

*Carlo Pavolini*

# Una riflessione sull'Articolo Nove della Costituzione



Testo & Senso

n. 18, 2017

[www.testoesenso.it](http://www.testoesenso.it)

Cambiamenti sostanziali sono stati introdotti nel periodo del governo Renzi - con una “coda” nei primi mesi dell’amministrazione Gentiloni - nell’organizzazione del Ministero per i Beni Culturali (MiBACT) e nelle procedure di tutela del patrimonio storico e ambientale italiano. Si è trattato di misure adottate dal ministro Dario Franceschini, nel primo caso, e di norme inserite nella legge-delega promossa da Marianna Madia, ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione<sup>1</sup>, nel secondo caso. Data la rilevanza della materia e la radicalità delle trasformazioni così operate, è naturale - ed è un bene - che tali eventi siano stati accompagnati da un dibattito pubblico serrato e spesso arroventato, nel corso del quale hanno preso posizione (a favore e più spesso contro) un gran numero di operatori del patrimonio attivi nelle varie istituzioni culturali e fuori di esse, nonché professori universitari, giornalisti, semplici cittadini.

Il presente articolo, però, non si pone né l’obiettivo di analizzare e criticare i provvedimenti di Franceschini, Madia e Renzi in questo campo (ivi comprese le motivazioni ideologiche che a mio avviso li sottendono), né quello di ripercorrere gli argomenti dei sostenitori e degli oppositori della “riforma”<sup>2</sup>. Ho tentato di fare ambedue le cose in un volume recente<sup>3</sup> (che contiene anche un embrione di riflessione politica finale<sup>4</sup>), così che - per fortuna - sono in grado di dare qui per scontati moltissimi elementi “di sfondo” per i quali si potrà, volendo, fare riferimento a quel contributo. Lo scopo immediato è invece un altro. Si tratta di far emergere un dato che - lo confesso autocriticamente fin d’ora - mi era totalmente sfuggito nel corso della compilazione di *ESD*: si tratta cioè di isolare, nel *mare magnum* della discussione di questi mesi, un ben preciso aspetto, quello della battaglia intorno all’Articolo Nove della Costituzione, che da un lato è stato spesso impugnato come una bandiera da chi tentava di contrastare gli orientamenti del governo in tema di conservazione dell’eredità storica<sup>5</sup>, dall’altro è stato letteralmente vivisezionato - il termine è forte,

---

<sup>1</sup> L. 124 /2015, pubblicata nella G.U. del 13 agosto 2015 ed entrata in vigore il 28 dello stesso mese.

<sup>2</sup> Termine che molti riportano fra virgolette, anche per sottolineare che, come ha fatto opportunamente notare di recente il sen. Walter Tocci in un documento che circola per ora inedito, nel corso dell’intero *iter* di questi provvedimenti «si è utilizzato illegittimamente lo strumento del decreto ministeriale (D.M.) anziché quello del decreto del Presidente del Consiglio (D.P.C.M.), obbligatorio nei casi di ristrutturazione degli uffici pubblici, solo perché il secondo avrebbe comportato un esame parlamentare del testo». Il documento Tocci è commentato a più riprese nel mio libro che cito nella nota seguente, in particolare a p. 25 nota 20 e a p. 217 nota 5.

<sup>3</sup> CARLO PAVOLINI, *Eredità storica e democrazia. In cerca di una politica per i beni culturali*, Roma, Scienze e Lettere 2017 (d’ora in avanti *ESD*). Il primo capitolo di questo saggio era stato in parte anticipato in CARLO PAVOLINI, *Il patrimonio culturale e ambientale e le politiche del governo Renzi. A proposito di un libro recente*, in *Testo e Senso* 16 (2015), uscito nel 2016.

<sup>4</sup> Cfr. *ESD*, Capitolo quinto («In cerca di una politica»), pp. 213-267.

<sup>5</sup> Non è qui il caso - né sarebbe possibile - citare in modo puntuale e “filologico” i tanti scritti e interventi pubblici che in diversi casi, fin dal titolo, si sono polemicamente richiamati all’Articolo Nove e alla necessità di una sua difesa: menzionerò solo il movimento *Emergenza Cultura*, la manifestazione di Piazza Barberini a Roma promossa dallo stesso

ma trova una sua giustificazione nella brevità della norma in esame - soprattutto da chi, invece, si schierava sostanzialmente a favore della “linea Franceschini”, soprattutto in ordine al cruciale rapporto fra tutela e valorizzazione. Tanto per anticipare le conclusioni cui vorrei giungere, ci sono motivi per pensare che tale vivisezione del testo costituzionale non avesse grandi ragioni d’essere, o comunque poggiasse su fondamenti che - a ben vedere - si rivelano decisamente fragili.

Ma andiamo per ordine e, per cominciare, trascriviamo ancora una volta (benché sia notissimo) il dettato costituzionale in esame:

*Articolo 9.*

*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*

*Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*

Ho riportato per intero l’articolo poiché, come subito vedremo, quasi ogni parola ha in esso una specifica importanza<sup>6</sup>, così come ce l’ha perfino la sua suddivisione in due commi, separati da un punto fermo e da un “a capo”. Emerge quindi, come prima cosa, la straordinaria pregnanza e stringatezza del testo, notate da molti commentatori<sup>7</sup>: ed è divenuto quasi un luogo comune far osservare<sup>8</sup> che tale carattere di brevità è uno dei pregi - non certo l’ultimo - dell’intera nostra legge fondamentale, una qualità che sarebbe stata totalmente stravolta se fosse passato il recente tentativo di revisione respinto invece, con il referendum del 4 dicembre 2016, dal voto degli italiani. Ma questa è un’altra storia.

