



F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 331 *

Il libro curato da Francesco Bonini, Sandro Guerrieri, Simona Mori e Marco Olivetti – tra i maggiori studiosi italiani di Storia delle Istituzioni politiche (i primi tre) e di Diritto costituzionale (il quarto) – consiste in una particolare analisi che si inserisce con originalità e ricchezza argomentativa nell’ampio insieme di studi storici e giuridici, sia nazionali che internazionali, affrontando i delicati e complessi aspetti relativi al ruolo, alla durata del mandato e alle funzioni del presidente della Repubblica.

Il volume – frutto conclusivo di una ampia ricerca coordinata da Francesco Bonini presso l’Università LUMSA di Roma, nel biennio 2020/2021 – è composto da quindici saggi distribuiti in due parti. La prima parte del volume è dedicata all’analisi dell’origine e dell’evoluzione storica della figura istituzionale del capo dello Stato, e in particolare approfondisce i caratteri e le dinamiche del settennato, così come articolate in diverse realtà statuali; la seconda parte consiste in un focus storico-giuridico sulla figura del presidente della Repubblica in Italia, dalla Costituente ad oggi.

La ricerca fornisce una inedita lettura del ruolo del capo dello Stato in una prospettiva transnazionale; le molteplici fonti utilizzate per l’elaborazione dei saggi testimoniano la ricchezza dagli studi, che illustrano sia aspetti più specificamente tecnico-giuridici del funzionamento dell’organo, che storici. Questi ultimi studi consentono di capire la nascita e l’evoluzione di una tra le principali istituzioni dello Stato, dando dimostrazione di una stretta correlazione tra ordinamenti giuridici differenti. Il volume ha il pregio di connettere, in modo originale, diverse realtà statuali (Gran Bretagna, Stati Uniti, Francia, Germania, Cecoslovacchia, Polonia, Lituania, Portogallo, Irlanda e Italia – per seguire la successione dei saggi) mediante l’elemento della durata in carica del capo dello Stato (il settennato): l’esito è sorprendente, e consente al lettore di immergersi nel mosaico istituzionale del mondo contemporaneo occidentale.

Dopo l’introduzione dei curatori (pp. 7-9), il volume si apre con il contributo di Simona Mori (pp. 13-35) che ricostruisce le origini del settennato analizzando le conflittuali dinamiche politico-istituzionali del Parlamento britannico di inizio Settecento (pp. 16-17).

* Contributo sottoposto a *peer review*.

Come sottolinea l'Autrice, seppure il settennato – introdotto nel 1716 dal *Septennial Act*, a seguito di un disegno di legge presentato alla Camera da lord William Cavendish, duca di Devonshire – riguardasse l'organo legislativo, tale riforma condizionò non solo gli equilibri costituzionali del Paese sino al 1911 (p. 13), ma introdusse un termine temporale del tutto inedito; la nuova durata settennale fece proseliti e venne invero ripresa e attribuita, nei secoli successivi e in diverse realtà statuali, all'organo costituzionale del capo dello Stato. Se il settennato nacque in Gran Bretagna come concreta strategia politica *whig* per posticipare le elezioni e consolidare il legame con l'esecutivo – conferendo a quest'ultimo una adeguata continuità in politica internazionale (p. 23) – il nuovo termine settennale ricomparve oltreoceano a fine XVIII secolo, nel consesso dei Padri costituenti americani, ma finì per rimanere un progetto di architettura costituzionale incompiuto. Il settennio, di chiara ispirazione britannica, venne pensato in questo caso – e per la prima volta nella storia – per il capo dello Stato, come possibile soluzione che garantisse stabilità di governo e si ponesse in alternativa alle differenti proposte di incarico breve (tre anni) o di mandato vitalizio (care ai nostalgici della monarchia). Tuttavia, la durata settennale rimase un progetto mancato e fu presto modificata in quadriennio, sin dai dibattiti svoltisi in Convenzione, per allineare la carica presidenziale agli altri organi costituzionali, ma con la previsione di un eventuale doppio mandato; questa scelta si rivelò definitiva, ben nota nell'esperienza statunitense contemporanea.

