

UNE LÉGISLATION EN DÉBAT

L'Italie face à la mise en valeur de son patrimoine archéologique

La richesse exceptionnelle du patrimoine archéologique en Italie provient certes de l'importance intrinsèque des Antiquités qui s'y trouvent, mais aussi de l'attention portée très tôt à la sauvegarde des monuments et des objets qui le constituent.

Les grandes étapes d'élaboration d'un dispositif législatif

Bien avant l'Unité, les états se sont dotés de réglementations en matière de protection des biens culturels, qui ont ensuite servi de base à la législation moderne dans ce domaine. Ainsi, dès 1425, pour les Etats Pontificaux, le pape Martin V interdit, dans une bulle pontificale, la destruction des édifices antiques.

A la suite d'un parcours tortueux, un premier texte fondamental concernant la protection du patrimoine est promulgué en 1820. Il s'agit de l'édit du Cardinal Pacca, qui préconise le travail d'inventaire comme instrument de connaissance et de protection des richesses, confirme la nécessité d'un contrôle de l'Etat sur les biens artistiques privés, prévoit une décentralisation de la structure administrative et enjoint d'effectuer des restaurations respectueuses de l'état originel des objets et des monuments à conserver.

Ce sont là les fondements de ce qui constitue le Droit italien, inscrit dans la constitution de 1948, en matière de protection du patrimoine culturel, ce que l'on appelle la *tutela dei Beni Culturali*. Les premières lois italiennes en la matière s'attachent exclusivement à définir les modalités de la sauvegarde et de la conservation. Il s'agit de la loi Nasi de 1902 et surtout de la loi Rosadi de 1909, dans laquelle conflue une partie des législations pré-unitaires. Elle définit, à l'intérieur de la catégorie générale des biens mobiliers et immobiliers, ceux auxquels on doit appliquer un critère « *d'intérêt historique, archéologique, paléontologique et artistique* », selon une définition qui reflète

assez précisément l'état des disciplines scientifiques, historiques et archéologiques telles qu'elles se sont formées dans la seconde moitié du XIX^e siècle. La loi introduit aussi, plus précisément, une liste descriptive des objets en possession des organismes publics ; elle fixe les règles concernant les trouvailles archéologiques et réglemente les droits d'exportation par les privés et de préemption par l'Etat.

Cette loi reste en vigueur jusqu'en 1939, année où sont promulguées les lois Bottai (1089 et 1497) qui lient dans un sort commun les richesses culturelles et naturelles du « *Bel Paese* ». Ces nouveaux textes législatifs renforcent les pouvoirs d'intervention et de contrôle de la part de l'autorité centrale, ce qui sera le principe de base de la *tutela* pendant tout l'après-guerre et jusqu'aux années 1990.

L'idée selon laquelle il est nécessaire non seulement de protéger, mais aussi de mettre en valeur le patrimoine culturel, notamment archéologique, n'est pas systématiquement formulée avant les années 1960. La première réflexion d'ensemble sur cette question, celle du lien qui unit nécessairement protection et mise en valeur, est menée en 1964 dans le cadre de la commission d'enquête Franceschini. En moins de deux ans, celle-ci fait réaliser sur tout le territoire une grande enquête capillaire qui sert de base à son rapport final, publié en 1967. Le diagnostic qui en ressort est terrible. Le rapport met le doigt sur de nombreuses carences et signale des situations particulièrement préoccupantes. Il apparaît clairement que le patrimoine italien se détériore constamment, d'une part en raison d'un manque de moyens humains et financiers et, d'autre part, à cause d'un défaut essentiel du système d'organisation de la sauvegarde, que l'on préconise de rénover en profondeur.

Parmi les défauts du système, la commission relève que la législation qui s'applique aux « *Biens culturels à valeur de civilisation* » (selon l'expression qui est alors adoptée en Italie, à la suite de la Convention de La Haye de 1954, et qui prend alors la place de dénominations moins systématiques, comme « *choses d'intérêt artistique et historique* », « *antiquités et Beaux Arts* », « *beautés naturelles* », que l'on trouvait encore dans les textes législatifs en vigueur, comme les lois Bottai) concerne avant tout la protection des objets d'art, même si elle s'est peu à peu étendue au patrimoine monumental et archéologique et aux beautés naturelles, et laisse de côté une bonne partie des biens relevant de la documentation historique et historico-culturelle. Le patrimoine à protéger est, quoi qu'il en soit, trop mal connu, ce qui entraîne une sous-évaluation du problème général que pose la *tutela*.

La commission estime par ailleurs que c'est la perspective générale qu'il faut changer. Elle regrette que prédominent les préoccupa-

tions d'ordre strictement économique et administratif, liées aux modalités de la possession matérielle des biens et à la répartition de ceux-ci entre personnes privées et organismes publics, aux dépens des devoirs fondamentaux de la conservation, de l'étude et de la jouissance publique des biens culturels, compris comme l'expression d'une conscience civique et comme un facteur de progrès intellectuel et social. Parallèlement, elle constate que l'opinion publique n'a qu'une faible conscience de la valeur des biens culturels.

