubblica il potere di indire elezioni generali». Cfr. e vd. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, VI legislatura, Discussioni, seduta del 2 agosto 1972, p. 1341.

Ad ogni modo, il problema si ripresentò di nuovo nella legislatura successiva, quando, nel novembre del 1971, venne a mancare il senatore valdostano Renato Chabod. Anche in questo caso, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari poté solo rifarsi alla raccomandazione formulata dalla sua omologa presso la Camera dei Deputati nel 1966, così che, ancora una volta, la questione rimase irrisolta per la mancanza di interventi legislativi, nonostante la riproposizione di un disegno di legge costituzionale in materia¹⁴. La situazione si aggravò nei mesi successivi: nel novembre del 1971 la scomparsa del senatore Amato Berthet causò una vacanza del collegio senatoriale della durata di ben sette mesi, mentre nell'aprile del 1972 la VI legislatura si aprì senza rappresentanza parlamentare della Valle d'Aosta a causa della morte nello stesso incidente stradale, a meno di due settimane dal voto, di Germano Ollietti (deputato valdostano uscente e ricandidato) e Oreste Marcoz (candidato al Senato), che peraltro risultarono formalmente eletti.

L'intervento legislativo arrivò solo nell'agosto successivo, quando su iniziativa governativa¹⁵ - anche per insistenza dello stesso Consiglio Regionale valdostano, che aveva presentato un apposito disegno di legge in merito¹⁶ - fu approvata la legge n. 471/1972¹⁷ che autorizzò e regolò lo svolgimento delle prime elezioni suppletive dell'Italia repubblicana (avvenute in novembre) allo scopo precipuo di rimediare alla vacanza dei due seggi parlamentari valdostani. Ciò nondimeno, a dispetto della proposta originaria, il passaggio presso la I commissione permanente del Senato restituì ai lavori parlamentari un provvedimento di natura strettamente contingente, limitato alla specifica tornata elettorale straordinaria, stralciando dalla proposta le disposizioni miranti a stabilizzare l'istituto¹⁸. Questo scopo fu raggiunto solo tra il luglio e l'agosto del 1976 quando nell'ambito di una serie di proposte di legge (poi unificate) destinate alla semplificazione dei procedimenti elettorali¹⁹ quello stralcio - sulla base di una proposta delle opposizioni²⁰ - fu recepito dal Governo, confluendo nell'art. 10 della l. n. 136/1976²¹.

14 Ddlc n. 1690, presentato dal sen. Berthet il 28 aprile 1971.

15 Ddl n. 162, presentato al Senato dal Ministro degli Interni Rumor il 12 luglio 1972.

16 Ddl n. 234, presentato al Senato dal Consiglio Regionale della Valle d'Aosta il 25 luglio 1972. Esso prevedeva che per l'elezione della Camera dei Deputati la Valle d'Aosta cessasse di essere un collegio uninominale, mentre per il Senato della Repubblica promuoveva l'istituzione della figura del parlamentare supplente. Analoghe proposte erano già state recate dal ddl. n. 116 a firma dei senatori comunisti Terracini ed altri, presentato al Senato il 4 luglio 1972. Dalla relazione a quest'ultimo, in particolare, si traggono in maniera organica le notizie relative alle vacanze di seggi valdostani occorse tra il 1971 e il 1972.

17 Legge 8 agosto 1972, n. 471, *Norme per la copertura dei seggi di deputato e di senatore nel collegio della Valle d'Aosta rimasti vacanti nelle elezioni del 7 maggio 1972*.

18 Come ben evincibile raffrontando la relazione della I commissione permanente del Senato al ddl n. 162 (stampato n. 162-A) e il testo dello stesso ddl pervenuto alla Camera dopo l'approvazione del Senato (stampato n. 569).

19 Si trattava delle proposte di legge presentate presso la Camera dei Deputati nn. 3075 (onn. Ballardini e altri, presentata il 4 luglio 1974), 3499 (onn. Cariglia e altri) e 4446 (onn. Natta e altri).