L'invenzione del settennato è ulteriormente approfondita nel secondo capitolo (pp. 37-53) ad opera di Francesco Bonini che riporta il lettore sul continente europeo entro l'*Assemblée Nationale* francese tra il 1871 e il 1873. È in questa costituente – nata idealmente dalla sonora sconfitta del Secondo Impero napoleonico sui campi di Sedan, durante la guerra franco-prussiana – che fa la sua comparsa in Europa la durata in carica di sette anni del presidente della Repubblica. Pensato come quadriennale nei dibattiti della Seconda Repubblica di metà Ottocento, il mandato presidenziale venne ripensato nel novembre 1873, dai costituenti francesi, e portato a sette, sulla base dei meccanismi di funzionamento della forma di governo monarchico-parlamentare (p. 40). Una “lunga” durata orientata a legittimare l'autorità del capo dello Stato nel sistema delle istituzioni rappresentative e volta a collocare il presidente della Repubblica (grazie all'emendamento proposto in Assemblea dall'accademico cattolico Henri Wallon) *en dehors* rispetto al sistema politico-parlamentare; e ancora, una durata che doveva assicurare, secondo le parole del maresciallo Patrice de Mac-Mahon, una carica presidenziale *durable et fort*. La proposta di Wallon sul settennato, nata come transitoria, venne approvata dai costituenti a strettissima maggioranza, 353 voti favorevoli contro 352 contrari (p. 51), ma una volta costituzionalizzata si rivelò, contro ogni aspettativa, piuttosto efficace e longeva.

Sulla «lunga vita del settennato francese» (per citare il titolo del saggio), si svolge la trattazione del terzo capitolo (pp. 55-75), di Sandro Guerrieri, che può essere letto in stretta continuità con il precedente. In queste pagine l'Autore traccia una puntuale ricostruzione dell'istituto del settennato in una prospettiva diacronica, da Mac-Mahon a Jacques Chirac. Ciò che appare sin da subito è la notevole “flessibilità” del settennato, che ben si adattò al

mutare delle condizioni politiche e istituzionali dell'ordinamento giuridico francese e che – sopravvivendo alla parentesi del regime di Vichy del maresciallo Philippe Pétain – venne reintrodotta nella Quarta e nella Quinta Repubblica, per essere abbandonata solo con la riforma costituzionale del 2000. Il passaggio al quinquennato (operativo dal 2002), portò invece la durata dell'incarico del capo dello Stato a coincidere con quella dell'organo legislativo, sancendo una rinnovata sensibilità politica del nuovo millennio, volta a scongiurare sgradite coabitazioni tra un presidente della Repubblica di un diverso colore politico rispetto alla maggioranza parlamentare. Centrali risultano essere alcune figure di presidenti che si sono avvicinate nella carica: l'Autore ne traccia i profili istituzionali, evidenziando alcune peculiarità (pp. 59-60); dal dinamico Raymond Poincaré (1913-1920) al debole Albert Lebrun (1932-1940), l'Eliseo giunse ad ospitare nel 1947 Vincent Auriol che, a seguito degli accesi dibattiti svoltisi in Assemblea costituente – volti a rimettere in discussione la durata settennale del mandato – (pp. 61-66), assunse la carica presidenziale con una posizione decisamente ridimensionata. Il saggio prosegue con l'analisi dei protagonisti della Quinta Repubblica (nata nel 1958), in particolare Charles De Gaulle e François Mitterrand, e si chiude con un'illustrazione delle riforme costituzionali, rispettivamente del 1962 (introduzione dell'elezione diretta del capo dello Stato) e del 2000, quest'ultima decisiva per la modifica della durata del mandato presidenziale a cinque anni, che anticipa di un anno l'inversione del calendario elettorale – approvato con legge organica nel 2001 – e che sancisce il “rafforzamento” (p. 74) del primato politico del capo dello Stato sull'esecutivo (pp. 72-75), già avviata dal primo mandato di De Gaulle.