Stando invece al tema, una recente tendenza interpretativa<sup>9</sup> sostiene, in primo luogo, che la “promozione” cui si riferisce il primo comma dell’Articolo Nove non sia sostanzialmente altro che ciò che chiamiamo oggi “valorizzazione”<sup>10</sup>; in secondo luogo - e di conseguenza - afferma che

---

movimento il 7 maggio 2016 e l’utilissimo *blog* omonimo, che continua a sollevare via etere i problemi di cui ci stiamo occupando.

<sup>6</sup> Così anche ALICE LEONE, *Come nacque l’articolo 9*, in TOMASO MONTANARI (a cura di), *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Torino, Einaudi 2013, p. 183.

<sup>7</sup> Di «sobria asciuttezza» parla ANDREA RAGUSA, *Costituzione e cultura. Il dibattito in tema di Beni Culturali nei lavori dell’Assemblea Costituente*, in *Storia e Futuro* 22, 2010, pp. 2-27, e termini analoghi (concisione, chiarezza, eleganza) adopera AINIS in MICHELE AINIS, VITTORIO SGARBI, *La Costituzione e la Bellezza*, Torino, La nave di Teseo 2016, pp. 171-72.

<sup>8</sup> Riprendo l’osservazione quasi di peso da *ESD*, p. 116.

<sup>9</sup> Ho cercato di riassumerne i punti fondamentali *ibid.*, pp. 115-118.

<sup>10</sup> Cfr. soprattutto DANIELE MANACORDA, *L’Italia agli italiani. Istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale*, Bari, Edipuglia 2014, pp. 119-120: «la promozione, che oggi chiameremmo pacificamente valorizzazione» (v. anche *ibid.*, p. 42). L’autore (seguito in questo anche da GIULIANO VOLPE, *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Milano, Electa 2015, pp. 65-66) dà cioè per scontato che il linguaggio dei tardi anni ’40 non possedesse ancora il termine stesso di “valorizzazione”, ma questo - sia detto per inciso - non è del tutto esatto, poiché Piero Gobetti

l'articolo andrebbe difeso e applicato non soltanto citandone a ogni pie' sospinto la stretta parte che menziona la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico (cioè il secondo comma), ma anche la parte che parla di "promozione" (secondo questi autori equivalente a "valorizzazione", come abbiamo appena visto), cioè il primo comma<sup>11</sup>. E proprio dalla successione dei due commi si desumerebbe una sorta di primazia della funzione di promozione/valorizzazione sulla funzione di tutela, anche se tale conclusione sembra restare, per la verità, implicita negli scritti che sto citando (ma la si è sentita spesso formulare oralmente nei dibattiti pubblici di questi mesi).

A tale proposito, in *ESD (loc. cit.)* dicevo: «tutto sommato, non riesco a convincermi che questa diatriba (una riga dopo, una riga prima...) rivesta poi un'importanza sostanziale». In un certo senso confermo quel che ho scritto, poiché tuttora non ritengo che i Costituenti abbiano voluto annettere un particolare significato al fatto di menzionare prima il verbo "promuovere" e poi, dopo un punto e un'andata a capo, il verbo "tutelare". Ma dopo l'uscita del libro mi sono accorto che la questione poteva essere esaminata anche da un punto di vista totalmente diverso, e che, quindi, non la si poteva affatto considerare esaurita nei termini in cui non solo io, ma anche altri l'avevano fino ad allora trattata.

A questa consapevolezza sono arrivato per vie del tutto casuali. Mi è capitato infatti sotto gli occhi, per l'ennesima volta, il testo dell'Articolo Nove, che conoscevo a memoria; l'ho riletto distrattamente e d'improvviso mi è apparso chiaro che la sua configurazione (a partire dalla divisione in due parti) poteva avere - appunto - un senso completamente *altro* da quello che vi avevano voluto vedere i "vivisezionatori" di cui sopra<sup>12</sup>.

E' sufficiente, in realtà, guardare alla lettera dell'Articolo Nove senza occhiali pregiudiziali per accorgersi che i due commi parlano di ambiti completamente diversi, e che pertanto cade ogni questione di rapporto di priorità, o di scala d'importanza, fra le due sfere della realtà che i commi stessi prendono in considerazione. Come vedremo, un conto è infatti - in sé, e comunque nel linguaggio dei Costituenti - promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (prima parte); un altro conto è tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico (seconda parte), anche se fra i due aspetti vi sono naturalmente dei collegamenti, e infatti essi sono stati riuniti dai padri della Repubblica in un solo articolo.

---

aveva già utilizzato tale nozione nel 1922, sia pure in un diverso contesto (v. LORENZO CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino 2016, p. 51 e nota 12).

<sup>11</sup> Questa argomentazione viene svolta con particolare ampiezza e nel modo più esplicito in Volpe, *loc. cit.*

<sup>12</sup> E sto parlando sia dei sostenitori, sia degli oppositori del significato che alla "valorizzazione" - per schematizzare - ha attribuito in questi anni Dario Franceschini, tanto nei suoi interventi pubblici quanto nella sua attività pratica di riassetto del MiBACT.

Sono un archeologo e non un giurista, tanto meno un costituzionalista, e quindi mi è sembrato subito opportuno cercare di verificare - sia pure con i limiti inevitabili che sconta chiunque non sia specialista della materia - se la nuova ipotesi cui ero arrivato trovasse o meno un riscontro negli atti dell'Assemblea Costituente<sup>13</sup>. Devo dire, con una certa legittima soddisfazione, che tale riscontro esiste, e che, anzi, si presenta in una forma ancor più netta e inequivocabile di quanto io non sperassi inizialmente.