20 Si trattava, tra quelle ricordate alla nota precedente, della proposta Natta e altri, invero identica alla già ricordata proposta del Consiglio regionale valdostano n. S.234 della VI legislatura (vd. *supra* alla n. 16) .

Da un punto di vista tecnico, i collegi uninominali valdostani per l'elezione della Camera e del Senato sono stati definiti come "naturali" o "indefettibili"; questa scelta terminologica non è stata casuale. Il sistema elettorale per il Senato della Repubblica disegnato dall'art. 17 della l. n. 29/1948 prevedeva infatti la ripartizione delle circoscrizioni senatoriali (corrispondenti, ai sensi dell'art. 57 Cost., ai territori delle singole Regioni) in collegi uninominali che cessavano di essere tali, tuttavia, ove i candidati in sede maggioritaria non avessero raggiunto almeno il 65% dei suffragi – circostanza che nella pratica costituiva più l'eccezione, che la regola²². Essi erano dunque classificabili, a differenza dei primi, come collegi uninominali "eventuali".

I seggi di questa seconda tipologia potevano costituire già dal 1948 un potenziale motivo di introduzione dell'istituto dell'elezione politica suppletiva su tutto il territorio nazionale. Tale evenienza, tuttavia, non fu considerata dal legislatore fino all'aprile del 1986, quando ancora un evento luttuoso - la scomparsa del senatore altoatesino Peter Brugger - rese vacante e insurrogabile il seggio di Bressanone. Tra il maggio del 1986 e il gennaio del 1987 un disegno di legge ad iniziativa governativa²³ completò il proprio *iter* in tempi relativamente brevi diventando la legge n. 31/1987²⁴. Questa, agendo sull'art. 19 della legge elettorale per il Senato, sancì il ricorso all'elezione suppletiva per la sede uninominale su tutto il territorio nazionale, ponendo come unico termine che la vacanza si venisse a creare ad almeno un anno dalla scadenza naturale della legislatura.

Fu però con la disciplina elettorale del 1993, stante la ripartizione dell'intero territorio nazionale in collegi uninominali per l'elezione di entrambi i rami del Parlamento e l'abrogazione del meccanismo, meramente "eventuale", dell'assegnazione uninominale dei collegi senatoriali, che l'istituto delle elezioni suppletive ricevette un'attenzione del tutto particolare.

Dal punto di vista tecnico, se le due leggi che avevano introdotto l'istituto potevano trarre esempio solo dalla modellistica classica dei collegi uninominali (molte proposte di legge in materia, del resto, avevano fatto notare come l'istituto fosse già conosciuto ai sistemi elettorali dell'Italia liberale, nonché allo stesso Regno di Sardegna²⁵), il legislatore successivo poté ben guardare alla normativa specifica varata tra il 1976 e il 1986 (pur in presenza di esperienze estere verso le quali volgere l'attenzione). Fu in tal modo che la legge n. 276/1993 sull'elezione del Senato apportò sul tema una limitata modifica all'art. 1 della legge n. 31/1987²⁶, il cui nuovo testo, a sua volta, fu trasfuso dalla legge n. 277/1993 nell'art. 86 del d.P.R. n. 361/1957 concernente l'elezione della

21 Legge 23 aprile 1976, n. 136, *Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale*. Il titolo III della stessa, costante del solo articolo richiamato, è rubricato *Disposizioni particolari per la Valle d'Aosta*. Peraltro, un curioso gioco del destino ha fatto sì che una disposizione dalla genesi così lunga e travagliata (oltre dieci anni tra continui *stop and go*) non sia mai stata applicata.

