

I controlli sulle spese elettorali dei candidati presidenziali: una normativa con molti e gravi limiti

di Roberta Biagi*

Le nuove elezioni presidenziali sono state fissate per le giornate del 21 aprile e del 5 maggio 2002, per cui dal 1 aprile 2002 inizierà la raccolta ufficiale dei fondi destinati al finanziamento della campagna elettorale dei vari candidati.

Dal 20 gennaio 1995 questa materia è disciplinata dalla legge organica n.95- che stabilisce il tetto massimo per le spese dei candidati oltre a fissare varie regole per il rimborso delle spese da parte dello Stato ed i relativi controlli.

Nessuna persona giuridica di diritto privato, pubblico o straniero può finanziare un candidato, soltanto le persone fisiche ed i partiti politici sono autorizzati ad effettuare dei versamenti, ma con la condizione tassativa che non superino i 30.000 franchi (4.400 euro) per persona; per ogni somma che superi i 20.000 franchi (3.000 euro) dovrà essere indicato nome ed indirizzo del donatore. La cifra complessiva risultante dall'insieme di questi versamenti non può inoltre superare il 20% della somma stabilita dalla legge come tetto massimo per ogni candidato che ammonta a 97 milioni di franchi (15 milioni di euro) per il I° turno per salire a 129 milioni di franchi (20 milioni di euro) per il secondo.

La legge è inoltre improntata al principio che "nessun candidato debba venire in contatto con il denaro" per cui dovrà designare un "mandatario", persona fisica o associazione di finanziamento elettorale che, solo, potrà ricevere le donazioni e cui spetterà di firmare ogni fattura relativa alla campagna elettorale.

E' inoltre previsto un rimborso obbligatorio delle spese da parte dello Stato. Nel caso in cui un candidato ottenga 500 firme di persone elette in 30 dipartimenti diversi, ha diritto ad avere dallo Stato un assegno di 4,8 milioni di franchi (732.000 euro), purché raggiunga almeno il 5% dei voti espressi al I° turno. I rimborsi possono arrivare ad un massimo di 48,5 milioni (7,4 milioni di euro) per la campagna elettorale e questa cifra aumenta fino a 60 milioni di franchi (9,15 milioni di euro) per i due candidati che si scontrano al II° turno.

Il controllo sulla regolarità dei finanziamenti spetta al Consiglio Costituzionale presso cui i mandatari devono depositare le fatture entro due mesi dalla proclamazione dei risultati definitivi. Nel caso in cui siano rilevate delle irregolarità non solo non viene concesso alcun rimborso, ma sono i candidati stessi a dover risarcire lo Stato degli eventuali anticipi ricevuti.

Gli scopi di questa legge sono di garantire onestà e trasparenza nello svolgimento della campagna elettorale presidenziale, ma non sono pochi i motivi di dubbio che suscitano i mezzi apprestati per l'effettivo raggiungimento di questa finalità.

Molte critiche sono rivolte al sistema di controlli creato nel 1995. L'accusa di maggior rilievo è quella di aver dato vita ad un sistema che funziona solo in apparenza, ma che non riesce a penetrare a fondo nella attività svolta da candidati per finanziare la loro campagna elettorale. Come accade purtroppo molto di frequente, non sono stati infatti configurati degli strumenti giuridici per consentire effettivamente al Consiglio costituzionale di controllare la provenienza dei fondi o la veridicità delle fatture. Ne consegue che si tratta in realtà di una verifica solo formale e come tale inutile. Così ritiene Philippe de Villiers, presidente del Mouvement pour la France - MPF - in una intervista su Le Monde del 28 dicembre 2001, il quale ricorda che nel 1999, dopo le elezioni europee la lista di Charles Pasqua aveva ricevuto i complimenti della giuria, senza che nessuno avesse pensato di verificare la provenienza di fondi imputati nel rendiconto delle spese che risultavano essere transitati per una banca monegasca.