En 84 déclarations, la commission propose des solutions fondées essentiellement sur un renouvellement global du dispositif juridique appliqué aux biens culturels, sur la mise en place de nouveaux indicateurs de l'efficacité de l'activité de sauvegarde, sur une réorganisation de l'administration et surtout sur une adéquation des moyens financiers et humains aux besoins apparus clairement lors de l'enquête. L'expérience de la commission Franceschini reste un moment rare de réflexion sérieuse, compétente et indépendante, sur la manière de réformer en profondeur les politiques et la législation concernant le patrimoine culturel en Italie.

Les générations qui ont été en charge du patrimoine archéologique depuis les années 1960 ont partagé les valeurs mises en avant dans le rapport et ont pris soin de les défendre dans leur travail quotidien. Malheureusement, les tentatives pour transformer ces propositions en textes normatifs furent mises en échec après sept ans de propositions, dans un climat politique certes peu favorable. Entre 1967 et 1993, on compte relativement peu de transformations dans la gestion du patrimoine culturel italien, si ce n'est, en 1975, la création du Ministère des Biens Culturels, dont l'administration se détache de celle du Ministère de l'Instruction Publique, et la fondation de l'Istituto Centrale per la Catalogazione e la Documentazione (ICCD), qui est chargé de coordonner l'inventaire du patrimoine à sauvegarder et étudier.

Après des décennies exemptes de grandes réformes législatives dans le domaine, les années 1993-2004 sont marquées au contraire par une sorte de frénésie créatrice, qui se traduit notamment par l'adoption en 1993 de la loi Ronchey et en 1999 du Texte Unique des Biens Culturels, dans lequel confluent les règlements antérieurs. Avant même que n'aient pu être tirés les enseignements des premières années d'application de ces textes, fut ensuite préparé un nouveau Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (appelé aussi Codice Urbani, du nom du ministre alors en charge de la Culture), qui est entré en vigueur en mai 2004. Parallèlement se sont succédés à un rythme parfois soutenu de nombreuses réformes de l'organisation du Ministère, dont le nom, l'extension précise des

compétences et l'organisation interne se sont d'ailleurs modifiés à plusieurs reprises.

Au cœur de cette activité législative, on trouve une question centrale, dont la formulation même constitue une rupture avec des décennies de pratique : peut-on distinguer d'une part la protection et la conservation (la *tutela*) du patrimoine culturel, qui sont inscrites dans la constitution comme prérogative exclusive de l'Etat, et d'autre part, sa gestion et sa mise en valeur, qui seraient susceptibles d'être confiées aux collectivités territoriales voire à des privés ? En d'autres termes, peut-on traiter de manière indépendante, d'un côté, le contrôle administratif, qui implique une surveillance fondée sur des critères scientifiquement et juridiquement argumentés, et de l'autre, l'exploitation touristique, qui repose sur la recherche d'une adéquation entre la sensibilité du public et les intérêts financiers des opérateurs du secteur ?

En une décennie se sont affrontées, pour simplifier à l'extrême, deux Cultures du patrimoine culturel, celle de l'Etat-service public et celle de l'Etat-entreprise. La question a d'ailleurs été abordée à la fois par des gouvernements de centre gauche (avec les ministres Walter Veltroni et Giovanna Melandri) et de centre droit (avec le ministre Giuliano Urbani). Elle a enflammé des polémiques qui se sont propagées dans les milieux scientifique et universitaire (dont le principal représentant a été dans ce contexte l'archéologue et historien de l'Art Salvatore Settis, l'actuel directeur de la Scuola Normale Superiore de Pise), dans les milieux professionnels (sous l'impulsion des associations professionnelles, comme l'Assotecnici) et dans celui des associations de sauvegarde du patrimoine (comme Italia Nostra ou le Fondo per l'Ambiente Italiano — FAI). Elle a fait l'objet de nombreuses publications, de plusieurs livres dont la diffusion a été largement favorisée par la presse quotidienne qui les a commentés voire suscités (dans le cas du petit volume *Patrimonio S.O.S.*, édité comme supplément au quotidien de gauche *L'Unità*). En raison d'une très grande sensibilisation du public à la question de la protection du patrimoine culturel, et particulièrement archéologique, celle-ci est enfin devenue un cheval de bataille lors des campagnes électorales, et les débats y ont souvent atteint un remarquable degré de technicité et d'acuité. Pour autant, de véritables états généraux du patrimoine culturel n'ont pas encore vu le jour.

Gérer l'urgence : services annexes et gestion technique

Dans ce contexte, c'est la loi Ronchey de 1993 qui fut considérée comme la mère de toutes les discordes. Et pourtant, l'idée simple sur laquelle reposait sa conception dérivait de la constatation selon laquelle, jusqu'au début des années 1990, le patrimoine italien n'offrait pas de convenables conditions d'accès au public, qu'il soit local ou international : horaires d'ouverture réduits, carences dans les services d'accueil, indigence de l'offre de produits didactiques ou de souvenirs. En dehors du réel dysfonctionnement qu'entraînait cette situation, la carence générale de l'offre engendrait, pour l'Etat et les collectivités territoriales, un manque à gagner incompréhensible, dans un pays où le tourisme culturel constituait potentiellement une ressource, directe ou indirecte, très importante tant au niveau local qu'au niveau national.