Per inquadrare il problema sembrava comunque necessario ricostruire, in primo luogo, la genesi dell'articolo, ciò che ho provato a fare, per scoprire poi solo in seguito - quindi con forte ritardo - che tale lavoro preliminare, in realtà, era stato già fatto: prima da Salvatore Settis<sup>14</sup>, poi da Alice Leone nell'intervento già citato, che è interamente dedicato alla storia della discussione su questo tema nella sede dell'Assemblea Costituente<sup>15</sup>. Legittimamente ci si potrebbe chiedere, allora, se il presente contributo non sia del tutto superfluo. La risposta è: una sua eventuale utilità va misurata su un solo terreno, quello dell'incidenza del dibattito costituzionale sull'*attuale* conflitto di idee circa il rapporto fra la nozione di tutela e quella di valorizzazione. Si tratta della problematica che ho enunciato all'inizio, e di un conflitto che, allorché scrivevano Settis e Leone (2010-13), non si era ancora manifestato in tutta la sua vivezza.

Entrando *in medias res*, il documento-chiave è rappresentato dal verbale della seduta del 30 aprile 1947<sup>16</sup>, del quale, naturalmente, riassumerò solo gli elementi per noi essenziali. Il Presidente<sup>17</sup> sottopone all'esame dell'Assemblea la bozza dell'allora articolo 29, che - si badi bene - corrisponde, come contenuto, *al solo secondo comma* dell'attuale Articolo Nove, fatta salva una formulazione letterale diversa e ridondante rispetto a quella entrata poi in vigore<sup>18</sup>. La discussione che si sviluppa

---

<sup>13</sup> Già in *ESD* (*loc. cit.*), quando però avevo dell'Articolo Nove una visione diversa da quella alla quale sono arrivato ora, scrivevo: «bisognerebbe andarsi a leggere i resoconti dei dibattiti in Assemblea Costituente...», appunto.

<sup>14</sup> SALVATORE SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi 2010, pp. 179-193.

<sup>15</sup> LEONE, *art. cit.* Per comodità di citazione mi rifarò, nelle note che seguono, alla lista delle 10 diverse versioni dell'articolo elencate dalla Leone (pp. 152-53), quali si susseguirono nel corso dei lavori dei Costituenti. Vi sono differenze quasi solo redazionali rispetto all'elenco in 11 punti di Settis (*op. cit.*, pp. 181-82).

<sup>16</sup> Cfr. i *Resoconti dell'Assemblea Costituente* (d'ora in poi, *Resoconti*), in particolare le pp. 3418-3426. Lo svolgimento di quella seduta, per quanto riguarda il nostro tema, è ampiamente ripercorso in RAGUSA, *art. cit.* (con parte della bibliografia precedente), oltre che nei testi menzionati di Settis e Leone.

<sup>17</sup> Ritengo che in questo e in altri passaggi dei *Resoconti*, quando non diversamente specificato, si tratti sempre di Umberto Terracini, Presidente della Costituente.

<sup>18</sup> La bozza (v. *Resoconti*, pp. 3418-19) recita infatti: «I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio» (= LEONE, *art. cit.*, p. 153, n. 5).

su tale ipotesi di testo è lunga e serrata, e dimostra come la Costituente avesse ben chiara l'importanza del problema.

Tanto per cominciare, alcuni avevano evidentemente chiesto di sopprimere senz'altro l'articolo 29<sup>19</sup>, e l'on. Clerici si incarica di illustrare questa posizione, sulla quale convergevano anche gli on. Sullo e Codacci Pisanelli<sup>20</sup>. Le motivazioni, in pratica, sono due: inserire una simile norma in Costituzione sarebbe inutile (perché la difesa delle cose d'interesse storico-artistico è già garantita da misure legislative vigenti); ma proprio volendo, in subordine, sarà più opportuno parlarne in una successiva seduta, dedicata al tema della suddivisione dei poteri fra Stato ed Ente Regione, e ciò nel caso che la "Commissione dei Settantacinque"<sup>21</sup> avesse inteso - redigendo l'articolo nella forma che sappiamo - continuare sulla linea dell'attribuzione della tutela dei monumenti allo Stato centrale piuttosto che alle Regioni, come si era fatto sempre dall'Unità d'Italia in poi.

La risposta alle tesi di Clerici è affidata ad un gruppo di deputati di cui si fa portavoce Tristano Codignola<sup>22</sup>, ed è per noi interessante rilevare come il nuovo testo dell'art. 29 da essi redatto (nuovo solo per quanto riguarda il patrimonio artistico e storico, poiché resta identica la frase sul paesaggio) si avvicini già molto di più a quello finale, che conosciamo<sup>23</sup>. L'argomentazione di Codignola è anch'essa piena di significato. L'uomo politico fa notare, per prima cosa, come l'espressione «patrimonio artistico» ora adottata valga ad indicare non solo i monumenti, ma si

---

<sup>19</sup> E' certamente uno dei motivi che fa dire a Michele Ainis (in AINIS, SGARBI, *op. cit.*, p. 168) che l'art. 9, già 29, fu «generato con fastidio, se non con scetticismo, dai nostri padri fondatori». Nelle pagine che seguono anche Ainis riassume il tormentato *iter* che portò dal primitivo testo della I Sottocommissione (v. nota 21) all'appassionato dibattito del 30 aprile, e infine alla redazione attuale dell'articolo.

<sup>20</sup> Informazione che arriva a fine seduta (*Resoconti*, p. 3423).

