numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-6EJ

Parlamento e Governo

Le elezioni suppletive: potenziale e contraddizioni di una finestra aperta sugli orientamenti dell'elettorato

Laura Starace
Dottoressa di ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle società in transizione, Università di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Le elezioni suppletive: potenziale e contraddizioni di una finestra aperta sugli orientamenti dell'elettorato

di Laura Starace*

Abstract (Ita): Il contributo si propone di indagare sulle elezioni suppletive, peculiare istituto funzionale a far fronte alle ipotesi in cui si renda necessario sostituire uno o più parlamentari nel corso di una legislatura. Partendo da un esame della lunga tradizione di by-elections britanniche, ci si propone in particolare di riflettere sulle potenzialità insite in questi eventi elettorali, sulla rilevanza che deve essere loro riconosciuta e sulla influenza che essi possono esercitare, nel Regno Unito come in Italia. Le elezioni in questione infatti si sono rivelate idonee a produrre conseguenze notevoli sugli equilibri politici di un Paese, tanto in virtù di effetti diretti, quanto indiretti.

Abstract (Eng): This paper aims to investigate by-elections, a unique institution designed to deal with situations in which it becomes necessary to replace one or more members of parliament during a legislative term. Starting from an examination of the long tradition of British by-elections, this article aims to reflect on the potential of these electoral events, the importance that should be accorded to them and the influence they can exert, both in the United Kingdom and in Italy. These elections have proven to be capable of producing significant consequences on the balance of a country's political system, both directly and indirectly.

Parole chiave: Elezioni suppletive; Regno Unito; Italia

Keywords: By-elections; United Kingdom; Italy

Sommario: 1. Note introduttive.; 2. Il potenziale dirompente delle suppletive: le by-elections nel Regno Unito.; 3. Effetti diretti ed effetti indiretti delle by-elections.; 4. Sull'interpretazione dei risultati delle elezioni suppletive.; 5. La rilevanza e le ripercussioni delle by-elections. Esempi dalla tradizione britannica.; 6. L'accidentata storia delle elezioni suppletive in Italia e il loro recente ritorno.; 7. Alcuni casi di elezioni suppletive in Italia.; 8. Conclusioni.

1. Note introduttive.

Quello delle elezioni suppletive è un istituto peculiare. Funzionale a far fronte alle ipotesi in cui si renda necessario sostituire uno o più parlamentari nel corso di una legislatura[1], esso è tipico dei sistemi elettorali in cui almeno una frazione dei seggi disponibili sia assegnata impiegando il meccanismo dei collegi uninominali.

Laddove la legge elettorale contempli esclusivamente collegi plurinominali, a succedere al parlamentare impossibilitato a proseguire nel suo incarico è normalmente il primo dei non eletti tra i candidati della medesima lista nello stesso collegio. Non così però quando a venir meno sia un membro del parlamento eletto in un collegio uninominale[2]. Le suppletive divengono in questi casi una modalità per fronteggiare le vacanze, probabilmente quella cui più di frequente si fa ricorso, sul modello del Regno Unito, il cui sistema elettorale

* Dottoressa di ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle società in transizione, Università di Bari Aldo Moro

[1] * Dottoressa di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione presso l'Università di Bari "Aldo Moro". Di elezioni suppletive ovviamente si può parlare anche in contesti diversi da quello delle elezioni del Parlamento nazionale, in questa sede però l'esame si concentrerà su questa specifica tipologia.

[2] Tanto in considerazione del fatto che nei collegi uninominali ciascuna lista o coalizione presenta un solo candidato.

rappresenta senz'altro l'esempio di maggioritario a turno unico storicamente più rilevante[3].

Nel recente passato, insieme con un sistema elettorale misto, sono state reintrodotte in Italia anche le elezioni suppletive. È stato sottolineato in dottrina, non a torto, come tale ritorno sia passato per lo più sotto silenzio[4]. Si tratta di un dato che non può stupire, se si considera che, a differenza di quanto tradizionalmente avviene ad esempio nel Regno Unito, in Italia, fatte le opportune eccezioni, gli eventi elettorali in questione hanno raramente richiamato un'attenzione significativa da parte della stampa nazionale e dell'opinione pubblica, svolgendosi perlopiù nel generale disinteresse, ovvero attirando un'attenzione esclusivamente locale.

Anche gli studiosi, in parallelo, hanno dedicato loro poche riflessioni, eppure l'istituto sembra celare numerosi profili di interesse, meritevoli di approfondimento. Lo dimostra del resto la lunga storia delle elezioni suppletive tenutesi nel Regno Unito, il cui esame pare, di conseguenza, punto di partenza ineludibile per un'analisi sul rilievo dell'istituto.

A fronte di una maggioranza di *by-elections* dai risultati poco significativi, le conseguenze prodotte da alcune elezioni suppletive britanniche hanno reso palesi le potenzialità insite in questi eventi elettorali, in grado di produrre riflessi ben al di là della dimensione locale, cui pure risultano intimamente connessi.

2. Il potenziale dirompente delle suppletive: le *by-elections* nel Regno Unito.

Le *by-elections* costituiscono un tassello estremamente significativo del quadro politico britannico.

La storia del loro impiego, d'altra parte, affonda le radici in un passato piuttosto remoto[5] e da lungo tempo esse sono assurte a strumento prescelto per la selezione di nuovi parlam-

[3] Per sostituire i parlamentari eletti in collegi uninominali si profilano sostanzialmente due diversi modelli. Come rilevato da G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*". *Le elezioni suppletive nella nuova legge elettorale politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, pp. 7-8, vi è «anzitutto quello, che potremmo definire "classico", tipico del Regno Unito (patria del sistema maggioritario uninominale a turno unico di collegio), che vede il ricorso all'elezione suppletiva politica a seguito di vacanza del seggio ed è stato ripreso, oltre che dalla legislazione italiana a partire dagli anni Settanta, dalla Germania per quanto riguarda la quota maggioritaria del *Bundestag*. 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 Melilla. Come si ricorderà, questa opzione fu considerata nel 1972 anche dal Consiglio Regionale valdostano in una proposta di legge presentata al Senato della Repubblica. 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)». In Francia, in particolare, «la legge elettorale limita i casi di elezioni suppletive, prevedendo, contestualmente all'elezione del deputato, quella di un supplente, chiamato a sostituirlo in caso di morte, nomina al Governo o al Consiglio costituzionale o per il prolungamento oltre i 6 mesi di un incarico temporaneo affidato dal Governo (artt. 176-178 cod. el.). Solo per gli altri casi di vacanza del seggio (annullamento dell'elezione da parte del giudice, decadenza, dimissioni o elezione del deputato al Senato o al Parlamento europeo), si svolge un'elezione suppletiva, che comunque non può avere luogo nei 12 mesi precedenti la fine della legislatura». Così, Camera dei Deputati, *Documentazione e ricerche. Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, n. 18, gennaio 2017, p. 7.

[4] Il riferimento è a G. Lauri, *Tornano le elezioni suppletive (qualcuno se ne è accorto?)*, *in Costituzione.info*, 25 Febbraio 2018, p. 1.

[5] Come evidenziato da D. Butler, *By-elections and their interpretation*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), *By-elections in British politics*, London, UCL Press, p. 1, «*in the time of Charles II, when Parliaments had no limit to their duration, by-elections were the prime sources of MP recruitment*».

entari, laddove debba farsi fonte a vacanze determinate dalla morte, dalle dimissioni[6] o dall'incarcerazione[7] di parlamentari precedentemente eletti[8], tutte ipotesi, quelle elencate, che ancora oggi impongono il ricorso a una *by-election* e alle quali deve attualmente aggiungersi, per i membri della Camera dei Comuni, anche quella di esito positivo della procedura di *recall*, disciplinata dal *Recall of MPs Act* del 2015[9].
Nell'ambito di questa tradizione secolare, l'introduzione del suffragio universale, nel rivoluzionare più in generale la storia elettorale, ha rappresentato senz'altro un momento di svolta[10]. È sul periodo successivo al 1918 che si concentrerà pertanto la presente analisi, che ha come obiettivo quello di indagare sul ruolo che gli eventi elettorali in parola sono stati in grado di svolgere nella politica britannica dell'ultimo secolo, al fine di trarne direttive utili a comprendere quale influenza essi possano esercitare anche al di fuori del Regno Unito e in particolare in Italia.