L'objectif premier de la loi Ronchey consistait à fournir des solutions rapides aux problèmes rencontrés dans la gestion du patrimoine culturel italien. Le texte contient des mesures d'urgence qui restent partielles et qui ne se présentent en aucun cas comme un arsenal législatif complet, fruit d'une réflexion systématique préalable, du type de celle qu'avait menée, plusieurs décennies auparavant la commission Franceschini. De ce fait, la première loi a été peu à peu complétée par d'autres textes législatifs, promulgués au cours des années suivantes, de 1994 à 1997, qui eux-mêmes n'avaient pas l'ambition de faire le tour des questions posées.

Le caractère original de la loi Ronchey provient du fait que, pour la première fois, une nouvelle législation ne mettait pas au premier plan la préservation, mais bien l'exploitation du patrimoine culturel. La première mesure appliquée a ainsi été la tarification des droits de reproduction à des fins lucratives des documents représentant œuvres et monuments. Ce fut aussi la première cause de conflit avec le milieu de l'édition, mais aussi avec le milieu scientifique, qui considérait que l'application de ces tarifs aurait entraîné une limitation du rayonnement culturel du patrimoine italien.

La deuxième mesure, la plus importante, consistait à donner la possibilité aux organismes publics culturels, comme les musées, les monuments et les sites, d'accorder en concession un certain nombre de « *services d'assistance culturelle et d'accueil du public* », appelés dans un premier temps « *servizi aggiuntivi* ». Il s'agissait d'abord de simples services de gestion de l'accueil des visiteurs, comme le vestiaire, le service d'information, l'organisation des visites guidées et la cafétéria, auxquels on ajouta par la suite la billetterie et le service de nettoyage. Un problème particulier concernait la gestion du gardien-

nage, dans la mesure où celui-ci relevait autant de la protection que de la gestion des sites et musées. Par ailleurs, les concessions pouvaient s'appliquer à des services plus spécifiquement culturels, comme la gestion des points de vente internes permanents, librairies et boutiques de souvenirs (les *bookshops*, selon la terminologie généralement retenue) et celle des événements temporaires, comme les expositions. Elles pouvaient aussi regarder l'édition spécialisée des livrets-guides de collections permanentes et d'expositions temporaires, et l'élaboration et la gestion des sites web.

L'évaluation du degré d'application de la loi a fait l'objet d'un seul rapport, qui a été publié en 2000. Il montre que les nouvelles possibilités offertes par la loi Ronchey ont été assez largement exploitées, dès les premières années, pour la gestion des musées et sites archéologiques.

Les dispositions de la loi Ronchey ont finalement entraîné le développement de nouveaux profils professionnels et surtout de nouveaux types de structures pour faire face aux nouveaux besoins du secteur de la Culture. Dans les faits, les concessions pour les services plus spécifiquement culturels ont été recherchées par divers types d'acteurs culturels qui ont développé des stratégies différentes pour se les faire octroyer. D'un côté, certaines grandes maisons d'édition ont procédé à une extension de leur secteur culturel. C'est en particulier le cas d'Electa Mondadori, qui a obtenu par exemple une importante concession sur le pôle muséal de Rome, ou bien de Giunti, sur celui de Florence. Les activités originellement non couvertes par ces maisons ont été éventuellement confiées à des sociétés privées de services par le biais d'associations temporaires d'entreprises. D'un autre côté, on a assisté à la création de nouvelles structures conçues *ad hoc*, formées par des regroupements d'associations, de sociétés et d'établissements bancaires. Il s'agit souvent de sociétés privées à forte participation des collectivités territoriales pour la gestion des biens culturels. On trouve également différentes formes de fondations et de fondations de participation.

Un exemple de ce nouveau type de société d'ingénierie culturelle est ainsi le groupe Zètema Progetto Cultura, une société née en 1998 sur initiative de l'ACEA (une société privée de fourniture d'énergie électrique) et de Civita (une association à vocation culturelle) avec d'autres capitaux privés. Dans un premier temps, le capital était détenu pour 51 % par l'ACEA, 25 % par la société Civita et pour le reste par d'autres sociétés privées. En 2000, grâce à une association temporaire d'entreprises avec d'autres partenaires, Zètema a remporté le marché de la Commune de Rome pour la gestion des services du Système des Musées Capitolins (promotion, communication,

organisation et gestion des expositions). Récemment, la Commune de Rome en a pris le contrôle en augmentant la part de l'ACEA dans le capital. La présidence de la société a été confiée dernièrement, de manière particulièrement symbolique, à Adriano La Regina, le surintendant archéologue de Rome mis en retraite en décembre 2004, à l'issue d'une longue procédure administrative et d'une controverse politique dont la presse s'est largement fait l'écho.

L'exemple le plus fameux de gestion par l'intermédiaire d'une fondation est celui du Musée égyptien de Turin, dont une partie des travaux de restauration était d'ailleurs, depuis longtemps déjà, financée par ce moyen. La fondation pour l'aménagement et la gestion du musée a été signée en 2004 par le Ministère des Biens Culturels, la Région Piémont et la Compagnia di S. Paolo, un établissement bancaire originairement basé à Turin. C'est ce dernier qui finance la moitié de l'aménagement des salles d'exposition. Toutefois, cette fondation, dont la mise en place n'est pas encore achevée, reste isolée pour ce qui concerne les musées nationaux.