<sup>21</sup> Presieduta da M. Ruini e incaricata di stendere le proposte preliminari di formulazione dei singoli articoli, da sottoporre poi all'Assemblea in sede deliberante. Sulla Commissione dei Settantacinque, sulla sua I Sottocommissione (presieduta da U. Tupini) e sul Comitato redazionale dei Diciotto, incaricato di coordinare i testi delle sottocommissioni, si vedano SETTIS, *op. cit.*, pp. 179-193; LEONE, *art. cit.*, e inoltre RAGUSA, *art. cit.*, p. 8, e ora E. TORNATORE, *Comunicare l'archeologia: un dovere educativo e un diritto costituzionale*, in CONCETTA MASSERIA, ELISA MARRONI (a cura di), *Dialogando. Studi in onore di Mario Torelli*, Pisa, Edizioni ETS 2017, pp. 443-448. Nei lavori della Sottocommissione la formulazione della parte concernente la "protezione" (poi tutela) del patrimonio storico-artistico e del paesaggio fu dovuta essenzialmente a Concetto Marchesi e - in secondo luogo - al più giovane Aldo Moro, personalità delle quali gli autori citati mettono in luce il ruolo e l'azione convergente al di là delle rispettive posizioni politico-culturali, che restavano ovviamente diverse. Ma va preso in considerazione anche tutto il contesto politico, giornalistico e normativo nel quale la discussione in Costituente era immersa, e da questi punti di vista si vedano, ad esempio, le informazioni sul ruolo cruciale svolto - fuori dell'Assemblea - da una figura come Ranuccio Bianchi Bandinelli, allora Direttore Generale delle Antichità e Belle Arti (SALVATORE SETTIS, «A titolo di sovranità», in MONTANARI [a cura di], *op. cit.*, pp. 57-64), ma si guardi anche alle fonti giuridiche dell'inserimento del patrimonio culturale in Costituzione, che sono da individuare soprattutto nelle costituzioni della Repubblica spagnola del 1931 e della Repubblica di Weimar (cfr. SETTIS, *Paesaggio...*, *op. cit.*, pp. 184-85).

<sup>22</sup> *Resoconti*, pp. 3419-20.

<sup>23</sup> Suona infatti così: «Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato».

estenda fino a comprendere anche «i beni mobili, i quadri, gli archivi ecc.»; e soprattutto afferma che l'«ordinamento regionale, se esteso a certe materie, tra cui anche quella delle belle arti, può diventare un esperimento molto pericoloso», per cui conclude invitando l'Assemblea a stabilire «in via di massima» il principio dell'attribuzione della tutela allo Stato già «prima di votare la questione delle autonomie regionali». Della tutela, giacché - come si esprime Codignola concludendo il proprio intervento - «lo Stato non protegge, ma tutela»<sup>24</sup>.

Dopo qualche altra schermaglia il Presidente chiede il parere della Commissione dei Settantacinque, di cui si è detto in nota 21: per essa parla l'on. Tupini, che però esprime una posizione di neutralità della Commissione stessa sia rispetto all'inserimento dell'art. 29 in Costituzione, sia rispetto ai suoi eventuali emendamenti. Il Presidente pone allora in votazione la proposta Clerici, ma a questo punto le argomentazioni di Codignola vengono riprese ed integrate grazie ad una dichiarazione di voto di Concetto Marchesi<sup>25</sup>. L'esponente comunista chiarisce in primo luogo di essere lui l'autore della formulazione preliminare dell'articolo 29<sup>26</sup>; si contrappone poi nettamente alle ipotesi “regionaliste” in materia di tutela<sup>27</sup>, adducendo motivazioni connesse soprattutto con la necessità di disporre di criteri unitari su scala nazionale per ciò che riguarda il restauro monumentale. Un positivo decentramento, del resto, c'è già stato «con l'istituzione delle Sovrintendenze generali alle Belle Arti, le quali hanno dato e danno ottimo frutto e devono, giornalmente quasi, lottare contro le esigenze locali che reclamano restauri irrazionali o demolizioni non necessarie». Marchesi legge anche il testo di una mozione approvata l'8 febbraio precedente dall'Accademia dei Lincei, la quale chiede all'Assemblea Costituente di fare in modo che «siano

---

<sup>24</sup> Frase definita, giustamente, lapidaria e incisiva da LEONE, *art. cit.*, p. 174.

<sup>25</sup> *Resoconti*, pp. 3420-21.

<sup>26</sup> V. infatti *supra*, nota 21.

<sup>27</sup> A questo punto, e sia pure per inciso, non si può non notare come tali accenni al problema di un eventuale decentramento regionale della tutela (idea che Concetto Marchesi, appunto, respinge) siano gravidi di futuro, e di un futuro che, nel corso della storia repubblicana, assumerà aspetti non sempre positivi. Sia Codignola che Marchesi fanno riferimento, in particolare, agli statuti (all'epoca non ancora definitivi) di future “regioni autonome” quali la Sicilia e la Valle d'Aosta. Ora, quanto alla Sicilia sono noti (e ho cercato di riprenderli in *ESD*, p. 25 nota 23 e *passim*) i gravi problemi causati dal fatto che la salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici dell'isola sia oggi affidata a uffici regionali a sé stanti, non dipendenti dal Ministero centrale. Va detto peraltro che, in quel contesto, i principali fattori negativi non sono derivati dalla fusione delle diverse competenze di tutela entro Soprintendenze uniche, bensì dalla sottomissione di tali uffici al potere politico degli Assessori regionali, con l'aggiunta della nefasta adozione del ruolo unico della dirigenza (con la conseguenza che a capo delle Soprintendenze possono essere posti funzionari privi di qualsiasi formazione specialistica). Ma più in generale non si può non ricordare, autocriticamente, come la sinistra sia stata - fino agli anni '70 compresi - a favore di un generale decentramento regionale in materia di patrimonio storico-artistico: posizione poi rivista, ma non tanto da evitare la negativa separazione fra la tutela (attribuita allo Stato) e la valorizzazione (attribuita alle Regioni), verificatasi col referendum costituzionale del 2001 e con la relativa riforma del Titolo V Cost. La vicenda viene discussa un po' più ampiamente in *ESD*, pp. 113-115, ma su tutta la problematica relativa al decentramento regionale in materia di beni culturali e ambientali, sulla “questione Sicilia”, sulla riforma del Titolo V si veda, fra l'altro, l'ampia disamina contenuta in *SETTIS, Paeasaggio... op. cit.*, pp. 204-221.

conservati alla Nazione i massimi musei e gallerie d'Italia e non siano sottratti al controllo nazionale i grandi centri di scavo e di restauro» dei monumenti<sup>28</sup>.

