

La valorisation économique des biens culturels locaux : un nouveau référentiel d'action publique ? Le cas italien

de Nicoletta Perlo

(Maître de conférences de droit public,
Université Toulouse Capitole)

Sommaire : 1. Prémisse. – 2. L'évolution des référentiels de l'action publique italienne en matière culturelle. – 3. La valorisation comme référentiel de l'action publique locale

1. Prémisse.

Le concept de « valorisation » en tant que finalité de l'action publique n'apparaît en Italie que vers la fin des années 1990, lorsque, dans le cadre des réformes législative¹ et constitutionnelle² de décentralisation, les régions se voient attribuer en matière culturelle des nouvelles compétences, dont, notamment, la valorisation des biens culturels.

Le constituant, intégrant la réforme législative introduite en 1998 par le décret législatif « Bassanini », opère en 2001 une distinction fondamentale entre l'activité de protection et l'activité de valorisation. L'État détient une compétence législative exclusive en matière de protection des biens culturels, alors que les régions exercent une compétence législative concurrente en matière de valorisation de ces derniers.

Quelle est alors la différence entre ces deux notions ?

Le Code des biens culturels et du paysage de 2004 précise à l'article 6, 1^{er} alinéa que l'activité de valorisation consiste dans « l'exercice des fonctions et dans la réglementation des activités visant la promotion de la connaissance du patrimoine culturel et la garantie des meilleures conditions d'utilisation et d'accès du public au patrimoine, dans le but de promouvoir le développement de la culture. L'activité de valorisation inclut également la promotion et le soutien des interventions de conservation du patrimoine culturel ».

En revanche, l'activité de protection réside dans « l'exercice des fonctions et dans la réglementation des activités tendant à (...) identifier les biens qui constituent le patrimoine culturel et à garantir leur protection et leur conservation dans le but d'en assurer l'utilisation au public »³.

De toute évidence, le Code n'identifie pas deux notions nettement distinctes, deux activités différentes, permettant de constituer un critère clair d'attribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. La valorisation comme la protection peuvent consister en une activité de conservation. De même, la finalité de la valorisation et de la protection est la même : garantir l'accès au patrimoine culturel et son utilisation aux citoyens afin de promouvoir le développement de la culture.

La valorisation semble alors plus un corollaire de la notion de protection qu'une activité autonome et distincte.

De surcroît, le Code ne semble pas mettre en avant la nature économique de l'activité de valorisation. Cette activité a certainement une nature dynamique, mais ce dynamisme n'implique pas forcément l'application au secteur culturel du principe d'économicité. La

¹ Décret législatif n° 112/1998.

² Loi constitutionnelle n° 3/2001.

³ Art. 3, 1^{er} al.

valorisation semble consister plutôt dans un ensemble d'actions finalisées à l'objectif concret d'améliorer l'efficacité du service de mise à disposition aux citoyens du patrimoine culturel, dans le but de contribuer matériellement au développement de la culture de la communauté nationale.

La lecture du Code actuellement en vigueur nous oblige ainsi à nous poser deux questions essentielles pour comprendre le thème de la valorisation en Italie. En premier lieu, il faut se demander en quoi la notion de valorisation serait-elle un référentiel « nouveau » de l'action publique locale par rapport à la notion, plus traditionnelle, de protection. En second lieu, il faut découvrir si la valorisation en Italie présente également un volet économique, renvoyant à une vision entrepreneuriale de la gestion des biens culturels, inspirée du principe de l'économicité.

Répondre à ces deux questions impose de faire un pas en arrière et d'illustrer brièvement quels ont été les référentiels de l'action publique en Italie dans le passé, ainsi que le rôle que les collectivités territoriales ont joué dans la construction de ces référentiels (2). Cet aperçu historique nous permettra d'apprécier la portée de l'actuelle notion de valorisation. Notamment, nous essayerons de vérifier si la valorisation est bien une notion autonome, si elle présente une dimension économique et si cette dimension fait de celle-ci le nouveau référentiel de l'action publique en matière de biens culturels locaux (3).