La diversité des activités et des fonctions concernées par la loi Ronchey pose un certain nombre de problèmes qui sont loin d'être entièrement résolus. D'un côté, on observe parfois une confusion entre exploitation du patrimoine culturel et devoir de conservation, comme dans le cas où les sociétés concessionnaires se chargent parallèlement de restauration d'œuvres ou de monuments : où s'arrête la *tutela*, dont l'Etat a la charge conformément à la constitution, et où commence la mise en valeur, que l'Etat peut désormais confier en concession à des privés ?

D'un autre côté, pour les opérateurs du secteur privé, le bilan d'application de la loi Ronchey apparaît mitigé, car, parmi les services concédés, certains sont certes lucratifs, comme la billetterie ou les *bookshops*, mais d'autres sont structurellement déficitaires, comme l'information au public ou le vestiaire. Au-delà des débats de principes, qui deviennent d'ailleurs très difficiles à suivre en raison du rythme rapide de la production législative et de sa transformation, même pour les opérateurs du secteur, les professionnels tendent à avoir une vision pragmatique et nuancée de l'évolution du milieu, convaincus qu'ils sont du fait que les simples oppositions public/privé, protection/exploitation, culturel/commercial ne permettent plus de rendre compte des situations concrètes. C'est le cas de Rosanna Cappelli qui, directrice du secteur Musées et Patrimoine culturel des éditions Electa Mondadori, publie en 2002 un livre au titre justement suggestif, *Politiche e poetiche per l'arte*.

Cette nouvelle organisation des services de gestion est allée de pair avec un processus d'octroi de l'autonomie financière à certaines

surintendances archéologiques, comme celles de Rome et de Pompéi (1997), et à des pôles muséaux, comme ceux de Florence, Rome, Venise et Naples ¹. Cette mesure passe, d'un point de vue financier, par la transformation de l'ancienne taxe d'entrée aux sites et musées, en un simple billet d'entrée, ce qui conduit à transférer les recettes qui en découlent du Ministère des Finances à celui des Biens Culturels, puis par l'intermédiaire de celui-ci, directement aux surintendances, lorsque celles-ci acquièrent l'autonomie financière.

Sauvegarde et mise en valeur : « *les Talibans à Rome* » ?

La protection du patrimoine n'est en théorie pas menacée par cette série de mesures. L'article 9 de la constitution de 1948 garantit que l'Etat en a la charge exclusive : la République protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la nation. En 1986, une sentence de la Cour constitutionnelle (151/1986) réaffirme que l'article 9 reconnaît la primauté de la valeur esthétique et culturelle par rapport à d'autres valeurs, y compris économiques, auxquelles elle ne peut être subordonnée.

Toutefois, les évolutions législatives des dernières années vont dans le sens d'un affaiblissement de ce principe général. C'est ce que Salvatore Settis a désigné par l'expression « *Assalto ai Beni Culturali* », stigmatisant les responsables politiques de cette tendance, qu'il nomme, de manière provocatrice, « *Les Talibans à Rome* », selon une formule hyperbolique qui eut un certain succès, peu de temps après la destruction des statues de Bouddha de Bamiyan. Les évolutions mises en cause tiennent à l'application, au secteur de la Culture, de deux axes de politique générale, la régionalisation, d'un côté et l'assainissement des finances de l'Etat, de l'autre.

En 1997-1998, les lois Bassanini ont transféré une série de fonctions et de prérogatives de l'Etat aux régions et aux collectivités locales. Pour ce qui concerne le patrimoine culturel, dans le cadre de la réforme du titre V de la constitution, l'exigence de protection reste une prérogative de l'Etat alors que la mise en valeur est désormais de la compétence des régions. Cette discrimination des compétences sur la base d'une distinction entre sauvegarde et mise en valeur a été très critiquée car, pour les professionnels du secteur, elle n'a aucune

1. Sur ce point, nous renvoyons à l'article de Pietro Giovanni Guzzo dans le présent volume.

validité scientifique et conduit donc à toute une série d'ambiguïtés d'exécution.

D'autre part, le transfert de la mise en valeur aux régions risque d'amplifier les déséquilibres existant entre régions ou, à l'intérieur de chaque région, entre sites majeurs, potentiellement lucratifs, et sites mineurs, d'exploitation touristique plus difficile. Il se fait aussi aux dépens d'une politique globale de l'exploitation du patrimoine archéologique. Mais, là encore, le bilan doit être nuancé, dans la mesure où le transfert de compétence a parfois permis de belles réalisations ou encore d'intéressants projets de circuits régionaux de sites et de musées, qui permettent une mise en réseau de réalités culturelles complémentaires dans le cadre d'une vision globale d'aménagement. C'est le cas par exemple en Ombrie et dans les Marches.

L'autre menace qui pèse en théorie sur le patrimoine culturel italien est une conséquence de la politique affichée d'assainissement des finances publiques, et certains, comme Salvatore Settis, ont pu commencer à douter que le patrimoine public à valeur culturelle ou historique, y compris archéologique, bénéficiât encore d'une exception absolue d'inaliénabilité.