Il quarto capitolo (pp. 77-95) a cura di Ubaldo Villani-Lubelli, porta il lettore nel contesto della “nemica storica” della Francia: la Germania. In questa sede l'Autore presenta l'istituto del settennato nella Repubblica di Weimar, ordinamento giuridico inedito per i territori ad est del fiume Reno. L'introduzione della figura del presidente della Repubblica si deve alle decisioni dell'Assemblea nazionale, operante nel 1919, ispirata dalle pubblicazioni del noto studioso Max Weber. Le caratteristiche del nuovo capo dello Stato, rappresentante dell'unità nazionale in sostituzione del Kaiser Guglielmo II, possono essere riassunte nel mandato settennale, nell'elezione diretta da parte del corpo elettorale (a suffragio universale paritario) e nella notevole indipendenza dai partiti politici che venne ad esso assegnata (pp. 85-88). La nuova figura presidenziale, legittimata democraticamente al fine di garantire il migliore equilibrio politico tra le molteplici – e conflittuali – forze della debole Repubblica weimariana, simbolizzò il «compromesso tra il costituzionalismo monarchico e il parlamentarismo democratico» (p. 85). Al presidente, inoltre, vennero costituzionalmente assegnati poteri affatto considerevoli (pp. 85-86) destinati persino, in casi di straordinaria necessità, ad essere ampliati quasi senza limite. Ma proprio a causa di queste ampie prerogative, esercitabili in maniera troppo discrezionale, si verificò – come ricorda l'Autore – il cortocircuito del sistema. Complice la difficile situazione politica del 1930 e la precedente elezione del generale Paul von Hindenburg, l'istituzione presidenziale – immaginata inizialmente per essere il «perno della salvaguardia della giovane democrazia» –

si rivelò uno dei fattori che «maggiormente contribuirono alla fine della Repubblica stessa» (p. 95), favorendo indirettamente la nascita del Terzo Reich.

Il quinto capitolo (pp. 97-125) conduce il lettore nella Cecoslovacchia di primo Novecento. L'Autore è Marco Olivetti che, dopo aver ricostruito la nascita dello Stato cecoslovacco nel 1918, dedica una ampia analisi all'importante Costituzione del 1920, definita come avanzata testimonianza del costituzionalismo liberale e pluralistico (p. 103). Tale Carta fondamentale, nel riconoscere il suffragio universale e la tutela delle minoranze, istituiva non solo il primo Tribunale costituzionale della storia (con il potere di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle leggi) ma costituzionalizzava definitivamente la figura del presidente della Repubblica, già precedentemente istituita dalla Costituzione provvisoria del 1918, e assunta da Tomas Masaryk. Inizialmente prevista come figura di rappresentanza (in particolare sulla scena internazionale), la presidenza conobbe ben presto un rafforzamento delle funzioni (p. 106) nel biennio 1919-1920. Il mandato settennale (su modello della Terza Repubblica francese, che ispirò su più aspetti le istituzioni cecoslovacche) consolidò il ruolo del capo dello Stato che divenne fondamentale organo nella conduzione della vita politico-istituzionale del Paese, sino alla Seconda guerra mondiale.

Il medesimo arco cronologico è oggetto di analisi del capitolo successivo, il sesto (pp. 127-146), curato da Antonio Macchia e dedicato alle Costituzioni e ai settennati presidenziali nella Polonia del “ventennio interbellico”. Come in Cecoslovacchia così in Polonia, gli attori politici decisero di ricalcare il modello della Terza Repubblica francese, che fece ingresso per alcuni aspetti nella Costituzione polacca del 1921. Su questo schema la durata presidenziale venne fissata a sette anni. Ciò che tuttavia mancò al capo dello Stato polacco fu una sufficiente assegnazione di competenze (p. 139): seppur formalmente posto al vertice del potere esecutivo (p. 140), le funzioni del presidente rimasero invero piuttosto contenute sino al colpo di Stato del 1926, che segnò nel Paese una svolta autoritaria. La “marcia su Varsavia” (in chiara continuità con la “marcia su Roma”), del maresciallo Pilsudski, inaugurò quasi un decennio di regime autoritario, conclusosi pochi anni prima dell'invasione della Polonia da parte della Wehrmacht.