2. L'évolution des référentiels de l'action publique italienne en matière culturelle

L'action publique en matière culturelle en Italie s'est construite de façon décentralisée. Bien avant l'Unité italienne, cette action a été fondée sur les notions défensives de protection et de conservation en poursuivant un but déterminé : l'utilité publique. En effet, à partir du XV^e siècle, les États italiens pré-unitaires ont été les premiers au monde à affirmer l'idée que la protection du patrimoine culturel ne doit pas être confiée à la bonne volonté de chaque individu, mais qu'elle doit être réglementée par des dispositions étatiques. Les raisons de ce primat italien en matière de protection du patrimoine culturel sont essentiellement deux.

La première est liée à l'élaboration par les villes italiennes, à partir du XII^e siècle, d'un concept de citoyenneté fondé entre autre sur les monuments locaux. Les monuments qui rendaient belle et grandiose la ville servaient d'éléments d'identification civique et transmettaient l'idée d'une communauté bien gouvernée, à laquelle les citoyens se sentaient fiers d'appartenir. Un exemple clair de cette conception est représenté par le *Costituto* de la Commune de Sienne (1309-1310), qui, parmi les obligations des pouvoirs publics, indique la nécessité absolue que le gouvernement s'occupe de la beauté de la ville dans le but de contribuer à « l'honneur, la prospérité et l'accroissement de la ville et des citoyens de Sienne »⁴. La conscience que l'image de la ville incarne la notion même de citoyenneté conduit les villes médiévales à adopter des normes sévères visant la conservation de l'intégrité des monuments. Ces normes incluent des interdictions limitant fortement la liberté de construire des privés, au nom de l'intérêt public⁵.

À partir du XVI^e siècle, un autre facteur décisif contribue au développement d'une législation très avancée en matière culturelle dans la plupart des États pré-unitaires : les invasions répétées de l'Italie par les États étrangers et les pillages des biens artistiques et archéologiques qui y faisaient suite. La Toscane, au XVI^e siècle, est le premier État à adopter une législation tendant à empêcher l'exportation à l'étranger de son patrimoine culturel. Les autres États n'interviennent qu'à partir de la moitié du XVIII^e siècle. Le référentiel de l'action publique est toujours la protection dans une optique de défense et de conservation.

⁴ S. Settis, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzione e profitto*, Milano, Mondadori Electa, 2005, p. 276.

⁵ C'est le cas des lois émanées par la commune de Sienne, vers la moitié du XIII^e siècle et par la commune de Vérone en 1276. V. *Ibidem*.

Sont ainsi instituées des Commissions publiques chargées de vigiler sur le respect des monuments. En outre, toute action de restauration, même concernant des monuments appartenant à des privés, est soumise au contrôle des autorités administratives. Et encore, la propriété de tout bien en danger, doté d'une valeur culturelle, peut être transférée d'autorité à l'État ⁶.

Nous pouvons ainsi constater que, dans la tradition italienne, la gestion et la protection du patrimoine culturel n'ont jamais eu une acception patrimoniale propriétaire. La valeur économique des monuments et des objets d'art a toujours été subordonnée à la fonction civile du patrimoine artistique. L'utilité publique, qui s'oppose aux intérêts des privés, va bien au-delà de la dimension économique du patrimoine. Elle renvoie à la préservation de l'héritage identitaire d'un territoire qui se transmet d'une génération à l'autre. Les citoyens sont les héritiers et les propriétaires du patrimoine culturel, tant dans sa valeur monétaire que dans sa valeur symbolique et métaphorique. Le patrimoine culturel incarne l'État et sa mémoire historique. Il est donc un signe d'appartenance, un symbole de la citoyenneté et de l'identité du Pays ⁷.

Après l'Unité italienne, en 1861, le référentiel de l'action publique du nouvel État change, alors qu'il demeure le même dans les différents territoires qui le compose.