22 Cfr. A. PERTICI, *Il corpo elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2011, p. 16.

23 Ddl n. 1834, presentato al Senato dal Ministro degli Interni Scalfaro il 22 maggio 1986.

24 Legge 14 febbraio 1987, n. 31, *Disposizioni particolari per le elezioni suppletive del Senato della Repubblica*.

25 Cfr., ad esempio, la relazione alla proposta di legge n. 3320 della IV legislatura (di cui *supra*, alla n. 13).

26 Sostituendo il riferimento alla "proclamazione [...] a termini dell'articolo 17 della legge 6 febbraio 1948, n. 29" con quello alla "proclamazione [...] con sistema maggioritario".

Camera (originariamente destinato a regolamentare la surroga in un sistema proporzionale basato su circoscrizioni plurinomiali e scrutinio di lista).

Tra il 1994 e il 2005 (legislature XII-XIV) si tennero trentasette tornate elettorali suppletive²⁷.

Pur continuando a restare un istituto secondario, una serie di fattori tipici del nuovo sistema elettorale (e in generale di tutta la stagione politica nota come *Seconda Repubblica*) fece la fortuna di quella che divenne una componente essenziale delle *leggi Mattarella*.

La personalizzazione della politica, cristallizzata nello “scontro diretto” tra figure politiche di peso e addirittura non espressione diretta delle forze politiche in competizione, pure non necessariamente appartenenti al collegio uninominale conteso (emblematica, in questi sensi, è l’elezione di Antonio Di Pietro come “indipendente in quota DS” nel collegio senatoriale toscano del Mugello nel novembre del 1997, il cui principale *competitor* per il centrodestra era Giuliano Ferrara), e la possibilità di tenere il polso degli umori elettorali osservando il cambio di colore politico dei collegi nel corso della legislatura (è il caso dell’elezione nel novembre del 2004 a deputato di Sergio D’Antoni in sostituzione di Alessandra Mussolini, determinando il passaggio del collegio Napoli 1-Ischia dal centrodestra al centrosinistra, nell’ottica di un *trend* confermato poi dalle regionali del 2005 e culminato nelle politiche del 2006) sono certamente fattori che hanno determinato una certa fortuna dell’istituto.

Ad ogni modo, questa “gloriosa stagione” delle tornate elettorali suppletive dell’Italia repubblicana²⁸ sembrò destinata a tramontare definitivamente all’indomani dell’approvazione della nuova legge elettorale politica (legge n. 270 del 2005, cd. *legge Calderoli*²⁹).

In realtà, anche in questo caso l’istituto riuscì a sopravvivere, seppure larvatamente, grazie ad una sorta di ridotta costituita dalle circoscrizioni elettorali della Valle d’Aosta e del Trentino Alto-Adige (che già avevano costituito le “teste di ponte” per un primo ingresso delle elezioni suppletive nell’ordinamento repubblicano), le cui peculiarità storico-geografiche suggerirono al legislatore di dotarle di uno specifico sistema elettorale uninominale (per quanto limitato, nel caso del Trentino-Alto Adige, al solo Senato della Repubblica).

Questi presupposti determinarono la riscrittura dell’art. 86, c. 4 del d.P.R. n. 361/1957 (operata dall’art. 1 della legge n. 270/2005) onde consentire il ricorso alle elezioni suppletive per il seggio valdostano alla Camera dei Deputati. In particolare, si stabilì che esse avvenissero secondo le modalità fissate dal testo unico sulle elezioni suppletive per del Senato “*in quanto applicabili*”³⁰. Inoltre, fu inserito nel testo unico

²⁷ In particolare, sei nella XII legislatura (quattro per la Camera dei Deputati e due per il Senato della Repubblica), diciassette nelle XIII legislatura (dieci per la Camera dei Deputati e sette per il Senato della Repubblica) e quattordici nella XIV legislatura (dieci per la Camera dei Deputati e quattro per il Senato della Repubblica), che restituiscono nel complesso delle legislature elette con le *leggi Mattarella* un totale di ventiquattro tornate elettorali suppletive alla Camera dei Deputati e di tredici al Senato della Repubblica.