3. Effetti diretti ed effetti indiretti delle *by-elections*.

Nel Regno Unito opinione pubblica, studiosi e politici stessi hanno spesso guardato con interesse alle *by-elections*, riconoscendovi qualcosa di più di un mero **meccanismo demo-**

[6] A ben vedere, a causa di una *Resolution* della Camera dei Comuni che risale al 1624, i membri del parlamento britannico tecnicamente non possono dimettersi. Per conseguire ugualmente il risultato dunque, ai deputati che intendono lasciare la Camera dei Comuni viene attribuito il titolo onorifico di *Steward of the Chiltern Hundreds* oppure *Crown Steward of the Manor of Northstead*, antichi incarichi che venivano conferiti dal re, ritenuti incompatibili con il ruolo di parlamentare. Il deputato dimissionario mantiene il titolo fino a quando un altro parlamentare non si dimette e viene nominato al suo posto.
[7] Per la precisione, perde automaticamente il proprio seggio qualsiasi membro del Parlamento in carica in caso di carcerazione per un periodo superiore a un anno.
[8] Come rammenta anche D. Butler, op. cit., p. 3, quando il seggio di un deputato rimane vacante, non esiste alcun obbligo legale di procedere alla sua sostituzione. Per convenzione, spetta ai *Whip* del partito del deputato uscente presentare la mozione per l'emissione del "*writ*", ossia l'ordine che incarica l'ufficiale elettorale locale di indire l'elezione suppletiva.
[9] A tal proposito, si veda G. Caravale, Recall *dei Comuni e* expulsion *dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015, pp. 448 ss. Come rilevato dall'A., il *Recall of MPs Act 2015* «prevede la possibilità di attivare la procedura di *recall* dei membri dei Comuni in tre ipotesi: 1) come conseguenza di una condanna (i deputati decadevano già automaticamente per condanne superiori ad un anno); 2) nel caso in cui, a seguito di un *report* del *Committee of standards*, l'assemblea voti la sospensione di un deputato per minimo 10 *sitting days* o, in alternativa, 14 *calendar days* (il progetto originario prevedeva 21 giorni di sedute parlamentari o 28 *calendar days*, ma un emendamento laburista ha ridotto la durata); 3) nell'eventualità in cui il deputato sia giudicato colpevole della violazione dell'art. 10 del *Parliamentary Standards Act 2009*, vale a dire del reato di fornire informazioni false o ingannevoli per ottenere rimborso di spese. […] Se si verifica una delle suddette ipotesi, lo *Speaker* contatta il *petition officer* responsabile del collegio in cui è stato eletto il deputato. L'*officer* ha il compito, innanzi tutto, di comunicare la notizia agli elettori della *constituency* e, poi, di organizzare la petizione volta a chiedere le elezioni suppletive. Prende così avvio un periodo di sei settimane (nel progetto originario erano otto, ma la durata è stata ridotta nel corso del dibattito parlamentare) durante le quali la petizione può essere sottoscritta: se si raggiunge almeno il 10% delle firme degli elettori registrati nel collegio, il seggio diviene vacante e si tengono le *by elections*, alle quali può anche partecipare il deputato oggetto del *recall*. La legge si applica ai soli membri della Camera dei Comuni». Pare degno di nota che il parlamento e il Governo britannico abbiano «lavorato per riuscire a delineare un sistema che fosse allo stesso tempo compatibile con il rispetto dei principi della democrazia rappresentativa e della sovranità del parlamento e che non conferisse all'elettorato il potere di controllare e condizionare l'attività del deputato, attraverso anche la semplice minaccia dell'uso *recall*, per evitare l'introduzione surrettizia di un vincolo di mandato. […] A tal fine è stato deciso di conferire il potere di avviare la procedura non ai cittadini, ma – come abbiamo visto – al parlamento e alle corti di giustizia». La prima elezione suppletiva indetta in base alle disposizioni del *Recall of MPs Act 2015* è stata la suppletiva di Peterborough del 2019. Successivamente ci sono state le elezioni suppletive di Brecon and Radnorshire del 2019, di Rutherglen and Hamilton West del 2023 e di Wellingborough del 2024.
[10] Sul periodo antecedente, si veda, ad esempio, T.G. Otte, P. Readman (Eds.), *By-elections in British Politics, 1832–1914*, Martlesham, Boydell Press, 2013.

e, e a ragione, eventi elettorali potenzialmente idonei a produrre conseguenze notevoli sugli equilibri politici.
Si pensi alle ipotesi in cui i seggi vacanti cambino "colore politico" a seguito di elezioni suppletive: in questi casi si determina, quale effetto diretto, un mutamento nella consistenza numerica delle forze politiche che siedono in Parlamento, che può avere ripercussioni degne di nota. La rilevanza delle conseguenze dipende generalmente dalla situazione di partenza: quanto più è esigua, ad esempio, la maggioranza che sostiene un Governo, tanta più importanza acquisirà l'esito di ogni by-election[11]**.**
Le by-elections, però, hanno dimostrato in più di un'occasione di poter concorrere a dar luogo a cambiamenti politici significativi anche a prescindere dalla loro concreta idoneità a produrre mutamenti determinanti dal punto di vista aritmetico. Gli esiti di alcune elezioni suppletive hanno persino contribuito a decidere le sorti di interi governi, pur senza aver mai messo formalmente in pericolo la tenuta della maggioranza.
Questa particolare attitudine delle by-elections, a incidere anche in modo "indiretto" sugli equilibri del sistema, può spiegarsi se si tiene conto di un fattore non trascurabile, e cioè del modo in cui le suppletive e i loro esiti vengono letti e valutati, del significato che viene loro attribuito dai protagonisti del processo elettorale (partiti politici, candidati e cittadini) e da chi lo osserva.
Le elezioni suppletive possano fornire indicazioni preziose per comprendere posizioni e reazioni dell'opinione pubblica[12], è ovvio dunque che dalla lettura dei loro risultati possano derivare conseguenze di rilievo sul comportamento degli attori politici e dello stesso elettorato.
Allo stesso tempo, però, l'interpretazione delle suppletive non è agevole, il che comporta il rischio che a produrre effetti sia talvolta una percezione distorta del loro significato e non una lettura lucida dei dati elettorali, specie in caso di risultati inaspettati o comunque tali da attirare un certo clamore mediatico e ingenerare reazioni emotive.
Pare utile soffermarsi dunque sul tema dell'interpretazione delle by-elections, e tanto per un duplice motivo: per comprendere, da un lato, come possa darsi una lettura corretta dei loro esiti e per individuare, dall'altro, gli errori in cui può facilmente incorrersi. Entrambi gli aspetti, infatti, sono indispensabili per intendere il modo in cui lo svolgimento di una suppletiva possa dar luogo di fatto a effetti "indiretti".