L'Unité italienne est en effet menée par le Royaume du Piémont et de Sardaigne, dans lequel la tradition de protection était très faible et la législation en matière culturelle presque inexistante. Le nouvel État italien, sous l'influence déterminante de la classe dirigeante piémontaise, est dominé par l'idéologie libérale, selon laquelle « toutes les propriétés, sans exceptions, sont inviolables » ⁸. Le nouveau gouvernement ne va pas au-delà du principe du respect des monuments des villes, qui se réalise tout simplement par l'interdiction de transformer ou de démolir les monuments dotés d'une grande valeur artistique. Pour le reste, le bien culturel est soumis à la réglementation du code civil : sa valeur est déterminée par le marché ⁹.

Toutefois, la conception piémontaise est inconciliable avec la tradition séculaire des autres États pré-unitaires. Des conflits se déclenchent ainsi entre l'État central et ses territoires. Le Parlement est enfin contraint à valider les législations des États pré-unitaires en la matière ¹⁰. Ainsi, jusqu'aux lois de 1904 et de 1909, qui imposent pour la première fois une réglementation unitaire en ce domaine, la protection des biens culturels est fortement fragmentée et non homogène, fondée sur les solutions innovantes mais diversifiées des différents territoires.

Pour qu'une législation organique en matière culturelle soit adoptée, il faut attendre l'intervention du législateur fasciste, en 1939 ¹¹. La loi relative aux « choses d'art » assurera pendant soixante ans la protection du patrimoine culturel. Le référentiel de l'action publique est ici encore la protection via la conservation. Le législateur est foncièrement influencé par l'idéalisme allemand et a une conception esthétique et élitiste du patrimoine culturel. La seule intervention admise est celle de la conservation, qui passe à nouveau par des restrictions même très sévères de la propriété privée. Toute promotion d'une interaction entre le patrimoine national et la société civile est exclue. La beauté doit être

⁶ Ces normes sont tout spécialement contenues dans deux édictes du Cardinal Pacca pour les États de la Papauté, adoptés le 7 avril 1820, sous le Pontificat de Pie VII. Il s'agit de la première législation organique. Elle sera, par la suite, source d'inspiration pour les autres États italiens et même pour des États étrangers. V. : S. Settis, *Battaglie senza eroi, cit.*, p. 273.

⁷ *Idem*, p. 280.

⁸ Art. 29 du Statut albertin.

⁹ M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 149.

¹⁰ *Idem*, p. 150.

¹¹ Il s'agit notamment de deux lois : n° 1089/1939 et 1497/1939.

préservée à l'avantage de l'élite qui est capable de l'apprécier. Pour le reste, tout contact avec les « masses incultes » doit être évité ¹².

Le changement le plus important du référentiel de l'action publique intervient avec l'adoption de la Constitution républicaine en 1948. L'article 9 de la Constitution affirme :

« La République promeut le développement de la culture (...).

Elle protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation ».

Pour le constituant, les nouveaux référentiels de l'action publique en matière culturelle sont ainsi la promotion de la culture et la protection du patrimoine.

La « promotion » met en avant la fonction dynamique de l'État, alors que la « protection » répond plutôt à une logique statique de conservation. Toutefois, les deux référentiels ne sauraient pas fonctionner séparément. Ils guident en même temps l'action publique en matière culturelle : d'une part, la protection limite la promotion et, d'autre part, la promotion dynamise la protection. En ce sens, l'État intervient afin d'assurer aux citoyens l'accès au patrimoine culturel, en tant que moyen de promotion du progrès culturel de la communauté nationale. La mise à disposition du patrimoine culturel trouve toutefois sa limite dans l'exigence de protection du même patrimoine.

La lecture unitaire des deux alinéas rénove en profondeur le référentiel de l'action publique, qui est désormais celui d'une protection omni compréhensive qui inclut et limite la promotion poursuivant le nouvel objectif de la démocratisation culturelle. En ce sens, l'intervention de la République ne peut plus se réduire à la simple gestion du patrimoine culturel, mais doit donner l'impulsion à la création et à la diffusion des biens culturels ¹³.

Il nous reste maintenant à comprendre la place des collectivités territoriales en matière culturelle dans le texte constitutionnel.