Ainsi, en vue d'accroître temporairement les ressources financières publiques, le gouvernement a procédé depuis 2002 à plusieurs opérations de « *cartolarizzazione* », c'est-à-dire à l'inscription de biens immobiliers publics sur une liste du patrimoine susceptible de faire l'objet d'une cession, ou plus précisément des biens susceptibles de passer dans la catégorie du patrimoine disponible. Par ce biais et grâce à un certain nombre de procédures administratives simplifiées, le patrimoine public, qu'il ait ou non une valeur culturelle ou historique, peut être soit vendu à des privés, soit mis en garantie pour des prêts bancaires octroyés aux organismes publics dans le cadre des investissements d'infrastructure. Pour régler ces processus de vente ou de cession du patrimoine public, a été créée une société, « *Patrimonio dello Stato S.p.a.* », qui a pour vocation de financer les travaux publics. Dans les premières listes publiées figuraient ou menaçaient de figurer des sites archéologiques comme la Villa Jovis à Capri et une partie du site d'Alba Fucens.

C'est cette nouvelle étape dans le transfert des compétences en matière de biens culturels qui a déclenché les débats les plus violents et aussi le plus largement relayés par la presse nationale. Ils ont été marqués notamment par la publication en 2002 du livre de Salvatore Settis, *Italia S.p.a.*, qui a donné lieu à un débat public avec le ministre Urbani et à la rédaction par celui-ci d'un ouvrage qui constitue à certains égards une réponse aux accusations, *Il tesoro degli Italiani*.

D'un côté, l'affaire a donné lieu aux exagérations les plus stériles, comme le mythe selon lequel on pouvait vendre le Colisée, repris par exemple par l'ancien secrétaire aux Biens Culturels, le très médiatique historien de l'Art Vittorio Sgarbi. D'un autre côté, la nouvelle réglementation a fait l'objet de commentaires techniques très sérieux et précis qui ont conduit à des modifications dans la rédaction de la loi sur certains points, comme celui de la garantie absolue d'inaliénabilité des biens d'un intérêt culturel particulier. Ces discussions techniques ont surtout montré le principal danger que présente la nouvelle loi : celle de rendre plus floue la limite entre bien public inaliénable et aliénable et, par extension, entre bien culturel soumis à la *tutela* et bien pouvant y échapper.

Ce processus a connu deux étapes. La première remonte au règlement Melandri de 2000, qui rappelle que, *sauf exception*, tous les biens culturels publics sont inaliénables, mais qui met en place simultanément la procédure, contraignante, qui doit être suivie avant que, à titre exceptionnel, un bien culturel public puisse être vendu (avec droit de préemption de la part d'autres organismes publics) : cela ne peut advenir qu'avec l'accord préalable de la surintendance compétente ou, si cette dernière n'a pas statué dans un délai raisonnable, d'un commissaire expressément nommé qui décide de la possibilité ou de l'impossibilité de la cession. Cette procédure est censée entrer en vigueur dans le cadre de l'établissement d'une liste administrative du patrimoine immobilier public, qui devait être élaborée en deux ans et examinée au cours des deux années suivantes.

En 2004, cette procédure contraignante est abrogée par le nouveau Code Urbani. Dans le but affiché d'éviter les retards dus aux lourdeurs administratives et de simplifier les procédures de création d'entreprise ou d'emploi des finances publiques, on suit désormais le principe administratif du *silenzio-assenso* (qui correspondrait à l'expression française « qui ne dit mot consent »), selon lequel la vente d'un bien public culturel, qui fait l'objet d'une demande d'autorisation préalable auprès des organes du Ministère des Biens Culturels, est considérée comme tacitement acceptée en l'absence de réponse de la part de l'administration compétente après un délai de 120 jours. L'adoption de cette mesure, qui constitue déjà en soi un affaiblissement considérable des mécanismes de la *tutela*, n'a par ailleurs été accompagnée d'aucun plan visant à augmenter les moyens financiers et humains du Ministère des Biens Culturels, qui doit donc faire face aux nouvelles demandes, à moyens constants voire tendanciellement diminués.

L'abandon généralisé des services archéologiques ordinaires du Ministère et la recherche de financements publics exceptionnels

Le tourisme culturel est en forte augmentation en Italie : 30 % des touristes affirment y venir pour l'intérêt historique et culturel du pays ; la fréquentation des villes d'art est passée de 43 millions de personnes en 1990 à 77 en 2003. Dans ce phénomène général, on observe que l'archéologie occupe une place particulièrement importante : 56 % des visiteurs se rendent dans les sites et monuments archéologiques ; parmi les lieux les plus visités figurent de grands sites archéologiques, comme le Colisée à Rome, les fouilles de Pompéi ou encore la Villa d'Hadrien, le Château Saint-Ange et les temples de Paestum. Cela est également vrai pour ce qui concerne les grands musées, comme celui de Naples, ainsi que pour les réseaux de musées diffus, comme ceux de l'Ombrie et des Marches.

Dans ce contexte, la part du budget public consacré à la Culture est faible par rapport à ce que l'on observe dans les autres pays d'Europe. L'ancien ministre de la Culture, Giuliano Urbani, l'a confessé lui-même à l'occasion d'un débat sur la loi de finances : « *Au Ministère des Biens Culturels, il n'y avait pas de coupes budgétaires à faire, mais il est bon de rappeler que seulement 0,17 % du Budget de l'Etat arrive à ce secteur, contre une moyenne européenne autour de 1-2 %* ».