4. Sull'interpretazione dei risultati delle elezioni suppletive.

Come accennato, le *by-elections* costituiscono uno strumento fondamentale per osservare tendenze e mutamenti nell'orientamento politico dei cittadini. Nel periodo che ha preceduto l'era dei sondaggi di opinione, prima cioè del 1945, esse hanno finanche rappresent-

[11] **Quando è in gioco, in particolare, un seggio di un partito di maggioranza, il Governo rischia, perdendo la suppletiva, di veder ridotta la propria maggioranza parlamentare di due seggi.**
[12] Sul punto, ad esempio, F.B. Feigert, P. Norris, *Do By-Elections Constitute Referenda? A Four-Country Comparison*, in *Legislative Studies Quarterly*, n. 15, 1990, pp. 183 ss.

ato l'unico (o quasi[13]) strumento per "misurare" queste variazioni[14].
Non può dimenticarsi però che lo strumento in questione è di non facile utilizzo.
Se è vero che tali elezioni costituiscono un punto di osservazione privilegiato sul cambiamento politico, è pur vero che esse offrono lenti distorte con cui osservare la realtà. Interpretarne correttamente gli esiti, allora, richiede particolare attenzione e alcuni accorgimenti: occorre saper riconoscere e tenere in debita considerazione, in particolare, le peculiarità che ne connotano lo svolgimento e i fattori che possono influenzarne i risultati.
Non si può cedere quindi alla tentazione di approcciarsi in modo acritico agli esiti delle suppletive, considerandoli alla stregua di una fotografia degli umori e delle opinioni dell'elettorato dell'intero Paese o persino una nitida prefigurazione delle successive elezioni generali[15]. Bisogna saperne trarre indicazioni utili, senza farsi trarre in inganno.
Sono diverse le ragioni che non consentono alle *by-elections* di essere specchio accurato degli orientamenti dell'intera opinione pubblica o strumento in grado di preannunciare sempre con precisione le future scelte elettorali dei cittadini.
Una prima ragione risiede certamente nella scarsa affluenza che connota questi eventi. Fatte le dovute eccezioni, generalmente legate all'incidenza di specifici fattori su specifiche elezione (come la presenza di candidati particolarmente noti oppure l'emersione a livello nazionale di questioni tanto importanti da monopolizzare anche il dibattito antecedente alla *by-election*), normalmente il dato della partecipazione al voto alle suppletive è molto più basso rispetto a quello delle elezioni generali.
Ne deriva evidentemente un effetto distorsivo sui suoi esiti.
A ciò si aggiunga un altro elemento: non può affatto escludersi che una quota rilevante di elettori, recandosi alle urne per le suppletive, voti in modo diverso da come farebbe alle generali. Tanto, in virtù del fatto che le suppletive sono spesso percepite, anche dagli elettori più "fedeli", come sede ideale per esprimere un voto di protesta. Ciò introduce un fattore di ulteriore variabilità[16].
Normalmente chi vota alle suppletive lo fa nella convinzione di non poter mettere a repentaglio l'esistenza del Governo (e tanto, sebbene le *by-elections* abbiano dimostrato occasionalmente di poter concorrere in modo determinante alla caduta di un esecutivo). Accade di frequente, quindi, che una parte degli elettori scelga di manifestare il proprio malcontento nei confronti del partito di maggioranza (o più raramente di opposizione), pur avendo intenzione di continuare a supportarlo in futuro, per sollecitare cambiamenti nelle sue politiche.
Non a caso dalle elezioni suppletive emergono risultati tendenzialmente sfavorevoli per i partiti al governo, che pure normalmente si dimostrano capaci di una ripresa

[13] Il riferimento è alle elezioni locali.
[14] D. Butler, op. cit., p. 7.
[15] A ingenerare l'equivoco in merito alle reali capacità "predittive" da attribuirsi suppletive ha probabilmente contribuito la stampa, che nel Regno Unito si è interessata delle competizioni elettorali in questione sin dalla seconda metà del XIX secolo. Come sottolineato da D. Butler, op. cit., p. 1, «*it was not until the coming of mass politics in the second half of the nineteenth century that by-elections became a frequent source of comment. […] Certainly, with the advent of a popular press, by-elections attracted a new degree of interest, being treated almost as major sporting events*». Sul punto, cfr. anche I. Crewe, *By-elections since 1983: did they matter?*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., p. 246, secondo il quale le suppletive **offrono condizioni perfette per l'attenzione mediatica: un'area geografica ristretta, la competizione, partiti e candidati alla ricerca di attenzioni, sondaggi locali, suspense. Al confronto, le elezioni locali, sebbene più significative, raccolgono meno interesse**.
[16] A tal proposito, v., ad esempio, I. Crewe, op. cit., pp. 245-246; P.G. Richards, *The study of by-elections*, in *Parliamentary Affairs*, n. 27, 1973, p. 197.

o parziale) all'esito delle successive elezioni generali.
Vi è almeno un'ultima ragione che può rendere queste competizioni elettorali imprevedibili e imperfetti strumenti di previsione: ai rischi derivanti in generale dal presumere che gli orientamenti e i comportamenti degli elettori possano essere uniformi a livello nazionale, deve aggiungersi il fatto che i risultati delle *by-elections* possono essere fortemente influenzati da fattori contingenti che concernono il collegio elettorale (ad esempio da problematiche che toccano nello specifico il territorio e che attirano il *focus* della campagna elettorale, da dinamiche politiche locali, dalla notorietà e dalle caratteristiche dei candidati[17]).
Tutto ciò giustifica le difformità che talvolta si rilevano anche tra gli esiti di *by-elections* svoltesi contemporaneamente[18], e permette di comprendere, a maggior ragione, perché non possa pretendersi che una singola elezione suppletiva riveli con precisione ciò che pensano i cittadini di un intero Paese o quale partito voteranno alle generali[19].
Con riferimento a quest'ultimo profilo, occorre poi cautela nel presumere che gli orientamenti degli elettori rimangano coerenti nel tempo e che non cambino nell'intervallo intercorrente tra suppletive e generali, soprattutto se si tiene conto della crescente volatilità dell'elettorato, sempre meno legato in modo stabile a una forza politica di riferimento e sempre più disponibile a cambiare schieramento a seconda dei casi.
Fatte queste premesse, se già la consapevolezza delle distorsioni evidenziate può aiutare ad orientarsi correttamente nell'interpretazione, per "neutralizzarle" e procedere a un'analisi più accurata estremamente utili potranno essere alcuni accorgimenti: l'individuazione dei collegi i cui risultati possano meglio rispecchiare gli orientamenti nazionali, perché non influenzati da specifiche questioni locali; il raffronto tra i dati reali delle suppletive e i sondaggi, che dia allo stesso tempo solidità all'interpretazione del voto e sostanza alle statistiche[20]; l'esame contestuale degli esiti di elezioni suppletive diverse svoltesi nel medesimo intervallo temporale.
Una serie di by-elections che diano risultati sovrapponibili può rivelare con un certo grado di precisione quale sia il posizionamento dell'opinione pubblica su determinati temi e quali le tendenze, mettendo in risalto la crescita dei consensi in favore di un partito o l'indebolimento di una diversa forza politica.
Alla luce di quanto detto, diviene forse più facile comprendere perché le suppletive riescano produrre anche conseguenze indirette, cioè non immediatamente riconducibili al loro impatto aritmetico.
È chiaro che, a prescindere dal numero di seggi occupati dal partito in Parlamento, una serie di sconfitte consecutive potrà avere ripercussioni politiche di rilievo, perché si può logicamente presumere che a quelle sconfitte ne seguiranno di ulteriori. Il comportamento

[17] Come rileva D. Butler, op. cit., p. 5, «*on occasion a by-election was designed to bring into the House a special person to strengthen the government – either defeated Ministers like the MacDonalds in 1936, Patrick Gordon Walker in 1965, or new talent, like Ernest Bevin and Oliver Lyttelton in 1940 or Frank Cousins in 1965. Oppositions, too, have eagerly used the first by-elections of a Parliament to bring back their more heavyweight casualties – Arthur Henderson in 1923 (and again in 1933), Arthur Greenwood in 1932, Harold Macmillan in 1945, and Anthony Barber in 1965*».
[18] Anche due suppletive tenute nello stesso giorno possono sfociare in esiti molto diversi, è il caso delle suppletive di Ashfield e Grimsby nell'aprile 1977.
[19] Sul punto, si veda altresì P. Norris, *British By-Elections: The Volatile Electorate*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
[20] È indubbio che i sondaggi d'opinione possano fornire informazioni più precise, sebbene anch'essi abbiano dimostrato evidenti limiti, ma quelli espressi nelle suppletive sono voti reali e non astrazioni statistiche e possono risultare rivelatori.

degli elettori potrebbe finanche esserne condizionato, come una profezia che si autoavvera.
Non può infine dimenticarsi quanto già evidenziato, e cioè che talvolta, più del reale significato che da una *by-election* (con cautela) può trarsi, a contare è la "lettura" che della stessa si afferma, l'interpretazione dei dati elettorali che trova diffusione e attecchisce nell'opinione pubblica, per quanto essa possa risultare, a uno sguardo più attento, superficiale o persino erronea.
La percezione diffusa, in questi casi, essendo comunque idonea a influenzare i comportamenti umani, può divenire rilevante pur difettando di una esatta corrispondenza con la realtà.