²⁸ Si consideri che tra la XII e la XIV legislatura si è tenuta un’elezione suppletiva all’incirca ogni quattro mesi.

²⁹ Legge 21 dicembre 2005, n. 270, *Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*.

³⁰ Caso pressoché unico, nella legislazione elettorale italiana, dove quasi sempre sono le disposizioni recate dal testo unico sull’elezione della Camera dei Deputati ad essere richiamate da quello sull’elezione del Senato della Repubblica (si pensi alle disposizioni penali a tutela del procedimento elettorale).

sull'elezione del Senato un titolo specificamente dedicato alle elezioni suppletive per i collegi uninominali delle due Regioni (operato dall'art. 5 della legge n. 270/2005). Questi sforzi, tuttavia, non ebbero mai un riscontro pratico, non essendosi verificate, dal 2006 ad oggi, vacanze dei seggi uninominali scampati alla "furia proporzionalista" della legge *Calderoli*.

La storia recente dell'istituto deve tenere conto della rapida successione, tra il 2015 e il 2017, di tre sistemi elettorali e delle due pronunce della Corte costituzionale in materia elettorale (sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017).

Ciò posto, per quanto concerne la legge n. 52/2015³¹ (cd. *Italicum*), essa mantenne pressoché intatto il testo dell'art. 86 del d.P.R. n. 361/1957 in materia di elezioni suppletive per i collegi uninominali di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige; aspetti, questi, comunque non toccati dal sistema elettorale scaturito all'indomani della sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017 (basato sulla coesistenza dell'*Italicum* per come censurato da quest'ultima e della normativa elettorale seguita alla sentenza n. 1/2014).

Al contrario, la legge n. 165/2017 ha avuto necessariamente bisogno di prevedere un'applicazione generalizzata dell'istituto delle elezioni suppletive.

Da questo dato comune alle due leggi elettorali, discende a cascata una serie di ricorsi storici tra la legislazione di inizio anni Novanta e quella più recente, con una differenza di tipo meramente materiale nella tecnica normativa adottata per ampliare la portata della previsione. Se infatti nel 1993 si dovette modificare, tramite l'art. 1 della l. 31/1987, l'art. 19 del testo unico sull'elezione del Senato della Repubblica, per poi "copiare" il nuovo testo nell'art. 86 del d.P.R. 361/1957, nel 2017 il legislatore (art. 1, c. 30 l. 165/2017) ha sostituito il riferimento alle elezioni suppletive per i collegi uninominali di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige recato dal terzo comma di quest'ultima disposizione con quello a tutti i collegi uninominali, riprendendo poi il testo per come novellato nella riscrittura totale del summenzionato art. 19 (art. 2, c. 10 l. 165/2017).

3. Le possibili alternative alle elezioni politiche suppletive. Esperienze straniere...

Fin qui il dato normativo del ritorno in scena dell'istituto delle elezioni politiche suppletive nell'Italia repubblicana. Sarà il tempo a chiarirne la portata effettiva.

Ad ogni modo, si può provare a volgere lo sguardo a soluzioni eventualmente alternative a quella percorsa dal legislatore nel corso del tempo in tema di sostituzione di eletti uninominali; questo ci porta a considerare tanto esempi provenienti da ordinamenti stranieri in tema di elezioni suppletive politiche, quanto dal nostro stesso ordinamento (o comunque da quelli regionali) riguardanti altri tipi di consultazioni elettorali.

Per quanto concerne il primo versante, e volendoci limitare solo ad alcune delle esperienze più significative, si nota come esse oscillino tra tre differenti moduli.

Anzitutto quello, che potremmo definire "classico", tipico del Regno Unito (patria del sistema maggioritario uninominale a turno unico di collegio)³², che vede il ricorso all'elezione suppletiva politica a seguito di vacanza del seggio ed è stato ripreso, oltre

³¹ Legge 6 maggio 2015, n. 52, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati*.

che dalla legislazione italiana a partire dagli anni Settanta, dalla Germania per quanto riguarda la quota maggioritaria del *Bundestag*³³.

