

Chiarimenti interpretativi in merito all'applicabilità della legge 22 febbraio 2000, n. 28, alle elezioni di secondo grado dei consigli metropolitani, dei presidenti delle province e dei consigli provinciali nelle regioni a statuto ordinario ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56

La legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”, disciplina l’elezione, con procedimento elettorale di secondo grado, sia dei consigli delle città metropolitane, sia dei presidenti e dei consigli delle province non costituite in città metropolitane.

Il Ministero dell’interno, pur sottolineando come la disciplina delle modalità di indizione, organizzazione e svolgimento dei procedimenti elettorali in esame sia esclusivamente in capo agli Enti territoriali interessati, ha ritenuto di fornire un contributo interpretativo nella fase di prima applicazione della legge “*attesa l’opportunità di adottare criteri uniformi sul territorio nazionale di tutti i relativi procedimenti elettorali*” (circolare n. 32/2014).

A tal fine, il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’Interno ha adottato una serie di circolari indirizzate agli enti territoriali coinvolti, disponibili sul sito istituzionale del Ministero stesso.

In merito all’applicabilità a tali consultazioni della disciplina recata dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

La legge n. 28 del 2000 reca disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

Sebbene tale legge non contenga alcun riferimento al tipo di elezione, diretta o di secondo grado, è indubbio che il legislatore del 2000 avesse come unico riferimento le sole elezioni dirette, posto che il tipo di elezione introdotto dalla legge n. 56 del 2014 costituisce una novità nel nostro ordinamento elettorale. La lettura degli atti parlamentari che hanno portato all’adozione della legge sulla *par condicio* evidenzia come la *ratio* della disciplina risieda nell’esigenza di assicurare un’efficace tutela del cittadino-elettore affinché possa coscientemente esercitare il proprio diritto di voto e di partecipazione alla vita politica del

Paese, formandosi un'opinione che tenga conto delle posizioni di tutti gli schieramenti politici che si presentano alle consultazioni elettorali. Tale obiettivo può essere perseguito solo garantendo che il processo di formazione del consenso dell'elettorato attivo avvenga attraverso la diffusione di una informazione completa, corretta ed imparziale. La tutela di questo preminente interesse pubblico giustifica il rigore delle norme sulla *par condicio*.

In questo senso deve essere letto anche il secondo comma dell'articolo 1 della legge n. 28/2000 il quale chiarisce che, fermi i principi generali in materia di comunicazione politica, la disciplina sull'accesso ai mezzi di informazione si applica alle “*campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni referendum*”. Le appena indicate ipotesi di espressa applicazione della norma presentano il minimo comun denominatore di essere consultazioni elettorali dirette, ossia circostanze in cui tutti i cittadini sono chiamati ad esprimere la propria opinione, mentre le elezioni ai Consigli delle città metropolitane o provinciali hanno un corpo elettorale ristretto ai soli sindaci e consiglieri comunali in carica.

Inoltre, secondo una consolidata prassi interpretativa, formatasi sulla scorta degli indirizzi dettati dalla Commissione parlamentare di vigilanza per la concessionaria pubblica, i più stringenti obblighi della *par condicio* elettorale trovano applicazione nei confronti dell'emittenza televisiva nazionale solo allorquando le campagne elettorali investano un corpo elettorale superiore al quarto degli elettori su base nazionale. Nel caso di specie, sebbene il Ministero dell'interno non abbia fornito alcun dato sul numero degli elettori coinvolti, è indubbio che la soglia indicata non sia superata in quanto il corpo elettorale è costituito solo dai Sindaci e dai consiglieri comunali in carica.

Quanto all'elettorato passivo, sono eleggibili a consigliere metropolitano o a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri in carica dei comuni della provincia. Limitatamente alle prime elezioni di ciascun presidente e consiglio provinciale sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti.

Anche per tali ragioni, nel caso di specie, trattandosi di elezioni che coinvolgono esclusivamente l'ambito locale ed il cui corpo elettorale è costituito solo dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica, non sembrano ricorrere elementi per giustificare l'applicazione della legge n. 28 del 2000.

Si osservi inoltre quanto evidenziato dallo stesso Ministero dell'Interno al punto 9) della circolare n. 32/2014 dianzi citata laddove specifica che la legge n. 56/2014 non detta

norme in materia di propaganda elettorale e che non può ritenersi applicabile “*la disciplina della propaganda elettorale tramite pubbliche affissioni di cui alla legge n. 212/56 e successive modificazioni, tesa a rendere note le liste e i candidati a tutto il corpo elettorale che partecipa alle elezioni dirette*”.

Pertanto, se la particolarità della disciplina elettorale in questione, che vede un corpo elettorale ristretto ai soli sindaci e consiglieri comunali in carica, rende non applicabile a tali elezioni la disciplina della propaganda tramite affissioni, si deve ritenere che, tanto più, non possa trovare applicazione la legge n. 28/2000.

Né si ritiene che il richiamo operato al citato punto 9) della circolare in questione all’art. 9 della legge n. 28/2000 (divieto per le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di comunicazione nel corso delle campagne elettorali ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’efficace svolgimento delle proprie funzioni) possa contribuire a fondare un’interpretazione in senso contrario. Il principio generale ivi sancito infatti è volto ad evitare che i candidati (sindaci o consiglieri comunali in carica) possano falsare la competizione svolgendo attività di propaganda nell’ambito delle funzioni istituzionali che ricoprono ed utilizzando mezzi finanziari e strumentali della pubblica amministrazione.

In conclusione, la *ratio* della legge in materia di *par condicio*, la natura di consultazione elettorale non diretta, nonché la “tipologia” di corpo elettorale attivo e passivo coinvolto, sono tutti elementi che, ad avviso di questa Autorità, concorrono a ritenere non applicabile alle consultazioni in esame la disciplina recata dalla legge n. 28 del 2000.

Resta ferma, ovviamente, l’applicazione dei principi generali a tutela del pluralismo informativo e, segnatamente, dei principi di completezza, correttezza e imparzialità dell’informazione, laddove le emittenti radiotelevisive, nazionali e locali, dovessero dare copertura informativa alle competizioni elettorali in questione.