5. La rilevanza e le ripercussioni delle by-elections. Esempi dalla tradizione britannica.

Sono una minoranza rispetto al totale le elezioni suppletive che nel tempo sono effettivamente riuscite a modificare il corso della politica britannica, o quantomeno hanno contribuito a farlo. L'impressione però è che le **by-elections conservino sempre in loro un potenziale dirompente, che spesso resta latente ma può manifestarsi in modo inaspettato.**
Quando tale potenziale si esplica, le ripercussioni che possono derivarne in concreto sono le più diverse. La storia politica britannica offre a tal proposito esempi di ogni genere.
Della circostanza che l'esito di un'elezione suppletiva possa contribuire rafforzare o rendere più fragile un Governo si è già fatto cenno. Talvolta ad incidere sono gli effetti diretti, aritmetici, dell'elezione, talvolta i suoi effetti indiretti, più di frequente le conseguenze prodotte dipendono dal concorso delle due componenti.
Un caso emblematico, che merita senz'altro di essere ricordato in questa sede, è quello della *by-election* di Newport del 1922[21], *in primis* per l'entità delle conseguenze che derivarono dal voto, vale a dire la caduta del Governo in carica – il Governo di coalizione tra liberali e conservatori di Lloyd George – e non il suo mero indebolimento. Ma quanto avvenuto nel caso in parola è altresì degno di nota perché da una parte costituisce prova lampante della capacità delle suppletive di produrre effetti estremamente rilevanti, a prescindere dalla loro idoneità ad assottigliare numericamente le forze di governo, dall'altra dimostra l'importanza della percezione diffusa in merito ai risultati elettorali, anche quando imprecisa.
Dopo Newport, i deputati conservatori decisero di ritirare il proprio sostegno alla coalizione di Lloyd George. All'esito della *by-election*, dunque, il Governo cadde, sebbene al posto del deputato liberale deceduto fosse stato eletto un candidato conservatore, astrattamente afferente alla stessa maggioranza.
Nello svolgimento degli eventi, ha avuto un ruolo innegabile il modo in cui il risultato della suppletiva fu letto (o meglio, si volle leggere).
La vittoria del candidato conservatore fu interpretata come conseguenza diretta della contrarietà dell'elettorato al Governo di coalizione, un'interpretazione che non faticò ad affermarsi, perché conveniente per più parti politiche: da un lato legittimava la decisione dei

[21] Sulla quale si veda J. Ramsden, *The Newport by-election and the fall of the Coalition*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 13 ss.

conservatori, (che a ben vedere maturava da tempo) di abbandonare la coalizione e dall'altro giustificava la sconfitta inaspettata dei laburisti.
In realtà, con ogni probabilità, quello di Newport fu più un voto contro i laburisti che contro la coalizione di governo. È ben possibile che l'aspettativa diffusa di una vittoria laburista abbia indotto al "voto utile" molti elettori liberali[22] e persino molti sostenitori della coalizione (a fronte dell'assenza di un candidato chiaramente favorevole alla stessa).
Anche più di recente vi sono state *by-elections* in grado di incidere fortemente, soprattutto in negativo, sulle sorti di un governo. Gli insuccessi elettorali peraltro, non di rado, si sono dimostrati non soltanto in grado di ferire nell'immediato l'esecutivo, ma anche di preannunciare una sconfitta nelle successive elezioni generali.
Si pensi al caso del Governo guidato da Callaghan: quando questi divenne Primo Ministro nel 1976, la sua posizione risultava già molto precaria, considerata l'esigua maggioranza raccolta dai laburisti all'esito delle elezioni generali del 1974. Durante la legislatura, per di più, il Partito Laburista perse diversi seggi nelle elezioni suppletive, i cui esiti modificarono l'aritmetica parlamentare a sufficienza da far cadere il Governo. Infatti, dapprima la sorprendente sconfitta nell'elezione di Birmingham Stechford del 1977 trasformò il Governo di Callaghan in un Governo di minoranza e lo costrinse a siglare un accordo con il Partito Liberale, che garantisse la sopravvivenza dell'esecutivo, successivamente la graduale perdita di seggi condusse all'approvazione – per un solo voto – di una mozione di sfiducia nel marzo 1979. Le elezioni generali che seguirono inaugurarono un lungo periodo, di diciotto anni, di governi di stampo conservatore.
Ancora successivo è il caso del Governo Major del 1992.
A differenza del Governo Callaghan, l'esecutivo in parola godeva inizialmente di una maggioranza piuttosto stabile, che però venne significativamente erosa nel corso della legislatura.
Il seggio perso a seguito della suppletiva di Newbury nel 1993 fu il primo di otto persi continuativamente, prima della disfatta alle elezioni generali del 1997. Le sconfitte demoralizzarono il partito, misero in discussione la *leadership* di Major e resero progressivamente più difficile l'implementazione del programma di governo. Contribuirono senz'altro dunque al cambio di maggioranza dopo quattro legislature, oltre ad averlo prospettato.
Anche il destino dei Governi conservatori dell'ultima legislatura è stato segnato dalle *by-elections*, che hanno preannunciato e concorso, anche in questo caso, alla sconfitta nelle elezioni generali del 2024.
Tra il 2019 e il 2024 il partito conservatore ha perso ben undici seggi in favore dell'opposizione.
Alcune suppletive si sono dimostrate particolarmente importanti. Le due sconfitte del 23 giugno del 2022, a Tiverton and Honiton e a Wakefield, ad esempio, hanno indotto Oliver Dowden a dimettersi da *Co-Chairman* del partito conservatore, un passaggio fondamen-

[22] *Ibidem*, pp. 31 ss.

o di Boris Johnson[23]. A riprova della «disaffezione nei confronti del partito di Governo»[24], nel corso dell'intera legislatura solo in un caso i conservatori sono riusciti a mantenere un proprio seggio, proprio quello rimasto vacante a seguito delle dimissioni di Boris Johnson[25], e infatti nelle ultime elezioni generali si è assistito a una marcata vittoria dei laburisti.

La capacità delle *by-elections* di incidere, come si è visto, sulla stabilità degli esecutivi, dipende almeno in parte, dalla più generale capacità delle stesse, o almeno di alcune di esse, di fotografare e allo stesso tempo alimentare cali e accrescimenti nei consensi, sia dei partiti politici che dei loro *leader.*

Per quanto riguarda il primo profilo, basti pensare al drastico miglioramento delle prospettive dello Scottish National Party dovuto alla vittoria nella suppletiva di Hamilton del 1967 ovvero al rilancio del Partito Liberale conseguito grazie ai risultati ottenuti dopo il 1958, come il trionfo di Orpington nel 1962[26], nonché grazie alla serie di successi conseguiti tra il 1972 e il 1973[27].

Quanto al secondo profilo, le sconfitte riportate nelle suppletive vengono non di rado attribuite, a torto o a ragione, alle politiche o alla personalità del *leader*, il quale ne subisce, di conseguenza, i contraccolpi[28].

Allo stesso tempo, però, un risultato elettorale positivo può potenziare l'autorevolezza di chi guida una forza politica o rinsaldarne la posizione, quando la stessa risulti precaria.

Emblematico a tal proposito è quanto accaduto a seguito della suppletiva di St. George's del 1931[29].

Centro del dibattito in quel caso fu l'adeguatezza del *leader* dell'opposizione conservatrice, Baldwin: in assenza di un candidato del partito laburista, gli elettori dovettero scegliere tra due candidati conservatori, uno in linea, l'altro in aperta polemica con la *leadership* del partito. La vittoria del primo fu ampiamente interpretata come un trionfo di Baldwin.