Anche l'opinione di Emilio Lussu, sia pure espressa in pochissime frasi<sup>29</sup>, dovette avere un suo peso nella decisione finale dell'Assemblea: infatti l'esponente politico sardo, pur dichiarandosi «fra i più tenaci assertori della riforma autonomistica dello Stato», aderisce «totalmente all'emendamento presentato dal collega onorevole Codignola»<sup>30</sup>. E' per noi di grande rilievo - per i motivi che vedremo - anche il fatto che egli prosegua pregando di sostituire al termine «Stato» quello di «Repubblica».

Si passa quindi alle votazioni, e qui non ci interessano tanto le questioni di tecnica procedurale quanto la sostanza, e cioè il fatto che l'Assemblea respinge sia il rinvio della discussione dell'art. 29 a quando si parlerà delle competenze legislative regionali, sia la sua soppressione *tout court*, e approva invece - in due distinte votazioni - tanto la "formula Codignola" quanto la frase sul paesaggio. Al momento del voto, quindi, il testo finale dell'art. 29 risulta *nel suo insieme* il seguente: «Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio»<sup>31</sup>.

E' a questo punto, *e solo a questo punto*, che viene messo in discussione un articolo 29-bis<sup>32</sup>, la cui proposta si deve agli on. Firrao, Colonnetti e Nobile<sup>33</sup> e il cui testo suona così: «La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo».

E' opportuno fermarci un attimo a riflettere, poiché questa evoluzione del dibattito assembleare (pur all'interno della stessa cruciale seduta del 30 aprile) è per noi della massima importanza. Significa infatti, né più né meno, che la frase destinata a trasformarsi nel primo comma

---

<sup>28</sup> Parlando subito dopo Concetto Marchesi, l'on. Di Fausto menzionerà poi un voto espresso nello stesso senso anche dall'Accademia di San Luca, e ciò nel contesto di un intervento in cui si respinge innanzitutto l'idea di escludere dal testo della Costituzione ogni cenno al «più grande patrimonio della nostra Nazione», un patrimonio «d'importanza non solamente nazionale, ma mondiale»: termini, come si vede, strettamente affini a quelli utilizzati non solo da Marchesi, ma anche dall'Accademia dei Lincei. Una posizione "localistica", in materia di tutela dei monumenti, viene invece sostenuta dal deputato che a sua volta prende la parola dopo Di Fausto, e cioè dall'on. Micheli.

<sup>29</sup> *Resoconti*, pp. 3422-23.

<sup>30</sup> La stessa adesione verrà espressa, nell'ultimo intervento prima che venga posto in votazione l'art. 29, da Giovanni Gronchi, futuro Presidente della Repubblica.

<sup>31</sup> *Resoconti*, p. 3423 (= LEONE, *op. cit.*, p. 153, n. 7).

<sup>32</sup> In corsivo nel testo. Tale discussione occupa le pp. 3423-26 del verbale, cioè tutto il resto della parte di resoconto che ci interessa.

<sup>33</sup> Tutti e tre ingegneri, e il terzo era Umberto Nobile, il protagonista della famosa esplorazione polare (SETTIS, *Paesaggio...*, *op. cit.*, p. 183).



del futuro e definitivo Articolo Nove è stata discussa e, come vedremo, accolta dalla Costituente con modalità del tutto autonome e separate rispetto allo scontro dialettico che aveva - in precedenza - condotto all'approvazione di quello che diverrà il secondo comma dell'articolo. In altre parole, la parte riguardante la tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio l'Assemblea se l'è ormai lasciata definitivamente alle spalle, è *res judicata*; ora si passa ad altro (pur rimanendo nello stesso ambito generale di problemi).

Detto questo, non vale tanto la pena di entrare nel dettaglio dell'intervento di Firrao, che - fra frequenti interruzioni e rumori scrupolosamente messi a verbale, ed evidentemente provocati dalla lunghezza e dalla ripetitività del suo periodare - caldeggia l'inserimento in Costituzione del 29-*bis* con motivazioni inoppugnabili quanto scontate, derivanti da una cultura che già nel 1947 doveva risultare antiquata e di generica impronta positivista. Sono infatti argomenti che vertono sui potenziali effetti socio-economici benefici della civiltà delle macchine, sulla conseguente necessità di sfruttare a fini di progresso «il trionfo scienza, tecnica, industria» e sull'esigenza di incrementare quindi, in misura sempre più ampia, tutte le forme di ricerca scientifica e di sperimentazione tecnica, tanto più in un momento in cui - dopo le distruzioni belliche - l'Italia ha urgenza di risorgere dalle proprie macerie: e così via.

Seguono altre dispute, perché l'on. Medi propone una lezione leggermente diversa dello stesso art. 29-*bis*: ma tale variante non viene accettata, mentre alla fine l'Assemblea approva, fra gli applausi, il testo nell'identica formulazione che ne avevano dato all'inizio Firrao, Colonnetti e Nobile, e che già conosciamo<sup>34</sup>.