Les travaux de l'Assemblée constituante montrent que l'article 9 a été conçu spécifiquement pour faire obstacle à l'action régionale en matière culturelle. La plus grande partie des constituants, tout courant politique confondu, voyaient dans l'attribution d'une compétence aux régions en matière de protection du patrimoine un facteur dangereux de déstabilisation potentielle ¹⁴. Les constituants craignaient, à la fois, la négligence des gouvernements régionaux, et le développement d'une forme de protection nouvelle, fragmentée et polycentrique, qui aurait pu changer en profondeur la conception même des biens culturels ¹⁵.

Toutefois, bien que conçu pour préserver la compétence exclusive de l'État en matière culturelle, au cours des années 1970, l'article 9, de façon quelque peu paradoxale, devient le fondement normatif de l'action régionale en matière culturelle.

La raison est à chercher dans le choix du constituant d'utiliser dans l'article 9 le terme de « République » et non pas celui d'« État » ¹⁶. Ce choix terminologique laisse la porte ouverte à l'intervention d'autres acteurs publics en matière de protection des biens culturels. Les régions à statut ordinaire saisissent cette opportunité dès leur institution, qui intervient très tardivement, en 1970. Elles deviennent ainsi, pendant vingt ans les acteurs incontournables de l'action culturelle.

¹² M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, p. 154.

¹³ *Idem*, p. 162.

¹⁴ C'est notamment le discours tenu par Di Fausto, le 4 juin 1947. Cité par M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura, cit.*, p. 83.

¹⁵ *Idem*, p. 83.

¹⁶ C'est l'amendement promu par Lussu le 30 avril 1947, qui substitue le terme « République » à celui d'« État ».

En effet, depuis l'adoption de la Constitution, l'article 9 n'a pas été suivi d'une réforme législative. La réglementation de 1939 était toujours en vigueur et la doctrine avait à plusieurs reprises affirmé le caractère programmatique et non normatif de la disposition constitutionnelle. Les régions par leurs statuts d'abord et leur législation par la suite prouvent le contraire, en faisant de la promotion et de la protection du patrimoine culturel le référentiel de leurs actions culturelles¹⁷. Très rapidement, les régions vont bien au-delà des compétences que le constituant leur avait réservées en matière de musées et de bibliothèques locaux en vertu de l'article 117 de la Constitution. Les législateurs régionaux repèrent les nouveaux problèmes que la protection du patrimoine soulève et fournissent des solutions et donnent des définitions qui seront reprises plus tard par le législateur national. C'est le cas, par exemple, du concept de « ville d'art », explicité par la loi régionale de l'Émilie-Romanie de 1984 ou de la définition juridique de musée, fournie en 1975 par une loi de la région Latium¹⁸.

L'activisme des régions en matière culturelle n'est pas étonnant, puisque le bien culturel est tout naturellement enraciné au sein d'un territoire et dans un environnement social déterminé, dont il témoigne la culture. Cela est vrai tout particulièrement en Italie, où la conservation des biens est assurée principalement là où les biens se trouvent. Dans des villes comme Sienne, Florence ou Venise, les monuments sont conservés surtout en tant que partie d'un ensemble cohérent et harmonieux. Comme l'affirme Salvatore Settis : « le total est plus important que la somme des parties »¹⁹. La conservation et la protection des biens culturels constituent alors un devoir à la charge de la population locale et un pouvoir en ses mains. Contrairement à ce que les constituants pouvaient craindre, l'initiative décentralisée est nécessaire en raison des modalités de conservation et puisqu'elle pallie et a pallié les failles d'un législateur central qui a été absent pendant longtemps.

Dans les années 1980, la Cour constitutionnelle a reconnu l'importance des initiatives régionales à plusieurs reprises et elle les a validé, en reconnaissant bien dans l'article 9 le fondement constitutionnel de leurs actions²⁰.

3. La valorisation comme référentiel de l'action publique locale

À la fin des années 1990, le législateur national entreprend la réforme de la réglementation en matière culturelle, dépassant enfin l'ancienne loi fasciste de 1939. Le décret législatif n° 112/1998 introduit alors un référentiel apparemment nouveau : celui de la valorisation.

