

LA DISCUSSIONE COSTITUENTE SULL'ARTICOLO 9 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Assemblea costituente: una discussione tra deputati di alto profilo morale e culturale che ha prodotto l'art. 9 della nostra Costituzione: la competenza, riservata solo allo Stato, di promuovere e di tutelare il patrimonio storico, artistico e culturale. Contro l'attribuzione alle regioni di un eccessivo novero di competenze.

di **Francesco Pallante**

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

È questo – nella versione originaria, risalente al 1947 – il testo dell'articolo 9 della Costituzione italiana: **uno dei dodici Principi fondamentali con cui si apre la Carta fondamentale della Repubblica.**

Com'è risaputo, la sua approvazione da parte dell'Assemblea costituente – avvenuta, a larghissima maggioranza, grazie al voto finale del 22 dicembre 1947 – fu preceduta dai lavori preparatori svolti da una Commissione di settantacinque membri guidati da **Meuccio Ruini**, giurista moderatamente progressista eletto nelle file della Democrazia del Lavoro. Per predisporre il progetto di Costituzione da sottoporre all'Assemblea, la Commissione si suddivise in tre Sottocommissioni, **incaricate di occuparsi, rispettivamente: dei diritti e dei doveri dei cittadini, la prima** (presieduta dal democristiano **Umberto Tupini**); dell'organizzazione dello Stato, **la seconda** (presieduta dal comunista **Umberto Terracini**); dei rapporti economici e sociali, **la terza** (presieduta dal socialista **Gustavo Ghidini**). Un Comitato di coordinamento, composto da diciotto membri e guidato dallo stesso **Meuccio Ruini**, fu quindi incaricato di coordinare i lavori delle tre Sottocommissioni e, in special modo, della prima e della terza, i cui ambiti di competenza avevano non pochi punti di contatto.

La discussione sulla cultura fu avviata, insieme a quella sulla scuola, in sede di **Prima sottocommissione**. Relatori furono nominati il comunista **Concetto Marchesi**, intellettuale di grande prestigio, e l'allora giovane giurista democristiano **Aldo Moro**. Fu Marchesi a predisporre, nell'ottobre del 1946, **la prima formulazione di quello che sarebbe diventato il nucleo centrale dell'articolo 9: «I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono un tesoro nazionale e sono posti sotto la vigilanza dello Stato».** È una formulazione ancora acerba, lontana da quello che sarà il testo finale, ma che già individua due elementi-chiave del discorso in materia: **l'accostamento tra arte, storia e natura** e l'esigenza dell'intervento protettivo dello Stato a tutela dei beni culturali.

Fonte d'ispirazione di Marchesi fu, probabilmente, la **Costituzione di Weimar**, che conteneva un articolo di simile tenore. Ma a motivare il relatore comunista nella decisione di proporre la disposizione in questione – e di sostenerla di fronte alla reazione immediatamente negativa del presidente Tupini – non fu un'astratta ragione comparativa, bensì la **concreta preoccupazione di fronteggiare il rischio che le nascenti Regioni potessero disporre liberamente dei monumenti presenti sul proprio territorio, mettendone a repentaglio la salvaguardia.**

Affinando progressivamente la posizione, nel corso della discussione Marchesi e Moro riformularono il testo dell'articolo, introducendo il concetto di patrimonio e trasformando la vigilanza in protezione: **«I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio**

nazionale ed in qualsiasi parte del territorio della Repubblica sono sotto la protezione dello Stato». Il confronto che ne seguì segnalò l'esigenza di precisare che a beneficiare della protezione pubblica erano anche i beni di proprietà privata. Una precisazione importante, perché suscettibile di valorizzare i beni culturali in quanto tali, a prescindere da contingenti questioni proprietarie. Di qui una nuova proposta di testo, formulata da Aldo Moro e infine approvata all'unanimità dalla Sottocommissione: **«I monumenti artistici, storici e naturali, a chiunque appartengano ed in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, sono sotto la protezione dello Stato».**