Non resta che accennare a come l'Articolo Nove sia stato definitivamente inserito in Costituzione, quale è oggi e al posto in cui è oggi. Facciamo quindi un salto fino alla riunione conclusiva (che, senza esagerazioni, possiamo ben definire storica) dell'Assemblea, quella del 22 dicembre 1947<sup>35</sup>. Vi saranno stati certo dei passaggi intermedi, ma qui possiamo trascurarli, perché

---

<sup>34</sup> A questo proposito non concordo del tutto con la critica che RAGUSA (*art. cit.*) muove all'inserimento stesso dell'allora comma art. 29-*bis* in quello che diverrà il testo finale dell'Articolo Nove. L'autore ritiene che tale inserimento abbia condotto ad un esito «intriso di ambiguità», perché la norma si presenta «certo attinente, ma fortemente diversificata» dal rimanente contenuto dell'articolo. In questo c'è indubbiamente una parte di vero, ma a mio avviso bisogna distinguere fra le frasi retoriche e spesso anche ingenuie con le quali Firrao (lo si è visto) sostenne le sue tesi in Assemblea e il reale nocciolo della questione. Da tale punto di vista non si può negare, non solo che i due aspetti confluiti nell'articolo siano differenti ma contigui, appunto, né - e soprattutto - che «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» avessero pieno diritto di presenza fra i principi fondamentali della Costituzione. Anzi, la loro assenza da tale *incipit* della Carta, nella sua configurazione finale, sarebbe risultata - a quel punto - incomprensibile e grave.

<sup>35</sup> Cfr. *Resoconti*, pp. 3569-70.

ci interessa il risultato ultimo. Dunque, nella sessione antimeridiana di quella giornata<sup>36</sup> si parla del coordinamento degli articoli nell'impianto della Carta da licenziare, e si ricorda come a suo tempo si fosse deciso (scartando l'ipotesi originaria di un semplice "preambolo" da premettere all'articolato vero e proprio) di collocare all'inizio della Costituzione un gruppo di disposizioni che corrispondono agli attuali 12 "principi fondamentali"<sup>37</sup>. La mattina del 22 dicembre il nostro articolo corrisponde al n. 11 di tale elenco, ma nella seduta pomeridiana<sup>38</sup> è finalmente diventato l'Articolo Nove<sup>39</sup>, per il cui testo v. sopra (= LEONE, *art. cit.*, p. 153, n. 10).

Quasi nulla sappiamo su come si sia arrivati alla fusione dei due famosi commi (separati dall'altrettanto famoso "a capo") in un unico "principio fondamentale"<sup>40</sup>, né perché si sia deciso di collocare al primo posto l'ex art. 29-*bis* di Firrao e al secondo posto l'indicazione riguardante la tutela. Ma tutta la mia argomentazione - e v. anche la nota che precede - è un tentativo di far capire come tutto ciò assuma, "storicamente", una rilevanza assolutamente trascurabile<sup>41</sup>. Quel che importa è altro, come si è visto. E l'esito dell'intera discussione in Assemblea Costituente ha fatto sì che l'Articolo Nove, per così dire, abbia accumulato una serie di primati: «è un *unicum* nel panorama costituzionale contemporaneo: le altre nazioni non ne sono dotate»<sup>42</sup>; nell'ambito dei principi fondamentali è l'unica disposizione nella quale si parli appunto di «Nazione»<sup>43</sup>, e così via<sup>44</sup>.

---

<sup>36</sup> Presieduta da Terracini, ma più avanti vi avrà una parte di rilievo Meuccio Ruini, del quale conosciamo il ruolo quale presidente della Commissione dei Settantacinque.

<sup>37</sup> Nel pomeriggio ne riparerà proprio Ruini, chiarendo ancora le motivazioni della scelta.

<sup>38</sup> *Resoconti*, pp. 3591 e seguenti.

<sup>39</sup> Evidentemente (e Ruini vi accenna), nella "pausa pranzo" fra la fine della riunione antimeridiana (ore 15.15) e l'inizio di quella serale (ore 17) i Costituenti o un gruppo ristretto di delegati avevano avuto modo di vedersi per sistemare le questioni ancora pendenti, fra cui la sequenza definitiva degli articoli.

<sup>40</sup> Per quanto mi risulta, l'unica informazione in merito è un cenno del tutto marginale contenuto in un altro intervento di Ruini, ampiamente riportato in LEONE, *art. cit.*, pp. 180-81 ed evidentemente pronunciato quando il nostro articolo recava ancora il n. 11: ma Ruini sembra far capire che i due commi vennero accorpati per meri motivi di brevità e sintesi. Per Ainis (in AINIS, SGARBI, *op. cit.*, p. 173) tale scelta non fu «mai discussa dal *plenum* dei Costituenti», fu «casuale e anche un po' forzata» (e in questo accenno riecheggia quella critica di ambiguità che abbiamo già incontrato nelle parole di Andrea Ragusa), e tuttavia fu «senza dubbio un esito felice». Una conclusione, mi sembra, equilibrata e da condividere. Nello stesso volume, anche Vittorio Sgarbi (*ibid.*, pp. 177-184) torna implicitamente sul carattere "bifronte" dell'Articolo Nove e dice, non senza acutezza, che esso «ha la peculiarità di corrispondere nella sua prima parte ad una necessità [...] e nella seconda ad una dichiarazione di identità», ma non si sogna nemmeno di desumerne - ad esempio - una prevalenza qualitativa del primo comma sul secondo, nel senso che ho illustrato all'inizio. Il resto dell'argomentazione di Sgarbi (che, in tutto il libro, si mostra molto più critico e "inquieto" di Ainis circa la mancata realizzazione pratica di tanti dettati costituzionali) è tesa a dimostrare come anche l'Articolo Nove sia stato in gran parte disatteso e "tradito" dalle politiche concretamente attuate in Italia nel dopoguerra, e in ciò sicuramente non ha torto, ma la materia non può essere affrontata in questa sede.