C'est ce que rappelle une enquête récente du Touring Club italien : l'Italie tient la première place pour ce qui concerne le nombre de sites classés au patrimoine mondial de l'Unesco, mais la dépense publique consacrée aux biens et activités culturels dans le cadre du tourisme n'atteint que 3,3 milliards d'euros, contre 7,1 en France et 8,2 en Allemagne. Les collectivités locales, qui possèdent entre autres 43 % des musées italiens, n'ont investi quant à elles que 1,2 milliard d'euros, contre 4,6 en France et 7,1 en Allemagne.

Le gel des emplois publics, qui a pris effet depuis la fin des années 1990, a conduit irrémédiablement à un vieillissement généralisé du personnel des surintendances. La situation est jugée critique par Irene Berlingò, la présidente de l'association professionnelle des archéologues, historiens d'art et architectes, qui définit de la manière suivante l'état du « *personnel technico-scientifique : un corps parmi les plus appréciés au niveau international, aujourd'hui à la veille de la retraite à cause de l'absence de « turn over* », complètement démotivé et rému-

nére plus mal encore, qui continue, sans moyens et avec des coupes budgétaires toujours plus lourdes, à assurer tant bien que mal la protection du patrimoine ».

Parallèlement, le gel des avancements de carrière a entraîné une carence au niveau des postes de direction. Actuellement, près de la moitié des postes de surintendants archéologues (l'équivalent des conservateurs régionaux de l'archéologie) sont occupés par des fonctionnaires remplissant temporairement les fonctions de dirigeants (les *soprintendenti reggenti*) sans pour cela recevoir de contrepartie financière. Dans ce contexte, on a assisté récemment à une politique de fusion de certaines surintendances archéologiques importantes, qui a pour effet de diminuer le nombre de postes statutaires de dirigeants archéologues, sans par ailleurs augmenter les moyens humains et financiers attribués aux administrations concernées. C'est ainsi qu'ont été récemment réunies celles de l'Etrurie méridionale — une institution ancienne et prestigieuse, en charge du musée national étrusque de la Villa Giulia et des sites des Cerveteri, Tarquinia et Vulci, entre autres — et du Latium, qui gère les sites de Tivoli, Palestrina et Sperlonga par exemple. Dans ce cas, on annonce d'ailleurs un prochain retour à la situation précédente.

Au sein de l'administration du Ministère, l'archéologie est curieusement mal représentée, par rapport à l'architecture notamment. Deux indices en rendent compte. D'une part, au moment même où l'on procédait à cette fusion de grandes surintendances archéologiques, d'autres surintendances étaient créées de toutes pièces dans des villes d'art, comme Lucca, Lecce, Vérone et Parme. D'autre part, les nouveaux directeurs régionaux (l'équivalent des directeurs régionaux des affaires culturelles) qui ont été nommés à la suite d'une réforme récente du Ministère, sont pour la plupart des architectes, à l'exception d'un historien de l'Art et d'un seul archéologue, celui de la Campanie, Stefano De Caro, qui occupait précédemment avec grand succès le poste de surintendant archéologue des provinces de Naples et Caserte. Et cela, alors que l'Italie, rappelons-le, a une densité de sites archéologiques parmi les plus importantes au monde, à un niveau équivalant à celui de la Grèce.

C'est bien dans ce contexte d'abandon généralisé de structures publiques qui étaient le fruit d'une des plus longues et riches expériences nationales en matière de protection du patrimoine archéologique, qu'il faut placer le débat autour de l'application du principe du *silenzio-assenso* : il est clair que la conjonction des deux facteurs conduit à une remise en cause *de facto* des principes de la *tutela*, tels que les définit la constitution.

Il faut aussi mettre en rapport la situation générale de l'administration publique avec le discours développé par Giuliano Urbani, alors ministre des Biens Culturels ² :

« Avec [le budget actuel du Ministère], on ne peut pas penser que l'Etat seul s'occupe du patrimoine. Il serait important de se rendre compte que, si nous ne sommes pas courageusement innovants, nous faisons courir des risques énormes à notre trésor national ».

« Le patrimoine est un trésor qui a de très grandes potentialités de gains indirects. Nous devons le faire fructifier, pas le presser et l'assécher ».

« Vous savez quel saut de qualité notre pays n'a pas fait ? Considérer le patrimoine comme le principal investissement. Ça, nous ne l'avons pas encore compris ».

« Nous avons besoin de gestionnaires qui portent des investissements mais ne regardent pas seulement les profits ».

« Des Gonzagues modernes ».

Les premières pistes pour trouver des sources de financement public, extérieures au budget normal du Ministère, avaient été déjà explorées dans les années 1990 par Walter Veltroni, l'actuel maire centre gauche de Rome, alors ministre des Biens Culturels. Il s'agissait alors de financer des opérations culturelles avec les gains du *lotto*, la Loterie nationale. Plus tard, d'autres ressources sont venues aussi du Plan des interventions pour le Jubilé de 2000, qui concernait Rome et sa périphérie. Elles ont favorisé la mise en œuvre de nombreuses opérations archéologiques. Plus récemment encore, les financements européens destinés aux régions méridionales, dans le cadre de ce que l'on a appelé le programme « *Agenda 2000* », ont également permis la mise en valeur de nombreux sites importants et la réalisation de nouveaux parcs archéologiques, comme le quartier romain du Rione Terra à Pouzzoles en Campanie, qui constitue une des belles réussites des dernières années.