All'estremo opposto troviamo un secondo modello che si segnala per l'assenza pressoché totale dell'istituto a vantaggio di un sistema di surroga basato sulla presenza del cd. "deputato supplente" indicato già in sede di elezione politica generale quale sostituto dell'eletto che dovesse eventualmente andare incontro ad impedimento permanente. Tale sistema (invero residuale) è previsto dalla legge organica elettorale spagnola per gli unici due seggi uninominali del *Congreso de los Diputados*, rappresentanti le città autonome di Ceuta e Melilla³⁴. Come si ricorderà, questa opzione fu considerata nel 1972 anche dal Consiglio Regionale valdostano in una proposta di legge presentata al Senato della Repubblica³⁵.

Un terzo modello, infine, ibrida i precedenti ed è rappresentato dal sistema francese per quanto riguarda l'elezione dell'*Assemblée Nationale* (come noto, maggioritario a doppio turno di collegio), dove pure è prevista la figura del deputato supplente indicato in sede di tornata elettorale generale, ma la legge contempla casi in cui anziché a suppleanza si procede ad una nuova tornata elettorale suppletiva³⁶.

4. ... e spunti nostrani

Sulla seconda direttrice di indagine troviamo i meccanismi utilizzati per regolare, in ambito italiano, le elezioni di organi politici diversi dal Parlamento. Si tratta di legislazioni emerse a partire dai primi anni Novanta, che affondano le proprie radici in quei mutamenti socio-politici alla base delle *leggi Mattarella* e in parte caratterizzate dalla stessa "spinta maggioritaria".

È stato anzitutto il caso della legge elettorale per i Comuni superiori ai quindicimila abitanti introdotta dalla l. 81/1993³⁷ (poi confluita nell'attuale Testo Unico degli Enti Locali³⁸). In particolare, l'art. 73 c. 11 di quest'ultimo prevede che siano riservati seggi consiliari ai candidati Sindaco non eletti ma collegati ad una lista o gruppo di liste che abbia ottenuto almeno un seggio. I seggi ad essi riconosciuti sono, per espressa disposizione della norma citata, "*detratt[i] da [quelli] complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate*". Si tratta dunque di una porzione uninominale "anomala", in quanto il candidato Sindaco non eletto è considerato come una lista a sé tra quelle

32 Per una panoramica sul caso inglese aggiornata ad alcune recenti riforme, cfr. G. CARAVALE, *Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2/2015, p. 448 ss.

33 Lo prevede il § 43 della *Bundeswahlgesetz*, la legge elettorale federale del 1956.

34 Vd. l'art. 164 c. 2 della legge organica del 19 giugno 1985, n. 5, *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*.

35 Vd. *supra* alla n. 16.

36 Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO STUDI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, Documentazione e ricerche, n. 18, Camera dei Deputati, Roma, gennaio 2018², p. 7 (disponibile all'url <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0146.pdf>; ultimo accesso: 19 febbraio 2018).

37 Legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*.

38 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

dello schieramento a proprio sostegno, e concorre *ex se* al riparto (proporzionale) dei seggi secondo il metodo d'Hondt. Per questa ragione, in caso di interruzione sopravvenuta del mandato consiliare, il seggio rimasto vacante sarà attribuito al più alto quoziente di lista rimasto escluso dal originario riparto.