L'analisi delle figure presidenziali nella storia prosegue nel capitolo settimo (pp. 147-158), grazie alle pagine di Francesco Bonini. L'oggetto dello studio è la nascita del “settennato” in Lituania, inserito in un contesto politico-istituzionale frenetico e di frequenti scontri. Istituzionalizzato con la Costituzione del 1928 (la terza in pochi anni), il settennato – sostitutivo del precedente termine triennale – venne utilizzato dal nuovo presidente Antanas Smetona per rafforzare la deriva autoritaria (p. 152), che si interruppe solo nel 1940 con l'annessione della Lituania all'URSS.

Il capitolo ottavo (pp. 159-187), di Romano Orrù, prosegue idealmente la trattazione del ruolo del capo dello Stato in realtà conflittuali e non democratiche. Il contesto è rappresentato dal Portogallo dell'*Estado Novo* (o Seconda Repubblica) del generale Óscar Carmona, artefice del colpo di Stato del 1926 nonché capo di Stato della *Dittatura Militar*. Le dinamiche politico-istituzionali analizzate dall'Autore originano dalla Costituzione della Prima Repubblica, del 1911, dalla quale emergono i contorni di un presidente della

Repubblica come *simples figura rapresentativa* e simbolica (p. 165), ma dalla carica quadriennale. La svolta decisiva si ebbe con l'instaurazione della dittatura militare di Carmona nel 1926, eletto a suffragio diretto dal corpo elettorale. Tuttavia, il termine settennale del mandato presidenziale fece ingresso ufficiale nell'ordinamento solo nella cosiddetta "Costituzione di Salazar" del 1933, che inaugura la Seconda Repubblica (p. 173). In tale ordinamento giuridico al capo dello Stato si affiancò con fermezza la personalità del nuovo presidente del Consiglio António Salazar, a capo della *ditatura* dai profili marcatamente assoluti (p. 177). Seppur la struttura istituzionale fosse costituita da una sostanziale diarchia (p. 178), la forza politica di Salazar confinò progressivamente il presidente della Repubblica (Carmona prima, Francisco Craveiro Lopes e Américo Tómas, dopo) a un ruolo di mera *rapresentatividade* (p. 179). Ma la breve vita del settennato presidenziale portoghese venne ben presto interrotta dalla nuova Costituzione del 1976 che, istituendo la Terza Repubblica, costituzionalizzò un rafforzamento del ruolo del capo dello Stato e pose il termine di mandato a cinque anni, bilanciando i poteri dello Stato e spezzando la tradizione autoritaria di Salazar.

Il capitolo nono (pp. 189-202), di Gian Marco Sperelli, è rivolto ad una analisi del contesto repubblicano irlandese e alla Costituzione del 1937, dove al capo dello Stato vennero assegnate competenze in linea con alcuni tratti del vecchio modello britannico del *Governor General*. L'Autore, dopo aver evidenziato aspetti tecnici relativi all'elezione e alle funzioni del presidente, ricostruisce l'evoluzione dell'organo sino agli anni più recenti, ricordando in particolare Mary Robinson, la prima donna ad essere eletta come capo dello Stato in Irlanda nel 1990 (pp. 198-199). Ma ciò che l'autore, nella parte conclusiva del saggio, evidenzia è l'ideale connessione del presidente della Repubblica irlandese con quello italiano non solo per la neutrale collocazione che pone l'organo al di fuori, e al di sopra, dell'arco politico parlamentare (p. 200), ma soprattutto per la durata della carica: il settennato. Elemento, quest'ultimo, che fa dell'Irlanda e dell'Italia le ultime testimoni storiche della sopravvivenza del mandato presidenziale, istituto giuridico dalle autorevoli radici anglo-americane e francesi di XVIII e XIX secolo. Con l'esperienza irlandese si chiude la prima sezione del volume.

