

## Prefazione

*Sono particolarmente lieto di presentare oggi l'ultima fatica del mio primo allievo di anni ormai lontani, diventato nel frattempo professore all'Università degli Studi di Teramo.*

*Parlo dell'amico Enrico Cuccodoro che, nella sua costante, indefessa attività di attento, scrupoloso commentatore delle vicende politico costituzionali del nostro Paese – attività cui si dedica ormai da diversi lustri – ha ora pensato di fornire agli appassionati tutti della materia un ennesimo, prezioso contributo attraverso la riedizione, in forma aggiornata e corretta, dei più recenti contributi suoi elaborati in questi ultimi tempi.*

*Si tratta di una interessante, utilissima silloge sulle novissime vicende istituzionali della nostra Repubblica, in cui si unisce all'immediatezza del commento a caldo il determinante contributo di una solida preparazione dottrinale.*

*Per quanto, al momento in cui si scrive, il panorama appaia seriamente compromesso e quanto mai scoraggiante per le future riforme istituzionali, non è comunque il caso di abbandonarci ad un definitivo sconforto... Infatti, si insiste particolarmente ora su talune innovazioni significative per la stabilità di governo, che dovrebbero accompagnare l'ingresso del nuovo secolo: l'elezione diretta dei Presidenti regionali, il voto degli italiani all'estero, il ritocco della legge elettorale, la par condicio quale espressione di garanzia possibile per le competizioni politiche ed amministrative costituiscono indubbio adeguamento della nostra vicenda costituzionale.*

*«Spes ultima dea» appare quale l'estrema ancora cui aggrapparsi per formulare di cuore i più sentiti e sinceri voti augurali per quest'ultimo pregevole lavoro.*

Pier Giorgio Lucifredi  
Ordinario di Diritto Costituzionale  
nell'Università di Genova

Gennaio 2000

## Postfazione

*Questo manuale dell'Editore Monduzzi di Bologna, che oggi raggiunge la sua Terza Edizione, osserva un metodo che nei periodi di transizione delle forme costituzionali è indispensabile, a mio giudizio, per individuare i punti di riferimento ispiratori delle necessità istituzionali del Paese.*

*Il metodo seguito è stato, difatti, quello di illustrare, passo dopo passo, nello svolgimento degli eventi, le ragioni per le quali l'equilibrio fra i poteri è continuamente compromesso ed in crisi costante.*

*S'intravede nello sfondo del volume il riemergere del realismo, vale a dire di quella linea di «storicità del diritto» che, prima che la scuola di Orlando indicasse la strada secondo cui una volta conclusa l'epopea risorgimentale, compito dei giuristi fosse soltanto quello di sistemare l'esistente, aveva conosciuto ancora luce in una delle sue ultime espressioni, nell'opera «Diritto costituzionale. Dottrina e Storia» di Giorgio Arcoleo (un'opera che chi scrive ha sempre sul suo tavolo di lavoro): un esempio preceduto fra i tanti dalle pagine di Romagnosi, Manna, Palma, Galeotti.*

*Un metodo d'indagine quello pre-orlandiano che potremmo definire storico-giuridico, tale da considerare inscindibile la conoscenza dei fatti che avevano condotto al consolidamento di certi istituti, intorno ai quali si andava raccogliendo il consenso della comunità giuridica, della società e poi del legislatore.*

*Chi non riesce a percepire le ragioni per le quali nessuna delle formazioni politiche che adesso si contendono il potere è in grado di ela-*

*borare un disegno politico intorno al quale, come diceva Crisafulli, possa coagularsi correttamente l'attività d'indirizzo costituzionale, avrà modo dalla lettura del volume di Enrico Cuccodoro – valido ed apprezzato collaboratore presso il mio Corso universitario di Istituzioni di diritto pubblico – di capire il perché regna tanta confusione ed incertezza.*

*La mancanza di una visione d'insieme induce forze politiche a sostenere tesi a fasi alterne, in modo che il progetto o un modello ieri condivisi da una parte, oggi, sono auspicati dall'altra e combattuti da chi in precedenza era favorevole, nella facile previsione che un domani potranno vedersi invertiti i ruoli.*

*È ciò che è avvenuto nei confronti del «tentativo Maccanico»; in occasione dell'ultima Bicamerale; nell'alternante atteggiamento delle forze politiche rispetto alla validità dell'istituto referendario; per la legge elettorale ed in ordine alle ipotesi di costruire lo Stato su base federale.*

*Così, certamente, coloro che in futuro si accingeranno a studiare le vicende istituzionali che stiamo vivendo in questi anni complessi troveranno nel volume di Enrico Cuccodoro utili strumenti di conoscenza e di riflessione.*