La notion de valorisation avait déjà fait son apparition formelle dans un texte normatif de 1964²¹, instituant une Commission d'enquête pour la protection et la valorisation du patrimoine historique, archéologique, artistique et du paysage ainsi que dans le décret présidentiel n° 805 du 3 décembre 1975, qui confiait au nouveau Ministère des biens culturels et environnementaux le devoir de protéger et de valoriser les biens culturels. Toutefois, les deux textes se limitent à énoncer la notion, sans la définir.

En 1998, le législateur récupère le concept de valorisation et l'utilise afin d'atteindre deux objectifs distincts : d'une part, l'organisation de la répartition des compétences administratives entre l'État et les collectivités territoriales en matière culturelle ; d'autre part, l'adaptation de l'action en matière culturelle aux nouvelles exigences d'une action

¹⁷ Les législateurs régionaux se fondent sur cet article pour adopter des initiatives importantes en matière de gestion et de promotion du patrimoine (Pouilles, Marche, Ombrie), affirmant même dans certains Statuts que le progrès culturel des communautés régionales doit être l'objectif prééminent du gouvernement régional (Abruzes, art. 3 ; Calabre, art. 3). M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, cit., p. 90.

¹⁸ M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, cit., p. 325 et 341.

¹⁹ S. Settis, *Battaglie senza eroi*, p. 269-270.

²⁰ Cour const., arrêts n° 94 du 1^{er} avril 1985 et n° 921 du 28 juillet 1988.

²¹ Loi n° 310/1964.

publique économique et rentable, capable de faire augmenter la qualité économique du bien culturel et d'assurer plus de revenus au Trésor public.

Concernant le premier objectif, le législateur sépare la notion de valorisation de l'omni-compréhensive catégorie de la protection, en introduisant une distinction formelle entre les activités de protection « qui reconnaissent, conservent et protègent les biens culturels » (art. 148, lett. c) et les activités de valorisation « qui améliorent les conditions de connaissance et de conservation des biens culturels et qui en augmentent l'accessibilité » (art. 148, lett. e). L'action de valorisation est confiée à l'État, aux régions et aux autres collectivités territoriales, chacun dans son contexte, au travers de formes de coopération structurelles et fonctionnelles (art. 152, 1^{er} al.). À noter que les régions se voient reconnaître une grande autonomie dans l'organisation et la gestion de services accessoires aux biens culturels, comme les *book-shops*, les bars, la restauration. Ainsi, les autonomies territoriales participent de la nouvelle tendance entrepreneuriale de la gestion du service public. Depuis la loi n° 4/1993²², les musées doivent en effet tendre à l'autofinancement.

Toutefois, la distinction législative opérée entre la protection et la valorisation conduit à une situation de très grave incertitude interprétative. En raison de leurs contenus, les deux activités peuvent en effet se superposer. De plus, le législateur reconnaît l'existence d'une troisième fonction publique, celle de « la gestion », avec pour conséquence de confondre ultérieurement la répartition des compétences administratives et d'empêcher de fait la réalisation de la décentralisation souhaitée.

L'adoption en 1999 du « Texte unique des biens culturels et environnementaux »²³, bien qu'il consacre toute une partie à la valorisation, ne contribue pas à dissoudre les doutes.

Dans ce cadre normatif incertain et inabouti, intervient la révision constitutionnelle de 2001²⁴ qui tente de dépasser les difficultés interprétatives en établissant une répartition des compétences législatives plus claires et apparemment simplifiées. Le constituant, s'inspirant du législateur de 1998, opère une répartition fondée non pas sur les « matières objets », c'est-à-dire des objets concrets sur lesquels s'exerce la compétence législative de l'État ou des régions, mais sur les « matières activités »²⁵, et notamment la protection et la valorisation. Ainsi, un même bien culturel peut faire l'objet de l'action d'acteurs publics différents selon la typologie d'activité mise en place. En ce sens, le nouvel article 117 de la Constitution reconnaît à l'État une compétence exclusive en matière de protection des biens culturels et confie à la compétence régionale concurrente les actions en matière de valorisation des biens culturels. Ainsi, dans le domaine de la valorisation, l'action normative étatique devrait se limiter à établir les principes fondamentaux.