I controlli previsti per le spese riguardanti l'elezione presidenziale sono gli unici ad essere sottoposti al Consiglio costituzionale. Tutti gli altri scrutini sono invece sottoposti alla Commission Nationale des comptes des campagnes et des financements politiques (CCFP) che ha la possibilità di mettere in atto delle verifiche molto più penetranti.

Non disponendo né di mezzi di investigazione né di alcuno strumento repressivo, il ruolo del consiglio viene visto come "consenso d'impotenza, analisi di inutilità" (cfr. in tal senso l'intervista a Le Monde del 28 dicembre di Jacques Robert, anziano membro del Consiglio costituzionale).

A volte si constata che alcune spese risultano aumentate, altre diminuite; spesso accade che le richieste di chiarimenti rivolte ai candidati non ricevono alcuna risposta.

All'entrata in vigore della nuova legge, il 20 gennaio 1995, i giudici costituzionali si sono trovati in una situazione di transizione tra la vecchia e la nuova normativa; ancora una volta a trarne vantaggio è stato il Presidente Chirac che ha ricevuto 2,4 milioni di franchi da imprese, dopo essere entrato in campagna elettorale, donazioni che la nuova normativa ha invece espressamente vietate. Ancora oggi restano però molte perplessità soprattutto per il modo in cui vengono svolti i controlli. Si riscontra spesso una differenza fra i controlli inizialmente svolti dai "rapporteurs adjoints", anch'essi membri del Consiglio costituzionale e quelli successivamente approvati dall'assemblea plenaria. C'è infatti una regola secondo cui i primi presentano delle decisioni di massima e di minima, ma può succedere che i loro metodi di calcolo non siano gli stessi che userà il plenum. Per questo motivo è accaduto che la verifica delle spese dell'elezione presidenziale del 1995 sia stata ripetuta dai primi per ben cinque volte per poter rendere le cifre conformi alle prescrizioni della legge.

Va inoltre considerato che le spese sostenute dai due candidati più importanti, che normalmente sono posti ai vertici del potere esecutivo, non sono controllate dal Consiglio costituzionale perché rientrano nel budget rispettivamente dell'Eliseo e di Matignon. Ciò comporta che essi possono liberamente utilizzare fondi pubblici per svolgere sondaggi settimanali sugli orientamenti degli elettori ed inoltre hanno a loro disposizione lo staff di collaboratori ed esperti in comunicazioni che appartiene ai loro uffici e che riceve uno stipendio pubblico. Si tratta di fondi che sfuggono ovviamente ai controlli ed inoltre realizzano un'evidente disparità di trattamento rispetto agli altri candidati. A riprova di ciò si può ricordare che al 28 dicembre 2001 ben 22 candidati avevano già indicato il loro mandatario per le spese elettorali, ma né Chirac né Jospin lo avevano ancora fatto.

Un punto sembra di particolare rilievo: il controllo delle spese elettorali viene effettuato due mesi dopo la proclamazione del nuovo Presidente della Repubblica, ciò significa che la constatazione di irregolarità commesse dall'eventuale eletto potrebbe creare un grave problema istituzionale che il Consiglio costituzionale non ha gli strumenti per risolvere. Facendo l'ipotesi che si sia svolto un ballottaggio tra due soli candidati e che l'eletto risulti aver violato la legge superando il tetto di spesa prefissato, cosa potrebbe accadere? Dovrebbero i giudici costituzionali annullare le elezioni e rinviare i francesi alle urne? Il Consiglio non ha questi poteri e ciò significa che se vengono riscontrate irregolarità, come appunto è accaduto nei confronti di Chirac nelle precedenti elezioni, i giudici sono costretti a "rifare i conteggi" per far rientrare tutto nei limiti previsti dalla legge.

Per tutti questi motivi si può affermare che si tratta di un controllo, di una garanzia puramente formale che lascia aperti molti problemi.