Il capitolo decimo (pp. 205-227) è il primo della seconda parte del libro – incentrata sul "settennato presidenziale italiano"; l'Autore del contributo è ancora Francesco Bonini. Il saggio in questione è dedicato alle dinamiche specifiche del settennato italiano, previsto nella Costituzione del 1948 e tutt'oggi in vigore. Centrali nella trattazione risultano le relazioni del presidente con gli altri organi costituzionali, in particolare con la Corte costituzionale, con il Consiglio Superiore della Magistratura e con il Consiglio supremo di difesa, nonché con le forze politiche. Ciò che l'Autore evidenzia, riprendendo Costantino Mortati, è la «vera e propria tornata elettorale, sia pure di secondo grado» – con tanto di «peculiarità campagne elettorali» – (p. 205) che si verifica in Italia con l'elezione del capo dello Stato, soprattutto a partire dalla caduta del Muro di Berlino; una elezione che pone il presidente in continuità – indiretta – con il corpo elettorale e che unisce, a Palazzo Montecitorio, le Camere riunite in seduta comune con i rappresentanti dei Consigli

regionali. Ma lo scritto di Bonini è incentrato anche sulla storia costituzionale del presidente, ricostruito ampiamente grazie all'analisi dei dibattiti parlamentari. Si coglie così l'acume dei Padri costituenti nell'elaborare le disposizioni sulla figura del presidente della Repubblica. Il saggio prosegue con una ricca analisi dei *turning point* politico-istituzionali caratterizzanti il mandato di ogni singolo presidente (pp. 217-221). Nella parte conclusiva l'attenzione è posta sulla collocazione – nel sistema costituzionale e politico – dell'organo capo dello Stato. Posto fuori dal sistema politico-partitico, il presidente gioca un ruolo di mediazione arbitrale, con una collocazione che Carlo Esposito avrebbe definito come *super partes*; eletto dai gruppi parlamentari (e dai delegati regionali), al momento del giuramento si pone *en debors* rispetto a coloro che lo hanno eletto, facendo valere nei confronti degli organi di indirizzo politico la propria *moral suasion* (ad esempio nell'emanazione dei decreti-legge). Non un potere “senza potere” quindi, ma un potere o «una forza al di fuori» (p. 226) del circuito politico, per il “rispetto della Costituzione”, con un ruolo operoso in un quadro di bilanciamento, entro il sistema costituzionale di cui è «apice» e «garante».

Il capitolo undicesimo (pp. 229-246), di Marina Giannetto, può essere letto in ideale collegamento con la parte conclusiva del capitolo precedente. Il tema affrontato è infatti quello del ruolo del presidente della Repubblica come, appunto, garante della Costituzione e rappresentante dell'unità nazionale. L'Autrice apre con una analisi della pedagogia civile del presidente e prosegue la trattazione con lo studio delle funzioni costituzionalmente riconosciute al capo dello Stato. Poteri che – riprendendo la nota metafora di Giuliano Amato – seguono un ritmo «a fisarmonica» (p. 234) in base alle sfide del contesto politico. L'attenzione viene poi posta sulle personalità dei presidenti dal 1948 a oggi, ove emergono i diversi tratti caratteristici delle figure avvicendatesi al Quirinale. Di estremo interesse è l'elaborazione del «catalogo di azioni e convenzioni costituzionali» proprie dell'azione dei capi dello Stato (p. 239): dalle forme di rappresentanza dell'unità nazionale, ai rapporti con la società civile.

Il capitolo dodicesimo (pp. 247-262) è di Maurizio Ridolfi. Qui lo studio è incentrato sulle «rappresentazioni e percezioni del Quirinale nell'Italia democratica». L'Autore dà precedenza al dibattito in Assemblea costituente (con il ruolo principale di Meuccio Ruini ed Egidio Tosato); riflette poi sullo “stile” e sul linguaggio del corpo del capo dello Stato (p. 255). Segue un approfondimento sul ruolo del presidente italiano in riferimento alle tappe fondamentali del processo di integrazione europea.

Il capitolo tredicesimo (pp. 263-282), di Salvatore Mura, consiste in una analisi dell'istituto giuridico del semestre bianco, dalle origini alle proposte di riforma più recenti. Disposto come argine a possibili degenerazioni personalistiche, il semestre bianco fu oggetto di accesi dibattiti già in Costituente per il diffuso timore che il presidente, sciogliendo anticipatamente le Camere, abusasse del suo potere per essere rieletto. Tuttavia, come ricorda l'autore, il timore dei Padri costituenti, alla prova dei fatti, «risultò eccessivo», «persino infondato» (p. 268). Non solo, infatti, nessun capo dello Stato ha mai tentato di perseguire un tale obiettivo, ma l'esistenza di fatto di alcuni *contro-limiti* avrebbe reso vano l'abuso di potere del presidente: dal governo, ai partiti, al corpo elettorale, sino al nuovo