C'est enfin en février 2004 qu'intervient la création d'*Arcus*, une société publique par actions destinée au développement de l'art, de la Culture et des spectacles. Cette nouvelle structure est extérieure au Ministère des Biens Culturels et à ses services techniques et scientifiques. Elle est placée sous la tutelle conjointe du Ministère des Biens Culturels (G. Urbani) et de celui des Infrastructures (c'est-à-dire des Grands Travaux), placé sous la direction de Pietro Lunardi. Elle gère

2. Les citations suivantes sont extraites de l'intervention de G. Urbani lors d'un débat qui l'opposait à S. Settis à l'Université Bocconi de Milan en 2003. Voir www.aidanews.it.

un budget correspondant à 3 %, originellement, et à 5 %, depuis janvier 2005, des sommes consacrées au financement des Grands Travaux, ce qui correspond pour l'année 2005 à environ 100 millions d'euros. Elle peut en fait recevoir des fonds de l'Etat, de la Communauté européenne ou de toute autre institution publique ou privée.

« *Nous serons le bras opérationnel des Biens Culturels* », déclara Mario Ciaccia, le premier président d'*Arcus*, par ailleurs dirigeant de l'institution bancaire Banca Intesa et ancien chef de cabinet du ministre Urbani. « *Le projet ambitieux d'Arcus est de devenir le « liant » (...) qui permet de rendre opérationnelle la capacité de promotion et de soutien aux projets visant à améliorer le cadre des biens et des activités culturelles* ». « *Il s'agit en effet, en vue de la promotion de projets importants, d'unir toutes les interventions possibles de la part des opérateurs potentiellement intéressés aux projets eux-mêmes, que ce soient des collectivités territoriales, des organismes comme le FAI, des associations comme Civita, des fondations d'origine bancaire, les universités* ». « *Arcus est un nouvel instrument d'intervention au profit des biens culturels* »³.

Les activités de la société concernent l'ensemble des secteurs de la Culture. Parmi les premiers programmes mis en œuvre, plusieurs concernent des institutions musicales, comme les fondations Toscanini et Verdi, le théâtre Donizetti de Bergame ou la ville de Parme « capitale de la musique ». D'un point de vue plus général, il s'agit de proposer des programmes innovants dans le domaine de la Culture, comme c'est le cas pour « Cuspis Galileo », qui a pour objectif d'explorer les applications culturelles du nouveau système géographique satellitaire européen Galilée. Mais une part importante du budget est toutefois consacrée à l'archéologie. Il s'agit surtout d'effectuer des travaux de restauration et de réhabilitation des sites archéologiques pour les rendre praticables pour les visiteurs.

Les principales interventions archéologiques concernent de grands sites prestigieux, comme Pompéi, la Villa d'Hadrien à Tivoli, dont la surface visitable doit s'accroître de 30 %, ou encore San Rossore, le lieu de découverte des bateaux romains de Pise. Mais, compte tenu de l'origine des fonds à disposition, ce sont naturellement les liens entre sites archéologiques et réseau d'autoroutes qui sont privilégiés : la villa romaine du Tellaro près de Noto en Sicile, le parc archéologique de Luni-La Spezia en Ligurie, la zone de la Pinetina à Naples, qui comprendra un musée consacré aux sites archéologiques du Vésuve. Citons encore, dans le Latium, le pro-

3. Ces citations sont extraites de la présentation des missions de la société *Arcus* sur son site web, www.arcusonline.org.

gramme « *Interferenze archeologiche linea C* » du métro de Rome et la réorganisation de l'accès au *Lucus Feroniae* à Capena, sur la voie *Flaminia*. Enfin, les relations entre archéologie et environnement naturel seront au cœur du projet d'aménagement des ports de Claude et de Trajan à Ostie.

Il est certes trop tôt pour faire un bilan des premiers mois d'activité de la société, mais des voix se sont élevées contre les principes qui ont régi sa constitution. D'une part, on s'est étonné que les projets de restauration menés par *Arcus* échappent au contrôle de l'instance qui est ordinairement chargée d'en vérifier la validité scientifique et administrative, le *Comitato di Settore* (un équivalent du Conseil National de la Recherche Archéologique), et d'une manière générale se substitue au Ministère dans des secteurs qui entrent de plein droit dans ses attributions. D'autre part, dans le contexte des vives critiques que suscite actuellement la politique de Grands Travaux menée par le gouvernement de Silvio Berlusconi, notamment de la part des Verts, pour ce qui concerne le Pont sur le Détroit de Messine ou le tunnel pour le train à grande vitesse (*TAV*) dans le Val di Susa, *Arcus* a pu être qualifiée de « *filles du péché* », dans la mesure où son existence même dépend de la mise en place d'ouvrages publics considérés comme contraires aux intérêts de la protection du patrimoine naturel italien, dont l'Etat est responsable au titre de la constitution.