Questo sistema potrebbe essere applicato alla legge elettorale politica, con i dovuti adattamenti e a prescindere dal complicato sistema di riparto dei seggi disegnato dall'attuale normativa³⁹. In particolare, si potrebbe prevedere che il seggio uninominale rimasto vacante venga attribuito al primo dei non eletti della lista cui spetta il più alto quoziente calcolato in sede plurinominale a livello di collegio, e poi a cascata, ove la lista abbia esaurito i quozienti, alla lista titolare del quoziente più alto immediatamente successivo. Invero, si potrebbe optare anche per un sistema più articolato che tenga conto dei quozienti di lista a livello di circoscrizione elettorale; tuttavia, essendo la sede uninominale riferita ad un ambito territoriale più limitato, sembrerebbe più opportuno ipotizzare che la surroga avvenga secondo un criterio di "prossimità territoriale" all'elettore. Del resto, quest'ultimo criterio sembra rintracciabile nella più compiuta e matura delle legislazioni interne al nostro ordinamento, quella delle Regioni a statuto ordinario che si sono date, in tema di elezione diretta del Presidente della Giunta e del Consiglio, normative proprie diverse dalla l. 43/1995 (cd. *legge Tatarella o Tatarellum*)⁴⁰. In tal senso, gli esempi più rappresentativi sono ravvisabili nei sistemi elettorali adottati dalla Campania (l. r. 4/2009⁴¹) e dalla Lombardia (l. r. 17/2012⁴²). In entrambe si prevede che sia eletto consigliere regionale il secondo candidato Presidente più votato, come già previsto dalla legge del 1995, attribuendogli il seggio corrispondente all'ultimo quoziente provinciale/circoscrizionale di lista riportato dallo schieramento a suo sostegno. Qualora il seggio così attribuito resti vacante, esso viene attribuito alla lista provinciale/circoscrizionale cui sia stato sottratto all'esito della prima attribuzione dei seggi, o - qualora quest'ultima abbia esaurito i candidati disponibili - al candidato col quoziente più alto della stessa lista in altra provincia/circoscrizione (art. 8 c. 2 l. r. Campania e 1 c. 38 l. r. Lombardia).

La prossimità territoriale, invece, viene potenzialmente meno nel sistema elettorale della Toscana (l. r. 51/2014⁴³), che non solo ammette al Consiglio regionale tutti i candidati Presidente non eletti collegati a liste o gruppi di liste che abbiano ottenuto almeno un seggio, ma prevede la presenza eventuale, accanto ai listini provinciali/circoscrizionali, di listini bloccati regionali simili a quelli già contemplati dalla *legge Tatarella*. L'art. 26 c. 4 della legge disciplina la surroga dei consiglieri così eletti

39 Sulla macchinosità dell'attuale sistema di attribuzione dei seggi parlamentari e dei principali effetti che potrebbe generare, cfr. A. MACCAGNO, *Il Rosatellum e l'effetto flipper*, reperibile presso *Youtrend*, 27 gennaio 2018 (disponibile all'indirizzo <http://www.youtrend.it/2018/01/27/rosatellum-effetto-flipper-come-funziona-assegnazione-seggi-proporzionale-camera-senato/>; ultimo accesso: 19 febbraio 2018).

40 Legge 23 febbraio 1995, n. 43, *Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*. Nel sistema da essa disegnato, il problema della surroga del consigliere eletto in quanto secondo candidato Presidente più votato non si pone, essendo ogni candidato Presidente collegato ad un listino regionale cui attingere.

41 Legge regionale 27 marzo 2009, n. 4, *Legge elettorale*.

42 Legge regionale 31 ottobre 2012, n. 17, *Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione*.

43 Legge regionale 26 settembre 2014, n. 51, *Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*.

secondo un doppio binario. Anzitutto, è chiamato alla sostituzione il primo dei non eletti dell'eventuale listino regionale; poi, in via subordinata (e comunque in caso di mancanza o di esaurimento del listino) il candidato circoscrizionale/provinciale col più alto quoziente. Fatte le dovute similitudini, si potrebbe allora immaginare la surroga del seggio parlamentare eletto in sede uninominale attribuendolo in prima istanza al candidato corrispondente al più alto quoziente di lista a livello di circoscrizione, e, solo in subordine, al più alto quoziente di lista a livello di collegio plurinominale, traendo i quozienti dalle liste plurinomiali già collegate all'eletto venuto meno.