A venire in evidenza, nel successivo mese di novembre, fu la questione delle competenze regionali, fin da subito acutamente messa a fuoco da Marchesi. Tra le competenze che, nella discussione presso la seconda Sottocommissione, il relatore **Costantino Mortati**, costituzionalista democristiano, prevedeva di attribuire alle regioni vi erano, infatti, due materie suscettibili di incidere sulla tutela del patrimonio culturale: **«antichità e belle arti, archivi e deputazioni storiche» e «tutela del paesaggio».** La Sottocommissione approvò la proposta del relatore, introducendo altre due nozioni-chiave che entreranno, infine, nella versione definitiva dell'articolo 9: **l'idea della tutela, quale ulteriore affinamento dell'originaria vigilanza poi divenuta protezione, e il concetto di paesaggio, che consentì di superare le perplessità suscitate in alcuni costituenti dal riferimento ai monumenti naturali (una nozione di origine tedesca, sconosciuta alla dottrina italiana).**

Tra l'inverno del 1946 e la primavera del 1947 il Comitato dei diciotto lavorò al coordinamento dei testi elaborati dalle tre Sottocommissioni, finché, nel marzo del 1947, fu pronto il primo progetto di Costituzione da presentare in aula. L'articolo 29 così recitava: **«I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano e in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio».** Quanto alle competenze regionali, queste erano state ridotte all'ambito delle **«antichità e belle arti».**

L'articolo 29 fu posto in discussione nella seduta plenaria del 30 aprile 1947. Al costituente democristiano **Edoardo Clerici**, che proponeva di **sopprimere l'intero testo ritenendolo «superfluo, inutile ed alquanto ridicolo»**, replicarono l'azionista **Tristano Codignola**



e i comunisti Marchesi e Umberto Nobile (il famoso esploratore polare), per i quali la prima parte del testo dell'articolo avrebbe dovuto essere così modificata: «**Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato**».

Si deve a tale proposta l'esplicitazione della Nazione quale soggetto titolare del patrimonio, a prescindere dalla formale configurazione dei titoli di proprietà dei singoli beni. Una modifica doppiamente rilevante: perché basata sul recupero di un'antica tradizione storica, di origine classica, volta a considerare i beni artistici come costitutivi

dell'identità politica di un popolo; e perché volta a trasformare un elemento centrale dell'ideologia fascista, quello di Nazione, da motivo di chiusura e ostilità verso il resto del mondo (secondo l'idea della Nazione fondata sul sangue), a elemento di apertura ai tanti apporti culturali convergenti – non solo nella storia passata, ma anche nell'avvenire futuro – nel patrimonio culturale italiano (secondo l'idea della Nazione fondata – in senso proprio – sul suolo in cui è diffusamente radicato il patrimonio).

Contro l'idea che la tutela del patrimonio culturale dovesse essere affidata allo Stato, il democristiano Salvatore Mannironi tornò a perorare, come nell'originaria idea mortatiana, l'assegnazione alle regioni dell'intera materia relativa al paesaggio e al patrimonio artistico e storico, suscitando una nuova, più dura, presa di posizione di Concetto Marchesi contro i rischi derivanti dalla «raffica regionalista»: vale a dire, contro l'attribuzione alle regioni di un eccessivo novero di competenze. L'efficacia dell'intervento di Marchesi indusse Emilio Lussu, esponente del Partito Sardo d'Azione e, dunque, di per sé affatto ostile all'autonomismo regionale, a spendere la propria autorevolezza a favore dell'emendamento Codignola-Marchesi-Nobile. Sua sola richiesta, la sostituzione della parola Repubblica alla parola Stato, di modo che il testo della disposizione divenne il seguente: «*Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio*». In seguito, quando nella seduta del 4 giugno 1947 si tornò a discutere di regioni, fu l'architetto Florestano Di Fausto, eletto nelle liste democristiane, a convincere l'Assemblea a eliminare ogni attribuzione regionale in materia di patrimonio e antichità e belle arti, lasciando alla loro competenza solo l'ambito urbanistico (pur molto rilevante e suscettibile, negli anni a venire, di incidere negativamente sulla tutela del paesaggio).