Pour conclure, il faut enfin mentionner, sans le mettre sur le même plan, un projet d'amendement à la loi de finances de 2005, présenté par plusieurs députés du parti centre droit de Silvio Berlusconi, *Forza Italia*, discuté et finalement abandonné à l'assemblée nationale : « *Les privés, possesseurs ou détenteurs, à quelque titre que ce soit, de biens mobiliers d'intérêt archéologique qui n'ont pas été déclarés ou restitués conformément au Code [des Biens Culturels] en acquièrent la propriété en en payant 5 % de la valeur* » et en joignant « *une déclaration de l'intéressé attestant la possession ou la détention en toute bonne foi* ». Les biens concernés auraient alors « *pu faire l'objet d'une activité contractuelle à titre gratuit ou payant et leur circulation [aurait été] libre* ». Cette mesure projetée, connue sous le nom d'*Archeocondono*, était censée procurer à l'Etat 500 millions d'euros qui, dans l'esprit des députés auteurs du texte, étaient destinés à la société *Arcus*. Resté heureusement sans suite, l'amendement semblait être une insulte aux efforts que la Cellule pour la protection du Patrimoine Artistique de l'arme des Carabiniers développe opiniâtement contre le trafic des objets archéologiques issus des fouilles clandestines. Il eut tout de même pour effet de faire prendre conscience que, dans ses développements les plus cyniques, la nouvelle conception du patri-

moins archéologique comme potentielle source de revenus, dans le contexte d'un assainissement des finances publiques, pouvait facilement entrer en contradiction avec les exigences de la simple sauvegarde et de l'étude scientifique du patrimoine commun, dans un pays qui, parmi les premiers, en avait pourtant fixé les cadres juridiques, jusqu'à en faire une priorité nationale.

Rossella PACE

Boursière de l'Institut italien d'études historiques Benedetto Croce

et Stéphane VERGER

Directeur des études
à l'Ecole pratique des Hautes Etudes

Repères bibliographiques :

La liste suivante ne constitue qu'une sélection parmi une bibliographie très abondante. Les titres y sont classés par ordre chronologique. On se reportera également aux principaux sites web consacrés au Patrimoine Culturel italien :

www.patrimoniosos.it

www.beniculturali.it/normative/dettagliodecretiministeriali

www.italianostra.org

Pour la présentation et le commentaire des textes législatifs concernant le patrimoine culturel, on pourra consulter la revue *Aedon*.

Avant les réformes des années 1990-2000, quelques points de référence :

Per la salvezza dei Beni Culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'Indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, Rome, 1967.

Problemi della tutela del patrimonio artistico, storico, bibliografico e paesistico, Roma, 6-7.3.1969, *Atti del Convegno tra Soci Lincei, Problemi attuali di scienza e cultura*, Quaderno n° 146, Rome, 1970.

R. Bianchi Bandinelli, *AA. BB. AA., B. C. L'Italia storica e artistica allo sbaraglio*, Bari, 1974.

P.G. Guzzo, *Antico e archeologia. Scienza e politica delle diverse antichità*, Bologne, 1993 (avec la longue « préface en forme de lettre » de M. Torelli et une abondante bibliographie).

A propos des nouvelles orientations (2001-2005) :

C. Brandi, *Il patrimonio insidiato. Scritti sulla tutela del paesaggio e dell'arte*, (éd. M. Capati), Rome, 2001.

A. Gioli, Les musées italiens entre le public et le privé, dans *L'avenir des musées*, actes du colloque (Paris, 23-25 mars 2000), Paris, 2001, pp. 175-210.

R. Cappelli, *Politiche e poietiche per l'Arte*, Milan, 2002 (avec une abondante bibliographie thématique pour les années 1990 et le début des années 2000).

S. Dell'Orso, *Altro che musei. La questione dei beni culturali in Italia*, Rome-Bari, 2002.

Il nuovo sistema giuridico dei beni culturali : testo unico, norme non abrogate, organizzazione del Ministero, Rome, 2002 (avec une introduction de G. Chiarante).

S. Settis, *Italia S.p. A. L'assalto al patrimonio culturale*, Turin, 2002.

G. Urbani, *Il tesoro degli Italiani. Colloqui sui beni e le attività culturali*, Milan, 2002.

La valorizzazione del patrimonio culturale per lo sviluppo locale. Primo rapporto annuale Federculture, s.l., 2002.

I. Berlingò, Patrimonio pronto cassa, *Sapere*, n. 3, juin 2003, pp. 16-21.

Patrimonio, tutela, valorizzazione, dossier dans *Associazione Italia Nostra*, bulletin n° 393, mai-juin 2003.

G. Chiarante, *Sulla Patrimonio S.p. A. e altri scritti sulle politiche culturali*, *Annali dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli*, Rome, 2003.

D. Jalla, *Il museo contemporaneo. Introduzione al nuovo sistema museale italiano*, Turin, 2003.

Patrimonio S.O.S., Editions de *L'Unità*, Rome, 2003.

Può il Museo diventare un'impresa ?, actes du colloque (Rome, 18 avril 2002), Rome, 2003.

G. Chiarante e U. D'Angelo (éditeurs), *Beni Culturali. Nuovo Codice e riforma del Ministero*, Rome, 2004.

Archeologia. Rischio o valore aggiunto ?, *Bollettino di Archeologia*, 53-54, septembre-décembre 1998, Rome, 2004.

I. Berlingò, Lo storico dell'arte. Contributo sulle professioni, dans *Lo storico dell'arte : formazione e professioni*, actes du colloque (Rome, 15 novembre 2004), *Annali dell'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli*, n. 16, Roma 2005, pp. 190-195.

S. Settis, *Battaglie senza eroi*, Milan, 2005.

Ripensare il Patrimonio, Milan, 2005 (sous presse).