In virtù della capacità di mettere in rilievo e alimentare *trend* relativi tanto alle sorti politiche dei partiti, quanto alla fortuna dei loro *leader*, le suppletive hanno talvolta influenzato,

[23] Un'altra *by-election* rilevante è stata quella di Mid Bedfordshire del 19 ottobre 2023, il cui risultato, favorevole ai laburisti, «appare particolarmente eclatante perché il collegio, istituito nel 1918, non [era] stato mai vinto dai laburisti ed [era] stato ininterrottamente conservatore dal 1931». Così, G. Caravale, *La Sentenza R (Tortoise Media) V. Conservative Party sull'elezione del leader e le fratture interne al Partito conservatore,* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2023, p. 10. Degna di nota anche la suppletiva vinta dal candidato il 2 maggio 2024 nel collegio di Blackpool South, che nel 2019 «era stato uno dei simboli della clamorosa vittoria conservatrice in quello che un tempo era considerato uno dei seggi del *red wall* laburista». Sul punto, G. Caravale, Britain chooses its future: *le elezioni della Camera dei comuni del 4 luglio 2024 e il ritorno al potere del partito laburista*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, p. 9.

[24] G. Caravale, *La Sentenza R*, cit., pp. 10-11.

[25] Si tratta del collegio di Uxbridge and South Ruislipin, in cui il candidato Steve Tuckwell ha sconfitto quello laburista il 20 luglio 2023. Sul punto, G. Caravale, Contempt of Parliament *e nemesi di un premier*, in *Nomos. Le attualità nel diritto,* n. 2, 2023, p. 7.

[26] A tal proposito, cfr. K. Young, *Orpington and the 'Liberal revival'*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 157 ss.

[27] R. Jay, *Lincoln and the Liberal surge, 1972-73*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 194 ss.

[28] Come sottolineato da I. Crewe, op. cit., pp. 259-260, in un partito diviso, le fazioni contrarie alla leadership usano le sconfitte suppletive per alimentare il dissenso. La vittima più illustre delle sconfitte nelle suppletive fu Margaret Thatcher. Le circostanze che portarono alle sue dimissioni nel novembre 1990 furono complesse, ma le suppletive di Eastbourne (18 ottobre) e Bradford North (8 novembre) furono cruciali. Nel 1990 l'umore dei parlamentari conservatori cambiò drasticamente: molti, specialmente nei seggi marginali, credettero per la prima volta che il governo sarebbe stato sconfitto alle elezioni generali, e loro con esso. Senza le prove raccolte "sul campo" durante le due campagne suppletive, meno deputati conservatori avrebbero votato per Heseltine al primo turno delle elezioni per la leadership, e non si sarebbe innescata la catena di eventi che portò alle dimissioni di Margaret Thatcher.

[29] G. Peele, *St. George's and the Empire Crusade*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 65 ss.

i anticipate[30]. I dati provenienti dalle *by-elections* infatti possono risultare preziosi ai fini di una scelta volta a massimizzare le possibilità di successo (o a ridurre al minimo i danni).
La vittoria nella *by-election* di Kingston upon Hull North del 27 gennaio 1966 fu decisiva, ad esempio, per convincere Harold Wilson a sciogliere anticipatamente il Parlamento, a poco più di un anno dall'inizio della legislatura, con l'obiettivo, poi in effetti conseguito, di ottenere una maggioranza parlamentare più ampia e più solida.
Le elezioni suppletive influenzarono anche le scelte John Major, che – in considerazione dei sondaggi favorevoli – già nel 1991 avrebbe voluto indire nuove elezioni per legittimare la sua successione a Primo Ministro e consolidare la sua *leadership* nel partito, ma si convinse ad attendere alla luce degli esiti elettorali. Determinanti furono la sconfitta nella *by-election* di Ribble Valley, combattuta quasi interamente sul tema della *poll tax*, e quella riportata a Monmouth, insieme ai deludenti risultati delle elezioni locali.
Più di recente, la suppletiva di Copeland del 2017 ha con ogni probabilità inciso, insieme con gli incoraggianti dati provenienti dai sondaggi, sulla scelta di Theresa May di indire elezioni anticipate nel corso dello stesso anno. Il successo nella *by-election* in parola, del resto, non poteva che considerarsi pregno di significato: per la prima volta dal 1935 il Partito Laburista non era riuscito a mantenere quel collegio elettorale e per la prima volta dalle elezioni suppletive di Mitcham e Morden del 1982 un partito al governo era stato in grado di conquistare un seggio in un'elezione suppletiva.
In ragione delle loro peculiarità, le elezioni suppletive si sono dimostrate altresì ottimi banchi di prova per nuove strategie politiche e per nuove alleanze, nonché vetrine d'eccezione per nuovi partiti e per forze minoritarie, che in queste occasioni, pur avendo ben poche speranze di vittoria, hanno ottenuto una certa considerazione mediatica[31]. Per i partiti in questione, le *by-elections* possono essere trampolino di lancio[32].
Il caso più emblematico è probabilmente quello dello UK Independence Party (UKIP). Il partito ha vinto il suo primo seggio nella Camera dei Comuni, strappandolo ai conservatori, proprio in un'elezione suppletiva, quella di Clacton del 9 ottobre del 2014, raggiungendo nello stesso giorno, peraltro, un ulteriore risultato positivo nella suppletiva di Heywood and Middleton, vinta sì dal candidato laburista, ma per soli 600 voti su quello dello Ukip. Il 20 novembre, infine, lo Ukip ha trionfato nel collegio di Rochester and Strood, guadagnando un secondo seggio nella Camera dei Comuni a discapito dei Conservatori[33].
Le conseguenze furono di estrema importanza. Insieme con il successo delle elezioni europee[34], le *by-elections* in questione, le ultime tre della legislatura, attestarono la crescita del partito euroscettico e parvero preludere a un ulteriore aumento dei consensi in vista delle elezioni politiche del maggio 2015, competizione in cui in effetti lo Ukip si affermò come terzo partito per voto popolare, rimpiazzando il partito liberale.

---

[30] I. Crewe, op. cit., pp. 258-259.
[31] *Ibidem,* p. 261.
[32] Si pensi alla **Anti-Waste League** nel **1921** o all'**Empire Crusade** nel **1930**. Talvolta, persino partiti estremisti hanno conseguito esiti relativamente incoraggianti nell'ambito delle suppletive. Tra il 2011 e il 2012, per esempio, il British National Party ottenne risultati positive nelle *by-elections* di Barnsley Central e di Rotherham. Allo stesso tempo, le suppletive possono dar luogo anche a battute d'arresto per le forze minoritarie, quando esse non ottengono i risultati agognati. La stessa **Empire Crusade** vide la sua crescita a livello nazionale drasticamente frenata dopo la *by-election* di St. George's del 1931, che certificò la forza dei partiti tradizionali e delle forze moderate. Su quest'ultimo punto, v. G. Peele, op. cit., pp. 65 ss.
[33] V. G. Caravale, "It's England's turn now"*? Prospettive per il futuro assetto territoriale britannico all'indomani del referendum scozzese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2014, pp. 3-4.
[34] Alle elezioni del Parlamento europeo del 2014, lo Ukip è risultato il partito più votato nel Regno Unito e ha eletto 24 europarlamentari.