Definita la questione della tutela del patrimonio e del paesaggio, sempre nella seduta del 30 aprile 1947 una questione, che non aveva trovato spazio nelle discussioni della Commissione dei settantacinque, fu posta dal democristiano Giuseppe Firrao, professore universitario d'ingegneria, affinché la Costituzione provvedesse a tutelare, oltre ai beni culturali e al paesaggio, anche la scienza (intesa come ricerca di base) e la tecnica (intesa come ricerca

applicata). A tal fine, Firrao propose di inserire nell'articolo 29 un comma così formulato: «*La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo*». Pochi giorni prima, nel corso della



discussione sulla scuola, il fisico democristiano Antonio Pignedoli aveva anch'egli molto insistito sulla necessità che la Costituzione affidasse alla Repubblica il compito di promuovere la ricerca scientifica, al fine di contrastare «il doloroso andarsene» all'estero degli studiosi italiani (la sua proposta era di approvare un articolo così formulato: «*La Repubblica promuove e protegge con ogni possibile aiuto la creazione artistica e la ricerca scientifica*»). Unita alla tesi che una simile previsione, sostenendo l'innovazione, avrebbe favorito la ripresa economica italiana, la proposta Firrao fece breccia e fu approvata dai costituenti.

Si giunse così – dopo alcune ulteriori limature da parte del Comitato dei diciotto – al 22 dicembre 1947, giorno del voto finale, in cui all'Assemblea costituente fu presentato un articolo così redatto: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*». Poco prima dell'approvazione complessiva della Costituzione, Meuccio Ruini intervenne sull'architettura complessiva del testo costituzionale, proponendo di anteporre alle due parti in cui era suddiviso il testo – la Prima, dedicata ai diritti e ai doveri dei cittadini; la Seconda, dedicata all'organizzazione costituzionale – una sezione dedicata ai Principi fondamentali in cui raccogliere «alcuni articoli o parti di articoli che contengono mere indicazioni di materie a cui deve rivolgersi la cura della Repubblica e delle sue leggi», tra cui indicò anche il paesaggio, la cultura e la ricerca. A quel punto, l'articolo 29 divenne dapprima l'articolo 11 e quindi, dopo un ulteriore riordino interno ai Principi fondamentali, l'articolo 9: numero con il quale – dopo la reintroduzione della distinzione tra ricerca scientifica e tecnica – fu infine votato e approvato dall'Assemblea costituente.

La genesi dell'articolo 9, con le sue intuizioni e le sue difficoltà, vale, almeno parzialmente, anche a illustrarne, in conclusione, il significato (oltre quanto già detto in precedenza, soprattutto in merito all'uso innovativo del concetto di Nazione). La chiave ermeneutica fondamentale è l'endiadi composta da «paesaggio» e «patrimonio storico e artistico». Non sono due concetti affiancati l'uno all'altro; sono un unico concetto, articolato nei suoi elementi costitutivi. È «la forma dell'Italia così com'è stata plasmata dalla storia», scrive Tomaso

Montanari (Art. 9, Carocci, Roma 2018, p. 59), una forma in cui natura, storia e arte sono così strettamente intrecciate che «non si riesce più a capire dove finisca la roccia inanimata e dove cominci il segno lasciato dai viventi» (P. Calamandrei, *Inventario della casa di campagna*, Le Monnier, Firenze 1941, p. 276). Giustamente, la Corte costituzionale aveva ricavato la nozione di «ambiente» da tale articolo ben prima che i riformatori del 2022 decidessero di esplicitarla aggiungendo all'articolo 9 un terzo comma che così recita: «[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Una riforma salutata con favore quasi unanime, ma che – al di là della difficoltà di distinguere con precisione le nozioni di ambiente, biodiversità ed ecosistemi – rischia di celare un'insidia: la possibilità di contrapporre l'ambiente al paesaggio, promuovendo misure idonee a proteggere il primo ai danni del secondo (si pensi a un vasto impianto eolico o solare in zone paesaggisticamente protette). Era un'eventualità impensabile fintanto che il paesaggio, il patrimonio e l'ambiente erano un tutt'uno, che oggi necessita di venire riproposta con grande forza argomentativa al fine di evitare disastrose interpretazioni della disposizione revisionata.



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neoinstituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, 2020). Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* www.volerealuna.it.