Parlamento (in seduta comune, e integrato dai delegati regionali), il capo dello Stato per essere rieletto avrebbe dovuto influenzare un sistema troppo ampio e complesso. Parte del saggio è dedicato ai tentativi di abolizione del semestre bianco, in particolare sulle osservazioni del presidente Antonio Segni e del suo consigliere giuridico Giuseppe Maranini, secondo cui la norma “interdittiva” ridurrebbe di fatto il mandato presidenziale a sei anni e mezzo.

Il capitolo quattordicesimo (pp. 283-301), di Andrea Spiri, è un focus sul settennato di Francesco Cossiga. Inserito in una congiuntura politica di crisi della Repubblica, il mandato dell’ottavo capo di Stato italiano ebbe il merito – come ricorda l’Autore già nelle prime righe – di proiettare un’immagine più forte dell’istituzione presidenziale (p. 283). Fu lo stesso Cossiga, nei primi anni Duemila – rievocando gli anni passati al Quirinale –, a definire il suo ruolo come «straordinario», nonché «volto ad incidere in profondità» in un contesto di crisi istituzionale (p. 284). Eletto al primo scrutinio con larga maggioranza grazie alle sue doti personali e per complessi giochi politici, Cossiga divenne presto per la stampa nazionale l’«Uomo delle regole», un personaggio «incolore», «riservato», «sobrio», «rassicurante». Tuttavia, il «notaio» della Repubblica trasformò progressivamente le sue sembianze nel noto «picconatore»: l’Autore cerca di mitigare, ricalibrare e rianalizzare questa interpretazione, nell’osservare che l’intenso interventismo di Cossiga, alla prova dei fatti, caratterizzò *uniformemente* (p. 288) tutto il suo settennato e si manifestò già nei primi mesi del mandato (pp. 288-294). Ma viene riconosciuta una progressiva intensificazione dei messaggi del presidente alle istituzioni e all’opinione pubblica, con un lessico sempre più «spregiudicato e ironico», che causò crescenti critiche e disapprovazioni.

Il capitolo quindicesimo (pp. 303-320), di Marco Olivetti – che chiude il volume –, è una analisi sistematica dei principi giuridico-costituzionali relativi al settennato presidenziale italiano. L’Autore chiarisce la *ratio* degli articoli 85 e 87 Cost., evidenziando il ruolo del presidente come organo di garanzia costituzionale, di indipendenza dal governo e dalle forze politiche, e il ruolo di unità nazionale che egli rappresenta. È posta l’attenzione alla *prorogatio*, alle dimissioni e alla rielezione del presidente e ancora al semestre bianco (in relazione a quanto esposto da Salvatore Mura nel capitolo XIII). L’analisi è poi condotta sulle regole e sulla dinamica delle elezioni presidenziali in Italia: emerge uno scenario politico di ininterrotta complessità. La costante alta tensione nell’ambito degli organi di indirizzo politico e tra organi di indirizzo politico e organi giurisdizionali (nonché la forte litigiosità nel sistema partitico italiano), ha fatalmente accentuato il protagonismo del presidente nei momenti di crisi, e il suo necessario intervento quale figura *super partes*, arbitrale, in grado di rimettere in moto l’apparato istituzionale non di rado inceppato.

In sintesi, il volume può essere letto come originale “trattato” sulla figura istituzionale (o organo) del capo dello Stato, «principale custode della Costituzione» – con le parole di Carl Schmitt. Istituzione centrale, in Italia, di un intero sistema di neutralità e indipendenza politica e partitica, il presidente della Repubblica diventa invece il principale organo di indirizzo politico, in altri ordinamenti statuali, come quello francese. Tuttavia, l’articolata trattazione tende a svelare una profonda radice culturale comune tra realtà statuali diverse

nel corso della storia, proprio grazie alla presenza e alla persistenza dall'organo supremo nell'ordinamento costituzionale: il presidente della Repubblica... e il suo settennato.

Mauro Luciano Malo