*Chi come chi scrive, con l'esperienza di servizio nelle istituzioni e di impegno nell'organo di suprema garanzia della Costituzione, segue ora nel suo insegnamento universitario il metodo di illustrare le ragioni storiche che hanno accompagnato il formarsi e l'attuazione della nostra Carta costituzionale, non può che compiacersi delle pubblicazioni di opere che ricalchino il metodo storico-giuridico, come lodevolmente si propone il volume di Cuccodoro, perché ritiene che tali contributi potrebbero essere di grande ausilio per la comprensione da parte dei giovani del nostro sistema politico-istituzionale, rispetto al quale essi continuamente manifestano incredulità, smarrimento e disaffezione.*

Vincenzo Caianiello

Gennaio 2001

## Avvertenze

Lo spirito e la lettera di questo volume che vede la luce in una emblematica fase della nostra esperienza costituzionale ed istituzionale, a cavaliere di trasformazioni epocali di indubbia centralità nazionale e di più estesa convergenza comunitaria ha la finalità di orientare il lettore nel percorso dei più caratteristici eventi giuridici e politici della stagione di transizione che, da tempo, in modo assai cruciale interessa l'Italia.

Si tratta di una visione «documentaria», per coloro i quali intendano avere in filigrana una traccia ed una articolata mappa di riferimento «contenutistica» e «cronologica» d'insieme, del panorama differenziato che l'evoluzione in atto ha suscitato e via via genera nelle istituzioni e nella società civile, da alcuni lustri in avanti.

È un tentativo di lambire l'approccio al diritto pubblico italiano con una vocazione al realismo che, peraltro, già contraddistinse talune correnti di pensiero in trascorsi momenti di analoga, difficile congiuntura politico-costituzionale del nostro Paese. Tutto ciò viene interrelato organicamente nel confronto al sistema vigente, al fine di favorire una «navigazione» fra le istituzioni principali, forse utile adesso per comprendere i segnali originali del cambiamento possibile, contemporaneamente alla necessità di distinguere le regole di garanzia a presidio delle fondamentali espressioni di autonomia ed indipendenza e di efficace disposizione dei pubblici poteri, secondo un coerente disegno nella organizzazione di struttura e funzione degli organi maggiori e minori operanti al vertice come sul territorio.

L'esperienza didattica maturata in numerosi anni di approccio metodologico ad una disciplina così fluida e soggetta alle modificazioni imposte dalla dinamica sociale richiama alla doverosità di assumere efficienti parametri di riferimento, per affrontare le differen-

ti traiettorie delle tante linee di tendenza e prospettiva che sempre si profilano davanti all'osservatore.

La soggettività di ragionare con uniforme criterio conseguente su certi eterogenei "passaggi" della più recente, nostra pratica costituzionale e politica pare all'autore combinazione ed opportunità per meditare sull'unitario valore di uno studio che, ad un tempo, tocca aspettative individuali ed esigenze civili assolutamente basilari di ragionevole armonia tanto nella dimensione della libertà, quanto nella dose della autorità che si legittima nelle forme e nei limiti costituzionali, secondo il principio della sovranità popolare e lungo il corso di assestamento del processo politico.

Nel tempo di «accentuata transizione istituzionale e fors'anche costituzionale», per riprendere la considerazione di Livio Paladin è indispensabile seguire compiutamente la successione degli eventi che, alla fine, condiziona lo sviluppo e l'attuazione della Costituzione, secondo una sempre più problematica linea di continuità apparente, ormai revocata in dubbio all'occorrenza e con diversa convenienza.

Le letture dei fenomeni che influenzano il regime e la forma delle istituzioni principali recano testimonianza efficace ed incisiva per contraddistinguere il punto di luce e di ombra, ove si qualifica la centralità della cittadinanza nella rapida trasformazione.

In debito di gratitudine riconoscente per la fondamentale Lezione umana e scientifica, ho modo di onorare l'Insegnamento impareggiabile dei miei Due Maestri, Pier Giorgio Lucifredi e Franco Modugno. A loro dedico questo contributo.

In occasione della pubblicazione del volume giunto alla nuova Terza Edizione aggiornata, dopo la Prefazione del prof. Pier Giorgio Lucifredi immaturamente scomparso or sono pochi mesi, alla memoria carissima del Suo formidabile coraggio interiore ed impegno scientifico mi inchino con deferente animo ed immenso rimpianto per la vera amicizia, si aggiunge la Postfazione del Presidente emerito della Corte costituzionale, prof. Vincenzo Caianiello, al quale sono sinceramente grato per lo scritto di Sua mano e per l'opportunità da tempo offertami di collaborare presso il Suo Corso universitario, potendo io usufruire così della importante opportunità del recepire con il Suo insegnamento magistrale rivolto ai giovani profondità e ricchezza di lucidissima luce: valore ed esperienza nella voce autorevole, ad un tempo, morale e civile.

E.C.