<sup>41</sup> Così come, a mio avviso, ne ha ancor meno il fatto che nel secondo comma venga menzionato al primo posto il paesaggio e al secondo posto la tutela del patrimonio storico e artistico (diversamente ANDREA CARANDINI, *La forza del contesto*, Bari-Roma, Editori Laterza 2017, p. 75).

<sup>42</sup> Ainis in AINIS, SGARBI, *op. cit.*, p. 167.

<sup>43</sup> Così da individuare nell'eredità storica e nel paesaggio un carattere distintivo primario del contesto italiano, tanto che ne discende la necessità assoluta di tutelarlo. E ciò al di là delle incrostazioni retoriche che prima della guerra e della

E tuttavia, nonostante l'indubbia rilevanza giuridica, politica e morale rivestita dalla norma, «gli italiani hanno dovuto attendere trent'anni prima che la giurisprudenza costituzionale si accorgesse» dell'esistenza stessa, nella Carta, di una disposizione di tale portata. Lo documenta ancora una volta Michele Ainis (lui sì un costituzionalista)<sup>45</sup>, specificando inoltre che la Consulta si occupò per la prima volta della materia nel 1978, a proposito di un problema riguardante la brevettabilità dei farmaci: un argomento di tutto rispetto, ma laterale in confronto alle potenziali, enormi implicazioni dell'Articolo Nove (e un argomento evidentemente relativo, semmai, al suo primo comma, non a quello dedicato all'eredità storica). Potremmo addirittura ipotizzare, da profani, che abbia potuto esservi una motivazione “positiva” dietro questa sorta di trascuratezza, pensare cioè che proprio la chiarezza inequivoca del testo costituzionale abbia contribuito ad evitare inutili controversie: in altre parole, che fra l'approvazione della Carta e gli anni '70 nessuna legge ordinaria abbia osato levarsi contro il patrimonio storico e paesistico (scempi concreti a parte, naturalmente!), difeso dal baluardo severo e solenne dell'Articolo Nove. Comunque, prosegue Ainis (*loc. cit.*), nel 1978 la riscoperta di quest'ultimo era in realtà già avvenuta, e non per virtù del diritto costituzionale, bensì ad opera dei movimenti ambientalisti, delle legislazioni regionali (nel bene e nel male) e infine dell'istituzione di un Ministero *ad hoc*, avvenuta nel 1974 - come tutti sappiamo - per impulso di Giovanni Spadolini. Infine, la nuova fiammata di interesse per l'articolo è legata ai provvedimenti del governo Renzi e alle relative polemiche, cui ho accennato all'inizio.

Torniamo dunque all'assunto da cui eravamo partiti. L'approfondimento che, sul piano della documentazione e dell'analisi storica, ho tentato di operare con questo breve contributo ha

---

Costituente, soprattutto nel periodo fascista, si erano stratificate sul concetto di nazione, del quale, in tal modo, la Carta recupera invece uno dei possibili significati positivi. E per inciso dobbiamo anche notare come nella formulazione finale del nostro testo sia stata felicemente sciolta la palese contraddizione che ancora gravava sull'originario art. 29 (*supra*), là dove si parlava di «Repubblica» nel primo comma, di «Stato» nel secondo. Nell'odierno Articolo Nove solo la Repubblica promuove e tutela, benché non si debba dimenticare (cfr. MANACORDA, *op. cit.*, p. 20 e *passim*) l'altro art. 114 Cost., secondo il quale la Repubblica stessa è costituita dai Comuni, dalle Regioni, dalle Provincie, dalle Città metropolitane e dallo Stato (con l'implicita conseguenza che tutte queste realtà sono chiamate a concorrere alla salvaguardia e alla promozione dei beni comuni).

<sup>44</sup> La centralità che il patrimonio storico e il paesaggio sono così venuti ad assumere non solo nella Costituzione italiana, ma nei suoi principi fondanti, l'originalità di tale scelta, il contributo decisivo che tutto ciò dovrebbe dare (e tuttora purtroppo non dà!) all'assunzione di una cosciente e piena “sovrantà” sull'insieme dei beni comuni da parte della collettività dei cittadini, sono questioni di tale portata da non poter essere certo affrontate qui: ma v., ad esempio, non solo i testi di Settis già ampiamente citati, ma anche T. MONTANARI, *L'articolo 9: una rivoluzione (promessa) per la storia dell'arte*, in MONTANARI (a cura di), *op. cit.*, pp. 9-55, *passim*. RAGUSA (*art. cit.*) aggiunge che - insieme agli altri articoli con i quali la Carta si apre - il nostro è espressione di un mutamento complessivo nella visione della struttura dello Stato rispetto non solo al regime fascista, ma anche al preesistente impianto umbertino.