Concernant l'exercice des fonctions administratives relatives aux activités de protection et de valorisation, le nouvel article 118 de la Constitution attribue cette compétence aux communes, sauf si des exigences d'exercice unitaire des compétences s'imposent.

Malgré la volonté de simplification affichée, la disposition constitutionnelle ne semble pas véritablement atteindre son but. Le constituant ne donne pas de définition des notions de valorisation et de protection. La distinction entre les deux activités, en outre, apparaît artificielle et forcée. Le constituant fragmente en effet le processus de la connaissance-protection-gestion-valorisation des biens culturels, qui devrait être unique, unitairement conçu et coordonné²⁶. De toute évidence, opérer une distinction au sein de l'activité de conservation entre l'élément qui concerne la protection et celui qui concerne la valorisation est très complexe. Le risque est alors celui de passer plus de temps à s'interroger sur

²² Modifiée par la loi n° 352/1997.

²³ Décret législatif n° 490/1999.

²⁴ Loi constitutionnelle n° 3/2001.

²⁵ F. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 264.

²⁶ S. Settis, *Battaglie senza eroi*, cit., p. 291.

L'attribution de la compétence législative plutôt qu'à élaborer une politique culturelle efficace et effective.

La preuve de ces difficultés est fournie par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui a été investie par un nombre très important de recours de la part des régions et de l'État concernant la définition exacte des activités de protection et de valorisation. Cela a permis à la Cour de mieux préciser le cadre constitutionnel.

Tout d'abord, à l'occasion d'un recours par voie d'action proposée par un certain nombre de régions contre une disposition législative²⁷ prévoyant que le Ministère pouvait donner en concession à des sujets non étatiques la gestion de services finalisés à l'amélioration de l'accès au public et de la valorisation du patrimoine artistique, la Cour a précisé le critère de répartition à appliquer. L'État, les régions et les autres collectivités territoriales exercent leurs fonctions de valorisation relativement aux biens culturels dont ils sont titulaires. Ainsi, l'État peut bien intervenir en matière de valorisation lorsqu'il s'agit de biens culturels dont il est titulaire²⁸.

La Cour constitutionnelle a ensuite tenté de préciser la distinction conceptuelle entre la protection et la valorisation. Dans un arrêt de 2003²⁹, elle s'est prononcée sur une loi de la région Latium, concernant la « sauvegarde de locaux historiques ». La sauvegarde, est-elle une activité de protection ou bien de valorisation ? Nous pourrions être tentés de l'apparenter à la protection et c'est pour cela que l'État a saisi le juge constitutionnel en considérant que cette loi violait sa compétence exclusive en matière culturelle. Toutefois, la Cour a rejeté le recours puisqu'elle a considéré que dans le cas d'espèce la sauvegarde relevait bien d'une activité de valorisation. La loi régionale se limitait en effet à promouvoir et à soutenir financièrement les propriétaires et gérants de locaux historiques, sans interférer avec le régime spécifique de conformation du bien³⁰.

Ainsi, l'activité de valorisation consisterait à attribuer des avantages aux sujets qui se trouvent dans un rapport particulier avec le bien culturel (d'appartenance, de concession, d'utilisation...). En revanche, l'activité de protection consisterait en une réglementation qui a pour effet d'encadrer, limiter, inhiber la conduite de sujets publics ou privés, afin que ceux-ci n'agissent pas au détriment de l'intégrité physique des biens et de leur conservation³¹.

Le Code des biens culturels adopté en 2004³² va dans le sens de la révision constitutionnelle, tout en essayant de limiter les dégâts de la fragmentation des compétences. En premier lieu, il affirme que la compétence de l'exercice d'activités de valorisation doit être établie sur la base de la « disponibilité » du bien. Par « disponibilité », le législateur ne semble pas se référer à la propriété du bien mais à la gestion. La compétence est donc attribuée à l'acteur public qui gère effectivement le bien (art. 102, 2^e al. ; art. 112, 2^e al.). En outre, le Code fait de l'accord au niveau régional ou infrarégional l'instrument juridique incontournable de la réglementation, afin de coordonner, harmoniser et intégrer les activités de valorisation et de protection menées par les différents acteurs publics³³.

