

The “Dilemma Two Plates”

Alla riunione del Consiglio europeo tenutasi a Bruxelles nel dicembre 2003, la delegazione finlandese si trovò in una situazione imbarazzante. Il presidente, il primo ministro e il ministro degli Esteri erano tutti intenzionati a partecipare ai negoziati, ma c'erano soltanto due sedie assegnate a ciascun paese. Alla fine, il primo ministro Matti Vanhanen si avvicinò a Silvio Berlusconi, il primo ministro italiano che rappresentava la presidenza del Consiglio, chiedendogli di aggiungere un'altra sedia nella sala. Si riproponeva così la situazione che ha caratterizzato la politica finlandese dopo l'adesione alla Unione europea: da allora infatti il presidente ha facoltà di prendere parte ai summit assieme al primo ministro, sicché da quel momento si è dovuto aggiungere un altro coperto in tavola (di qui il cosiddetto “problema dei due coperti”).

Questa situazione ebbe origine nel 1994, quando la Finlandia si preparava ad aderire all'Unione europea (v. anche Criteri di adesione). La Commissione per gli affari costituzionali dell'*Eduskunta*, il Parlamento nazionale finlandese, emanò una disposizione in base alla quale spettava al governo, e non al presidente, rappresentare la Finlandia al Consiglio europeo.

La Commissione per gli affari costituzionali giunse alla conclusione che la decisione sulla partecipazione della Finlandia ai Summit del Consiglio europeo spettasse al governo come stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, il presidente Martti Ahtisaari (1994-2000) diede un'interpretazione che differiva dalla posizione assunta dalla Commissione. A suo avviso, per non compromettere la divisione dei poteri in politica estera sarebbe spettato al presidente decidere in merito alla partecipazione alle riunioni del Consiglio europeo. Questa soluzione venne confermata con un accordo tra il primo ministro Paavo Lipponen e Ahtisaari nel 1995 e continua a essere valida tuttora.

Il sistema politico finlandese viene normalmente classificato come semipresidenziale, vale a dire una combinazione di presidenzialismo e democrazia parlamentare, con le funzioni esecutive divise fra un presidente eletto e un governo tenuto a rendere conto al parlamento. La separazione dei poteri è altresì chiaramente sancita dall'articolo 3 della nuova Costituzione finlandese, entrata in vigore nel marzo 2000: «I poteri legislativi vengono esercitati dal Parlamento, il quale delibera anche in materia di bilancio. Il potere esecutivo è esercitato dal presidente della Repubblica e dal governo, i cui membri devono godere della fiducia del Parlamento».

Quando diventò membro dell'Unione, la Finlandia affrontando affrontava una revisione costituzionale di vasta portata. Già allora la partecipazione della Finlandia allo Spazio economico europeo (SEE) avrebbe comportato, in conformità con la rigida interpretazione della Costituzione, l'inclusione dell'intera politica SEE nelle competenze del presidente. La Costituzione dovette, di conseguenza, essere modificata per consentire la partecipazione del governo e del parlamento. Nella nuova Costituzione il governo è chiaramente designato come attore principale della politica di integrazione. Il testo del nuovo art. 93 sulla leadership nella politica estera afferma: «La direzione della politica estera della Finlandia spetta al presidente della Repubblica in cooperazione con il governo. Tuttavia, il Parlamento accetta gli obblighi internazionali della Finlandia e la loro denuncia e decide in merito all'entrata in vigore di detti obblighi della Finlandia come previsto dalla Costituzione. Il presidente decide in materia di guerra e di pace, con il consenso del Parlamento.

Il governo è responsabile della preparazione nazionale delle decisioni da prendere in seno all'Unione europea e decide in merito alle concomitanti misure finlandesi, a meno che la decisione non richieda l'approvazione del Parlamento. Il Parlamento partecipa alla preparazione nazionale delle decisioni da prendere in seno all'Unione europea, come

previsto da questa Costituzione. La comunicazione di posizioni importanti in politica estera a Stati esteri e a organizzazioni internazionali è di responsabilità del ministro degli Affari esteri».

Recenti cambiamenti costituzionali e politici hanno drasticamente mutato la natura della politica finlandese e in questo contesto il governo e in particolare il primo ministro sono diventati gli attori principali. Ora è il governo a costituire la suprema autorità esecutiva, e non più il presidente, i cui poteri sono più limitati. Il primo ministro è leader diventato il leader indiscusso sia nell'ambito della politica interna sia per quanto riguarda la politica dell'integrazione. Il presidente guida la politica estera, ma lo fa congiuntamente al governo e attraverso la commissione ministeriale del governo. I poteri costituzionali e politici del presidente sono stati ridotti in modo tale che la Finlandia non rientra più a pieno titolo nella categoria dei sistemi semipresidenziali.

Il "problema dei due coperti" continua quindi a sussistere. Il primo ministro resta il principale rappresentante della Finlandia nell'UE; è il primo ministro infatti, e non il presidente, a svolgere il ruolo di attore principale nella formulazione della politica nazionale e a riferire al parlamento sulle questioni dell'UE. Tuttavia, il presidente ha partecipato alle riunioni del Consiglio europeo, a eccezione di qualche riunione straordinaria. Tarja Halonen, eletta nel 2000, ha affermato di non avere alcuna intenzione di rimanere nell'ombra e ha assunto un ruolo attivo nelle politiche di integrazione, almeno in materia di sicurezza (v. anche Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della). Così la Finlandia continuerà, nell'immediato futuro, a essere rappresentata in seno al Consiglio europeo sia dal governo che dal presidente. Trovare una soluzione a questo problema è altresì importante in termini di *governance* democratica, poiché il presidente non è tenuto a rendere conto del proprio

operato al parlamento.

Tapio Raunio (2012)