<sup>45</sup> In AINIS, SGARBI, *op. cit.*, pp. 173-74, e v. MONTANARI, *art. cit.*, p. 25: «per una, troppo lunga, stagione (...) l'articolo 9 è apparso ai giuristi come un'elegante astrazione».

condotto ad un esito che non ha certamente nulla di particolarmente nuovo su piano dei fatti, poiché (lo si è visto) gli autori da me citati non solo avevano già ripercorso la genesi dell'Articolo Nove, ma ne avevano anche individuato la natura duplice, descrivendo incidentalmente la confluenza, in esso, di due tematiche differenti, discusse dai Costituenti in momenti diversi. Ma finora se ne erano accorti in pochi, e comunque, a mio avviso, ha un qualche senso - come ho già detto - continuare a rifletterci sopra proprio alla luce delle recentissime prese di posizione che hanno auspicato «un maggiore equilibrio tra tutela e valorizzazione», sostenendo nel contempo che tale esigenza avrebbe già cominciato a realizzarsi grazie alla riorganizzazione ministeriale voluta da Franceschini<sup>46</sup>. Per non dire di formulazioni ancor più semplicistiche, come quella riportata sulla fascetta editoriale del volume - che pure è di utile consultazione - di Lorenzo Casini<sup>47</sup>: «La riforma dei beni culturali: più tutela o più valorizzazione?». Non ci formalizziamo: il poco spazio disponibile su tali fascette può ben costringere, come in questo caso, ad operare delle sintesi che rasentano l'ingenuità, e inoltre il testo della fascetta lo decide la casa editrice e non l'autore: ma, detto questo, la frase appare ugualmente rivelatrice, nel suo rispecchiare un certo "spirito del tempo" piuttosto diffuso. A quella domanda retorica sembra fin troppo facile rispondere "più tutela e più valorizzazione!", ma in realtà non si tratta - com'è ovvio - di contrapporre due funzioni entrambe essenziali fissando, per l'una e per l'altra, delle percentuali ottimali di presenza.

I nodi sono evidentemente altri. Innanzitutto è il caso di sgombrare il campo - ogni volta che si affrontano simili argomenti - da qualsiasi richiamo alla lettera dell'Articolo Nove e al dibattito che in Costituente condusse alla sua formulazione finale, perché, come abbiamo potuto constatare, si tratta di armi dialettiche prive di fondamento: con il primo comma, infatti, i Padri della Patria intesero "promuovere" realtà del tutto diverse da quelle di cui occupa il secondo, e a questo punto diventa per noi irrilevante sapere se in quel contesto, con il verbo "promuovere", essi abbiano voluto o meno esprimere un concetto equivalente al nostro "valorizzare". Ma chiarito questo, e soprattutto, sarebbe opportuno uscire dal circolo vizioso di simili sterili diatribe e approfondire

---

<sup>46</sup> Così VOLPE, *op. cit.*, p. 65. Ma è il caso di far notare come un altro accenno dell'autore (*ibid.*, p. 24) ad una presunta continuità fra il riassetto franceschiniano e le risultanze della Commissione D'Alberti del 2013, istituita dal precedente ministro Bray, lasci perplesso. Come ho documentato in modo più puntuale in *ESD* (p. 116 nota 15), in tutta una serie di passaggi il documento finale della Commissione ha anzi riaffermato la necessità di fondarsi su una netta gerarchia di valori nella quale la tutela conservi il primato, e in tale quadro - ad esempio - è tornato ad assegnare alla tutela stessa il compito essenziale di garantire anche la natura immateriale del bene culturale, in quanto bene di afferenza intrinsecamente pubblica. E questo solo per quanto riguarda il rapporto tutela/valorizzazione, ma si potrebbero elencare anche altri punti di divergenza fra la riorganizzazione del MiBACT auspicata dalla Commissione D'Alberti e quella attuata da Franceschini (l'ho fatto in altre parti di *ESD*).

<sup>47</sup> CASINI, *op. cit.*

semmai - se proprio si vuole esaurire l'aspetto terminologico della questione - il significato di certe parole, risalendo alla loro etimologia. "Valorizzazione" deriva infatti da "valore", e allora chiediamoci piuttosto quale valore, o quali valori preminenti, siano da attribuire ai beni culturali e ambientali. E qui mi fermo, perché, avendone scritto per decine di pagine nel recente contributo già citato<sup>48</sup>, non mi sembra assolutamente il caso di ripetermi.

In conclusione, se nel secondo comma dell'Articolo Nove i Costituenti non ritennero di inserire il concetto in questione non fu certo - ne sono convinto - perché non considerassero necessaria la valorizzazione o la promozione (o come altro la vogliamo chiamare) del patrimonio storico e artistico e del paesaggio: sarebbe stato assurdo, perché non avrebbe avuto alcun senso prima proclamare solennemente che si vuole tutelare e salvaguardare qualcosa, e poi non pensare alle forme adeguate per comunicare questo qualcosa alla collettività. Con ogni evidenza, fu solo perché - correttamente - diedero per scontato che l'indispensabile opera di promozione fosse appunto incorporata nella sfera della tutela<sup>49</sup>, tanto da rendere inutile ogni ulteriore specificazione. Evitando di allungare inutilmente l'Articolo Nove, insomma, non ubbidirono solo a quell'esigenza di stringatezza che informa tutta la Carta, ma fondarono anche, implicitamente, quella gerarchia di funzioni - inscindibili sì ma distinte, e discendenti l'una dall'altra - che, tanto per fare un solo esempio, anche la Commissione D'Alberti ha di recente ribadito<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> *ESD*, p. 118 sgg. Sono paragrafi incentrati (in estrema sintesi) sulla contrapposizione fra il valore d'uso del bene, identificabile con il suo pregio culturale e quindi con la sua capacità di trasmettere e diffondere conoscenza, memoria storica, spirito critico, e il suo valore di scambio, suscettibile di dar luogo a quelle forme di mercificazione che ci troviamo quotidianamente sotto gli occhi.

<sup>49</sup> Di qui, se vogliamo, i motivi per considerare un grave errore, contrario allo spirito della Carta, la scelta operata con la separazione dei due ambiti, avvenuta con la riforma del Titolo V (*supra*, nota 27).

<sup>50</sup> Cfr. nota 46.