²⁷ Art. 33, loi n° 448/2001.

²⁸ Cour const., 19 décembre 2003-20 janvier 2004, n° 26. Dans le cas d'espèce, l'art. 33 a été considéré conforme à la Constitution puisqu'il se réfère uniquement aux biens dont l'État est titulaire de façon exclusive.

²⁹ Cour const., 28 mars 2003, n° 94.

³⁰ D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 71.

³¹ *Idem*, p. 69.

³² Décret législatif n° 42 du 22 janvier 2004.

³³ Art. 4 : « les collectivités territoriales coopèrent avec le Ministère dans l'exercice des fonctions de protection » ; art. 7 : « le Ministère, les régions et les autres collectivités territoriales poursuivent la coordination, l'harmonisation et l'intégration des activités de valorisation des biens culturels » ; art. 112, 4^e al. :

Sur la réussite de ce « fédéralisme associatif » la doctrine est assez pessimiste. Sabino Cassese fait notamment remarquer que ce fédéralisme demande une forte collaboration entre le centre et la périphérie. Cette collaboration est possible seulement à la condition de pouvoir disposer d'un personnel homogène, ayant un niveau de formation technique très élevé. Pour Cassese cela est bien le cas en Allemagne, alors qu'en Italie « la non-homogénéité, le manque de communication et la conception propriétaire des fonctions sont à l'ordre du jour »³⁴.

Or, nous voyons déjà à ce stade que la valorisation peut difficilement être considérée comme un nouveau référentiel de l'action publique, étant donné que cette notion est issue de l'ancienne notion omni compréhensive de protection. En d'autres termes, « l'amélioration des conditions d'utilisation et d'accès au patrimoine culturel, afin de promouvoir le développement de la culture »³⁵, est un objectif qui faisait déjà partie du référentiel élaboré par les constituants et inscrit dans l'article 9 de la Constitution. La valorisation « culturelle » n'est donc pas un référentiel nouveau. Ce qui est nouveau est la répartition des compétences entre l'État et les régions.

Toutefois, la notion de valorisation n'a pas été introduite exclusivement pour établir un critère de répartition de compétences entre les différents échelons territoriaux, mais également pour adhérer à la nouvelle gestion entrepreneuriale des biens publics. Le législateur a également utilisé la notion de valorisation afin d'appliquer aux biens culturels le principe d'économicité, dans le but de promouvoir une gestion capable d'exploiter le potentiel économique des biens culturels. La tendance à la prise en compte du profil économique des biens culturels émerge, implicitement ou explicitement, dans toutes les orientations législatives des vingt dernières années³⁶. En ce sens, nous pourrions alors considérer que la valorisation « économique » constitue bien un nouveau référentiel de l'action publique.

Cependant, l'idée d'une valorisation finalisée seulement à l'augmentation des revenus provenant de l'exploitation du bien serait fortement contraire à la notion de culture contenue dans la Constitution italienne. En effet, la notion de valorisation admise dans un ordre juridique démocratique et pluraliste, qui fait du développement culturel l'un des principes fondamentaux de la République, ne peut qu'être circulaire et donc foncièrement culturelle³⁷. Ainsi, la gestion du patrimoine doit produire de revenus afin de réinvestir par la suite dans le secteur culturel les profits et améliorer les services. L'objectif de la rentabilité des biens culturels n'est donc pas un objectif en soi, mais un instrument pour atteindre le but ultime, qui est celui de l'amélioration de l'accès et de l'utilisation du patrimoine dans l'intérêt de la collectivité.

L'article 6 du Code des biens culturels, définissant la notion de valorisation, va clairement dans ce sens. De même, l'article 110, qui oblige à destiner les revenus de la vente des billets d'accès aux instituts et aux lieux culturels à la réalisation d'interventions pour la conservation des biens culturels et à d'autres activités de promotion culturelle.

« l'État et les collectivités territoriales établissent des accords pour définir les stratégies et les objectifs communs de valorisation, ainsi que pour élaborer les plans stratégiques de développement culturel ».