Anche al fine di arrestare un *trend* che avrebbe potuto essere catastrofico per i Conservatori, David Cameron nel corso della campagna elettorale promise che in caso di vittoria alle elezioni politiche avrebbe indetto un *referendum* sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea, dando così inizio al percorso che ha portato alla c.d. Brexit.
Reform UK, che per certi versi ha raccolto l'eredità dello Ukip, ha ottenuto di recente il suo primo successo in una *by-election*. Il riferimento è alle suppletive di Runcorn and Helsby del 1 maggio 2025, che hanno rappresentato altresì il primo test per il Governo Starmer, nonché l'ultima *by-election* svoltasi nel momento in cui si scrive. La maggioranza ha perso, anche se per soli sei voti, il seggio detenuto[35].
Un ultimo punto merita di essere affrontato nel discorrere sulla rilevanza delle *by-elections*: se adeguatamente interpretate, alcune di esse consentono di verificare quale sia il posizionamento dell'opinione pubblica su determinate problematiche. Di conseguenza, esse possono incidere notevolmente sulle politiche dei partiti[36].
È accaduto talora che le campagne elettorali svoltesi in vista di una *by-election* siano state monopolizzate da uno specifico tema di rilevanza nazionale e che pertanto la tematica in questione abbia influenzato in modo determinante i risultati del voto.
Si pensi alle suppletive di East Fulham del 1933 e a quelle di Oxford e di Bridgwater del 1938, i cui risultati furono letti, tanto dai candidati quanto dai commentatori, come verdetti degli elettori su questioni di politica estera.
A East Fulham[37], il drastico ribaltamento nei consensi, che permise al partito laburista di conquistare un seggio conservatore considerato "sicuro", fu visto come una prova del crescente sentimento pacifista nel Paese in quel periodo. La pesante sconfitta del candidato del Governo, insieme al *Peace Ballot* del 1935, condizionò quindi il dibattito **sul riarmo** nella metà degli anni Trenta e indusse l'esecutivo a riconsiderare la propria agenda.
Gli esiti di Oxford e Bridgwater furono invece considerati risposte (disomogenee) della cittadinanza all'accordo di Monaco[38], atteso che in entrambi i casi si affrontarono un candidato conservatore e uno indipendente anti-Monaco.
Più di recente, la decisione del Governo di John Major di abbandonare la *poll tax* fu una reazione diretta al risultato di Ribble Valley nel marzo 1991. I sondaggi, le rivolte e i mancati pagamenti avevano già mostrato l'ostilità pubblica verso la *poll tax*, ma fu l'evidenza elettorale delle suppletive a spingere il governo ad abbandonare la politica[39].
Da ultimo, l'esito avverso ai laburisti della suppletiva di Brent East del 2003 è stato considerato effetto dell'insoddisfazione dell'opinione pubblica con riferimento alla guerra in Iraq.

---

[35] Sul punto, G. Caravale, *Il Governo Starmer tra Europa, sovranismi e populismi*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2025, pp. 4 e 6 e Id., "A tectonic shift"*? Il sistema partito britannico in trasformazione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2025, pp. 1 e 6. Peraltro, in coerenza con il risultato elettorale, nel momento in cui si scrive Reform UK si attesta stabilmente come primo partito nei sondaggi.
[36] I. Crewe, op. cit., 261.
[37] Come sottolineato da M. Ceadel, *Interpreting East Fulham*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., p. 95, l'evento elettorale si verificò in un periodo in cui il Governo Nazionale si trovava ad affrontare problemi gravi, sia sul piano interno sia su quello internazionale. I problemi interni erano gli effetti sociali della crisi economica: la disoccupazione e i tagli ai servizi sociali. I problemi internazionali derivavano dalla crescente minaccia che il regime nazista, allora al potere da nove mesi, costituiva rispetto alla pace in Europa.
[38] Il Primo Ministro britannico Neville Chamberlain aveva firmato l'Accordo di Monaco, così acconsentendo a cedere la regione dei Sudeti alla Germania, un atto che sollevò forti critiche tra gli elettori. Cfr. I. McLean, *Oxford and Bridgewater*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 112 ss.
[39] Così, I. Crewe, op. cit., 261.

6. L'accidentata storia delle elezioni suppletive in Italia e il loro recente ritorno.

Come accennato nelle premesse, a partire dal 2019 le elezioni suppletive hanno ricominciato a svolgersi anche in Italia.

Di un "ritorno" può parlarsi, perché queste peculiari elezioni non erano affatto sconosciute per il nostro ordinamento. Svoltesi regolarmente, in accordo alla legislazione vigente nel Regno d'Italia, fino al 1919, anno in cui fu introdotto un sistema elettorale proporzionale[40], alle suppletive si era già fatto ricorso altresì in età repubblicana[41].

Esse hanno fatto il loro ingresso sulla scena nel 1972, sebbene la legge elettorale in quel momento prevedesse che deputati e senatori fossero eletti con un sistema proporzionale.

L'apparente contraddizione può spiegarsi se si considera che la legge n. 471/1972[42], con cui è stato indetto il turno elettorale straordinario, ha dettato disposizioni volte a risolvere un caso del tutto peculiare.

Nel 1972 si era posto il problema di sostituire, per ricostituire il *plenum* parlamentare, i due rappresentanti eletti nella circoscrizione Valle d'Aosta alla Camera e al Senato, tragicamente deceduti nello stesso incidente stradale. Non vi era alcuna disposizione legislativa, tuttavia, che permettesse di procedere a una sostituzione, atteso che non poteva applicarsi quanto ordinariamente previsto per la surroga di parlamentari eletti con metodo proporzionale.

Quello valdostano invero costituiva di fatto l'unico collegio uninominale (o meglio, l'unico collegio necessariamente uninominale, come si vedrà) della penisola: a norma dell'art. 57, comma 2, della Costituzione, infatti, alla Valle d'Aosta spetta un unico senatore e, fin dal 1948[43], la legge aveva previsto, anche per la Camera, l'elezione di solo un deputato nella circoscrizione.

Nonostante «le leggi elettorali politiche succedutesi tra il 1948 e il 1953 avessero riconosciuto e regolato questa peculiarità, nessuna di esse si [era preoccupata] della sostituzione

[40] Con la legge 15 agosto 1919, n. 1401, cui seguì il T.U. 2 settembre 1919, n. 1495.
[41] Anche per quanto concerne l'Italia, come per il Regno Uniti, l'analisi sarà circoscritta al periodo successivo all'introduzione del suffragio universale, cioè a quello repubblicano.
[42] Rubricata "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".
[43] Il riferimento è all'art. 67 del d.P.R. n. 26/1948, Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati.

di eventuali eletti della Regione venuti meno nel corso della legislatura»[44].
Per porre rimedio al *vulnus*, si dovette indire dunque una tornata elettorale suppletiva – che si svolse tra il 26 e 27 novembre del 1972 – con un provvedimento che però aveva «natura strettamente contingente»[45].
Solo con la legge n. 136/1976, alla luce delle specificità del collegio in questione, si decise di introdurre stabilmente l'istituto delle elezioni suppletive, limitatamente alla circoscrizione valdostana.
Qualche tempo più tardi si avvertì tuttavia la necessità di estendere l'applicabilità dell'istituto all'intero territorio nazionale. Per comprenderne le ragioni, occorre fare una breve premessa.
È vero che la legge n. 29/1948, rubricata "Norme per la elezione del Senato della Repubblica", aveva delineato un sistema che *di fatto* si atteggiava a sistema proporzionale, ma a ben vedere la stessa prevedeva, quale regola da applicarsi in via prioritaria, ricorrendone i presupposti, quella del *first-past-the-post*. Semplicemente le condizioni erano talmente stringenti da rendere l'applicazione del metodo maggioritario estremamente rara. Ai sensi dell'art. 17, infatti, per risultare immediatamente eletto, il candidato avrebbe dovuto ottenere un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti.
È chiaro che il raggiungimento il 65% dei suffragi rappresentava nella pratica «più l'eccezione, che la regola»[46], con la conseguenza per cui, in luogo della regola menzionata, trovava applicazione nella maggior parte dei casi quanto disposto, in via subordinata, dagli artt. 19 ss., si procedeva cioè a un'assegnazione dei seggi con metodo proporzionale.
La legge elettorale prevedeva dunque la suddivisione del Paese in collegi uninominali, seppur «eventuali»[47] (diversamente da quello valdostano). L'art. 21 della legge elettorale del Senato, però, nel disciplinare le ipotesi di vacanza, non contemplava in modo specifico i casi in cui a restare scoperto fosse il seggio di un senatore proclamato eletto ai sensi dell'art. 17.
Solo quando il seggio di Bressanone rimase vacante senza possibilità di surroga nel 1986, con la legge n. 31/1987 si intervenne per consentire il ricorso all'elezione suppletiva anc-

[44] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 3, il quale rileva che, a ben vedere, la questione si era già posta in precedenza «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 suppletiva. 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 legislatura. […] 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».
[45] *Ibidem*, p. 4.
[46] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 5, il quale rinvia a A. Pertici, *Il corpo elettorale*, in R. Romboli (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2011, p. 16.
[47] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 5.