Gli esempi sinora analizzati, dunque, mostrano una varietà di soluzioni immaginabili, ulteriormente differenziate a seconda che si voglia valorizzare il voto su base circoscrizionale (raggruppando, o meno, i collegi uninominali) o di collegio plurinominale.

5. Alcune prospettive e prime conclusioni

Per come disegnate dall'attuale disciplina, le elezioni suppletive appaiono davvero il metodo più semplice per procedere ad eventuali surroghe in sede uninominale, anche considerando la già complessa meccanica del nuovo sistema elettorale per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica.

Ulteriori alternative sono certamente possibili (o quantomeno immaginabili), ma richiedono un forte sforzo di riadattamento al sistema elettorale politico nazionale di modalità di surroga pensate per altri contesti, alquanto differenti. In tal senso, la complessa vicenda storica relativa all'introduzione dell'istituto nel nostro ordinamento è significativa di come possa non essere immediato elaborare soluzioni diverse rispetto a quella attualmente vigente, soprattutto laddove si consideri la necessità di tenere conto di tre livelli di ripartizione elettorale del territorio nazionale (circoscrizione elettorale, collegio plurinominale, collegio uninominale).

In compenso, le elezioni suppletive presentano una serie di vantaggi extra-giuridici di cui pure si può tenere conto in questa sede. Anzitutto, come ha già mostrato l'esperienza italiana tra il 1993 e il 2006, esse permettono una maggiore aderenza della rappresentanza parlamentare all'effettiva conformazione del sistema partitico e della distribuzione dei consensi tra le forze politiche. Le elezioni suppletive, infatti, pur limitate ad ambiti territoriali (i collegi uninominali) relativamente ristretti, fanno sì che le liste siano presentate dai partiti per come effettivamente presenti, sul territorio nazionale e comunque nel singolo collegio, al momento della consultazione, consentendo, ad esempio, a nuovi partiti o nuove coalizioni di avere una propria rappresentanza parlamentare, oppure che partiti e coalizioni già presentatisi alla tornata politica generale concorrano secondo nuovi e diversi assetti frutto di modificazioni intervenute nel quadro politico. Tali virtualità potrebbero apparire limitate con la figura del candidato supplente, soprattutto laddove questo subentrasse in Parlamento all'indomani di un "cambio di casacca"⁴⁴; e, altresì, rischiano di essere minate da un dettaglio non trascurabile, relativo all'*iter* di presentazione delle candidature. La legge n. 165/2017, infatti, prevede che quest'ultimo sia lo stesso della tornata generale di elezioni politiche, soprattutto in relazione al numero di sottoscrizioni (tra le 1500 e le 2000) che devono accompagnare la presentazione della candidatura

⁴⁴ Come pure è accaduto più volte vigente la l. 270/2005 allorché i parlamentari subentranti erano attinti dalle (notoriamente lunghe) liste circoscrizionali.

uninomiale, cosa che potrebbe rendere meno accessibile le elezioni suppletive a quelle liste sorte nel corso della legislatura e mancanti di una rappresentanza parlamentare antecedente alle stesse.

Pare allora opportuno riflettere su questi aspetti soprattutto laddove si consideri che la possibilità accordata dalla vigente legge elettorale di presentare una candidatura contemporaneamente in un solo collegio uninominale e in al massimo cinque collegi plurinominali potrebbe comportare un ricorso alle elezioni suppletive già immediatamente dopo le consultazioni del prossimo 4 marzo. Per quanto si tratti di una possibilità resa remota dalle attuali dinamiche politiche (sono i collegi uninominali ad essere ritenuti "sicuri", e non quelli plurinominali), essa conferma la necessità di continuare a studiare ed analizzare il redivivo istituto delle elezioni suppletive.

** Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e Diritti fondamentali, Università di Pisa