³⁴ S. Cassese, « I beni culturali : dalla tutela alla valorizzazione », *Giornale di diritto amministrativo*, n°7/1998, p. 674.

³⁵ Art. 6 du Code.

³⁶ Et notamment : les mécanismes stimulant l'augmentation de l'utilisation et de l'accès payant aux biens culturels ; l'ouverture à des mécanismes de gestion privée des biens culturels (art. 10, 1^{er} al. loi n° 352/1997 ; art. 10 décret législatif n° 368/1998) ; la mise à dispositions de services accessoires à l'offre du bien (loi « Ronchey » n° 4/1993, permettant de confier à des privés des services accessoires au sein des musées) ; la facilitation du sponsoring culturel.

³⁷ M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, cit., p. 203.

De même, la Cour constitutionnelle a considéré que l'article 9 de la Constitution affirme la « primauté de la valeur esthétique culturelle », qui ne peut pas être « subordonnée à d'autres valeurs, y compris les valeurs économiques »³⁸. Dans un autre arrêt, le juge des lois spécifie que l'article 9 impose que la République ait ses propres normes de protection et que ces dispositions doivent être sauvegardées et appliquées par des structures publiques³⁹. Le système administratif de la protection ne saurait donc pas être délégué à des privés⁴⁰.

Il faut toutefois souligner qu'au début des années 2000 les tentatives du législateur étatique de faire primer la valorisation économique sur celle culturelle ont été assez nombreuses et ont soulevé un débat très vif au sein de la doctrine et de la société civile.

La première tentative était contenue dans la loi de finances pour 2002. Le gouvernement prévoyait la possibilité d'attribuer à des privés la gestion entière du service relatif à l'utilisation et à l'accès des biens culturels ainsi que certaines activités de valorisation⁴¹. La réaction des acteurs du secteur culturel ainsi que des juristes a été très violente, au point d'obliger le gouvernement à faire marche arrière. La disposition adoptée prévoyait enfin d'attribuer ces compétences à des sujets différents de ceux étatiques. Le Conseil d'État, dans l'avis n° 1794/2002, a ensuite considéré illégitime même cette formulation, qui, en prévoyant un pouvoir réglementaire étatique en matière de valorisation, allait à l'encontre de la compétence législative concurrente régionale. L'article 115 du Code des biens culturels de 2004 a enfin apaisé le débat, en ramenant à nouveau la notion de valorisation à sa dimension culturelle. L'article prévoit que les activités de valorisation des biens culturels peuvent être gérées de façon directe ou indirecte. La gestion indirecte peut passer par la concession de ces activités à des entreprises privées sélectionnées via des procédures de marchés publics. Les rapports avec l'entreprise privée sont toutefois strictement encadrés par des contrats de service qui établissent la qualité du service et les pouvoirs de contrôle et d'orientation de l'autorité publique.

En 2002, le législateur étatique a introduit un autre mécanisme de valorisation qui privilégie le volet économique de la notion au détriment de celui culturel. Le décret-loi de 2002 a introduit la possibilité de vendre des biens culturels de propriété publique, via une opération de « *cartolarizzazione* ». Il s'agit d'une opération financière permettant de céder des crédits, d'activités et de biens d'une société à travers l'émission d'obligations négociables sur les marchés réglementés. Cette opération se réalise notamment au travers de l'institution de deux sociétés par actions publiques, la *Patrimonio dello Stato s.p.a.*⁴² et la *Infrastrutture s.p.a.* La *Patrimonio s.p.a.* avait pour objectif la « valorisation, la gestion et l'aliénation du patrimoine de l'État dans le respect des conditions et des finalités propres des biens publics ».

De fait, l'application de cette réglementation a été très limitée et son ineffectivité nous permet de constater que, malgré les tentatives du législateur, les raisons de la valorisation culturelle priment sur celles de la valorisation économique.

³⁸ Cour const., n° 151/1986.

³⁹ Cour const., n° 269/1995.

⁴⁰ S. Settis, *Battaglie senza eroi*, cit., p. 284.

⁴¹ D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, op. cit., p. 64.

⁴² Art. 7 du décret-loi n° 63 du 15 avril 2002.