he con riferimento a questi seggi[48].
È stata poi la riforma elettorale del 1993 a imporre una larga applicazione dell'istituto.
Il concorso di numerosi fattori, *in primis* le crescenti difficoltà di funzionamento del parlamentarismo compromissorio, avevano alimentato nel tempo una forte critica rispetto al sistema elettorale proporzionale. La spinta sfociò nel *referendum* abrogativo del 1993, che fu approvato ad ampia maggioranza, con il quale il corpo elettorale manifestò chiaramente la volontà di una riforma elettorale in senso maggioritario. L'approvazione del quesito invero comportò l'eliminazione dalla legge elettorale del Senato di tutti i riferimenti che limitavano l'assegnazione dei seggi con il sistema maggioritario ai soli candidati che avessero acquisito il 65% dei voti.
Con le leggi nn. 276 e 277 del 1993 fu pertanto introdotto un sistema prevalentemente maggioritario (il c.d. *Mattarellum*), che prevedeva l'elezione del 75% dei parlamentari mediante dei collegi uninominali e il restante 25% in collegi plurinominali.
Contestualmente, la legge n. 276/1993 sull'elezione del Senato modificò parzialmente il testo della summenzionata legge n. 31/1987, per fare in modo che il ricorso alle suppletive fosse possibile ogni qual volta la proclamazione avesse avuto luogo con sistema maggioritario. La legge n. 277/1993 trasfuse la previsione nell'art. 86 del d.P.R. n. 361/1957 riguardante l'elezione della Camera.
Sono state trentasette le elezioni suppletive svoltesi tra il 1993 e il 2005, anno in cui venne approvata la nuova legge elettorale, la n. 270 del 2005, caratterizzata da un sistema proporzionale con premio di maggioranza[49], che determinò una pausa nell'utilizzo dell'istituto.
In realtà la possibilità di ricorrere alle suppletive fu conservata, quantomeno in linea teorica, con riferimento alle sole circoscrizioni elettorali della Valle d'Aosta e del Trentino Alto-Adige, «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)»[50].

[48] Le elezioni suppletive per il collegio di Bressanone avrebbero dovuto tenersi in data 24 maggio 1987, con l'eventuale ballottaggio fissato per il giorno 7 giugno. Tuttavia, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere l'elezione suppletiva fu annullata.
[49] Altre caratteristiche della legge elettorale erano: le liste bloccate, la preventiva indicazione del capo della coalizione e la clausola di sbarramento.
[50] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 6.

La situazione è rimasta pressoché invariata fino al 2017, nonostante le riforme intervenute e le due pronunce della Corte costituzionale in materia elettorale[51].
La legge n. 165 del 2017, il c.d. *Rosatellum bis*, ha invece imposto il ritorno all'applicazione generalizzata dell'istituto delle elezioni suppletive.
È stato introdotto nuovamente, infatti, un sistema elettorale misto, al momento ancora vigente, che, in modo analogo al *Mattarellum*, contempla una suddivisione del territorio nazionale in collegi uninominali e collegi plurinominali. Le proporzioni però sono diverse: poco più di un terzo dei seggi è assegnato con un sistema maggioritario a turno unico in altrettanti collegi uninominali, mentre la restante parte è ripartita proporzionalmente tra le coalizioni e le singole liste.
La legge n. 165 del 2017, modificando l'art. 86 del d.P.R. n. 361/1957 e l'art. 19 del d.lgs. n. 533/1993, ha generalizzato il ricorso alle suppletive per far fronte alle ipotesi in cui rimanga vacante per qualsiasi causa un seggio in un collegio uninominale.
Alle elezioni suppletive si procede, sia per i seggi della Camera che per quelli del Senato, ai sensi dei commi da 1 a 6 dell'articolo 21 *ter* del d.lgs. n. 533/1993: il Presidente della Camera interessata dà immediata comunicazione della vacanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno e, su deliberazione del Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica con proprio decreto convoca i comizi, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura.
Il ritorno delle elezioni suppletive è «passato alquanto sottotraccia»[52], anche tra gli studiosi. Potrebbe aver inciso a tal proposito il fatto che, rispetto al passato, l'attuale sistema

[51] Il riferimento è a alle sentenze della Corte costituzionale n. 1/2014 e n. 35/2017. Con la prima sentenza, com'è noto, la Consulta si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, accogliendo tutte le questioni sollevate dalla Corte di Cassazione e lasciando in vigore una normativa «"complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo", così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 13 del 2012)». La decisione, come chiarito dalla Corte, «avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato [avrebbe dovuto produrre] i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che [avrebbe dovuto effettuarsi] o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere». In effetti, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, è stata approvata una nuova legge elettorale, il c.d. *Italicum* (legge n. 52/2015), relativa alla sola Camera dei deputati (nella previsione – non realizzatasi – dell'abolizione, mediante una riforma costituzionale, dell'elezione diretta del Senato), che prevedeva un sistema proporzionale, con premio di maggioranza, clausola di sbarramento e voto di preferenza. Anche questa legge, tuttavia, è stata oggetto di una dichiarazione di parziale incostituzionalità da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 35/2017). All'esito delle pronunce della Consulta, dunque, si era determinata situazione di una coesistenza tra due distinti sistemi elettorali per la Camera ed il Senato, delineati rispettivamente dalla legge n. 52/2015 e dalla legge n. 270 del 2005, così come modificate a seguito di parziale annullamento. Le due leggi sono state sostituite, tuttavia, dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, che ha trovato applicazione in occasione delle elezioni del 2018. La riflessione dottrinale relativa alle pronunce della Corte costituzionale è stata amplissima, *ex plurimis* cfr.: G. Serges, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale,* in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014; R. Bin, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 maggio 2014; S. Staiano, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; G. Azzariti, *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; A. Morrone, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 13 febbraio 2017; A. Ruggeri, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 25 febbraio 2017; V. Tondi della Mura, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2017; I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017.
[52] G. Lauri, *Tornano le elezioni suppletive*, cit., p. 1.

orale privilegi la componente proporzionale (lasciando poco spazio a quella uninominale e quindi alle suppletive), ma anche quanto accaduto degli anni immediatamente precedenti all'introduzione del *Rosatellum bis*: si è sostenuto in dottrina che l'avvicendamento di sistemi elettorali diversi tra il 2014 e il 2017 potrebbe aver scoraggiato ogni analisi, che avrebbe corso il rischio «di essere travolta da nuove e poco meditate legislazioni»[53].
Alla vigilia delle elezioni del 2018, era stato ritenuto persino verosimile, nella prospettiva di un nuovo cambio di legge elettorale, che, se la legislatura fosse stata breve, le elezioni suppletive sarebbero rimaste un istituto inattuato[54]. Timore destinato a non realizzarsi: non solo infatti nel 2019 si è tenuta la prima suppletiva, ma la legge elettorale del 2017 è rimasta in vigore e ha permesso di svolgere, fino a questo momento, un totale di dodici suppletive.
La scarsa attenzione dedicata al tema, a parere di chi scrive, sembra ad ogni modo in linea con una tendenza che da sempre ha connotato la riflessione sulle suppletive italiane: come già accennato, raramente nel nostro Paese esse hanno riscosso un interesse significativo. Eppure, come dimostra la tradizione britannica, la rilevanza di queste particolare elezioni non dovrebbe essere sottovalutata.
Anche in Italia talune suppletive hanno dato prova di poter giocare un ruolo di tutto riguardo nel sistema.
Il minore clamore mediatico raccolto, d'altra parte, ha reso forse più semplice un'interpretazione adeguata dei loro esiti e agevola un esame lucido delle conseguenze che esse sono in grado di produrre.

7. Alcuni casi di elezioni suppletive in Italia.

Le suppletive si sono rivelate anche nel nostro Paese strumento utile a «tenere il polso degli umori elettorali»[55], a osservare i *trend* politici, il calo e l'ascesa delle forze in campo. L'attendibilità dello strumento, naturalmente, dipende da diverse variabili: sarà tanto più affidabile, ad esempio, quante più elezioni dall'esito analogo si tengano nello stesso intervallo di tempo e quanto più tale intervallo sia prossimo rispetto alle elezioni politiche.
La capacità di rivelare tendenze, si rammenti, insieme con le eventuali conseguenze aritmetiche delle suppletive, può incidere in modo più o meno rilevante sulle sorti di un Governo.
Si pensi a quanto accaduto nel corso della XIV legislatura. Tra il 2004 e il 2005, a elezioni politiche relativamente vicine, si svolsero ben dieci elezioni suppletive, tutte vinte dall'opposizione di centrosinistra, che riuscì persino a sottrarre cinque seggi alla maggioranza. Dal punto di vista dei numeri, queste sconfitte non avrebbero potuto impensierire i partiti di centrodestra, la cui maggioranza era ampia, tuttavia, insieme con le regionali dell'aprile del 2005, i risultati delle suppletive resero evidente, e probabilmente rafforzarono, il *trend* che ha portato alla vittoria dell'Ulivo nelle politiche del 2006[56], oltre ad aver avuto probabilmente un peso negli eventi che hanno condotto al passaggio dal Governo Berlusconi II al Governo Berlusconi III.
Discorso analogo può farsi con riferimento alle suppletive della XII legislatura, inaugurata con le elezioni politiche del 1994, in cui ha trovato per la prima volta applicazione il nuov-

[53] *Ibidem,* 2-3.
[54] *Ibidem.*
[55] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 6.
[56] G. Lauri, *Tornano le elezioni suppletive*, cit., 2.

o sistema elettorale prevalentemente maggioritario.
Il centrosinistra vinse cinque delle sei suppletive indette, riuscendo a conquistare anche due nuovi seggi, risultato che ha preannunciato il successo nelle successive politiche del 1996.
Ma le suppletive svoltesi nel corso della legislatura furono importanti anche sotto altri punti di vista.
Innanzitutto, se non si considera la tornata elettorale straordinaria valdostana del 1972, le suppletive in questione furono le prime dell'Italia repubblicana. Ne è derivato un certo interesse, da parte dell'opinione pubblica e degli stessi politici, raramente riscontratosi negli anni successivi.
Ma l'attenzione è dipesa altresì, per ciò che concerne le prime elezioni della legislatura, da un altro fattore, cioè dalla fragilità del Governo Berlusconi I, che godeva di una maggioranza piuttosto stabile alla Camera, ma non al Senato[57], dove ogni seggio acquisito o perso, di conseguenza, avrebbe potuto essere determinante.
Si pensi alla prima elezione suppletiva, quella di Pistoia del 1994.
Alla campagna elettorale presero parte i vertici della politica nazionale, ministri e *leader* di partito, proprio nella consapevolezza che la posta in gioco era molto alta.
La partita peraltro sembrava piuttosto aperta, considerato che, diversamente da quanto fatto nelle politiche, il Partito popolare non aveva presentato alcun candidato per il collegio. I commentatori parlarono, non a caso, di «primo, vero duello del sistema maggioritario. Da una parte la destra, dall'altra la sinistra e il niente in mezzo».
Considerate anche le indicazioni discordanti date dai vertici del partito, il posizionamento dell'elettorato di centro appariva un'incognita, in grado di incidere in modo determinante nell'ottica di future alleanze, come probabilmente avvenne[58].
Un altro caso degno di nota, a proposito della capacità delle suppletive di rilevare tendenze e variazioni nell'orientamento dell'elettorato, nonché delle conseguenze che possono derivarne, è quello delle suppletive del 2019, le prime indette dopo la reintroduzione del sistema elettorale misto.
La tenuta del Governo in carica in quel momento, il Governo di coalizione tra Movimento 5 Stelle e Lega, appariva quanto mai precaria, alla luce delle «differenze ideologiche, di visione politica e programmatica dei due azionisti di maggioranza, che troppo spesso si attesta[vano] su posizioni inconciliabili».
La situazione fu ulteriormente complicata dal «calo dei consensi del movimento guidato da Di Maio e un contestuale rafforzamento della coalizione di centro-destra e, in particolar modo, della Lega di Salvini», variazioni che trovarono testimonianza, oltre che nei risultati delle tre elezioni regionali del 2019, negli esiti dell'elezione suppletiva di Cagliari del 2019, dove i 5 Stelle persero il collegio uninominale a vantaggio del Partito democratico, e delle due suppletive tenutesi in Trentino-Alto Adige, vinte dalla Lega.
Le tornate elettorali in parola ebbero un peso di tutto rilievo, considerato che portarono il *leader* della Lega a esprimere la volontà di togliere al Governo di coalizione il proprio sostegno, per chiedere nuove elezioni, una mossa che in realtà portò alla formazione del Governo Conte II e del Governo Draghi, prima della fine della legislatura.

[57] Per ottenere la fiducia al Senato furono necessari i voti di alcuni senatori a vita e l'abbassamento del *quorum*, conseguito grazie all'uscita dall'aula di quattro senatori popolari al momento del voto.
[58] L'elezione fu vinta infatti dal centrosinistra, che mantenne il seggio, e, dopo che nelle successive elezioni suppletive si assistette ad alcune "prove" di coalizione tra Ppi e partiti di sinistra, tra gli stessi fu siglata un'alleanza in vista delle politiche del 1996.

Sugli esiti della suppletiva di Cagliari, che fu la prima tessera del domino a cadere, probabilmente influì la scelta di Partito Democratico e Liberi e Uguali di sostenere un candidato unico, a differenza di quanto fatto, nei diversi collegi uninominali, alle politiche dell'anno precedente.
In effetti, come già sottolineato con riferimento alle vicende britanniche, le elezioni suppletive possono rappresentare anche un ottimo banco di prova per testare il sostegno a favore di nuove coalizioni, così come di nuovi partiti[59].
Un caso degno di menzione, a quest'ultimo proposito, è quello delle suppletive di Sesto Fiorentino del 1997, dove fu candidato Antonio Di Pietro, il quale, verificato di poter ottenere un certo consenso, pochi mesi dopo fondò un proprio partito.

8. Conclusioni.

Alla luce degli eventi ripercorsi, non v'è dubbio che anche in Italia le elezioni suppletive abbiano dimostrato una significativa capacità di incidere sugli equilibri e sulle scelte dei protagonisti del quadro politico.
Probabilmente, rispetto al Regno Unito, il potenziale esplosivo di queste competizioni elettorali nel nostro Paese si è espresso in misura inferiore. Del resto la storia delle suppletive italiane è stata ben più travagliata, a causa dell'avvicendarsi di sistemi elettorali diversi e delle loro caratteristiche, che hanno permesso lo svolgimento di un numero di suppletive piuttosto ridotto.
A ciò si aggiunga il dato dell'attenzione mediatica minima, che ha con ogni probabilità contribuito a mitigare gli effetti "indiretti" che questi eventi sono in grado di produrre.
È possibile, però, che negli anni a venire l'incidenza delle suppletive si amplifichi, considerato che, a seguito della riforma attuata con legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1[60], a partire dalla legislatura in corso, il numero dei membri delle due Camere è stato sensibilmente ridotto. Ciascun seggio conteso dunque potrebbe acquisire una maggiore importanza rispetto al passato.
Ammesso che il sistema elettorale non subisca variazioni, dovrà attendersi lo svolgimento di un numero rilevante di elezioni suppletive per trarre delle conclusioni a tal proposito.
Aspettando quelle che con ogni probabilità si svolgeranno nel 2026, a seguito delle dimissioni di Alberto Stefani[61], le uniche suppletive tenutesi nella presente legislatura, infatti, come in una singolare chiusura del cerchio, sono state quelle di Monza del 22 e 23 ottobre 2023, successive alla morte del Sen. Berlusconi, che tanto ha avuto a che fare con la storia di questo istituto in Italia.

[59] G. Lauri, *Tornano le elezioni suppletive*, cit., 2.
[60] Su cui si rinvia, *ex multis*, a S. Curreri, *Brevi considerazioni sugli effetti costituzionali, elettorali e regolamentari della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020 e a N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020.
[61] Dimissioni rassegnate il giorno 9 dicembre 2025, dopo che, in data 5 dicembre 2025, Stefani è stato proclamato Presidente della Regione Veneto, iniziando ufficialmente il suo mandato.