



**HAL**  
open science

# Du contournement des procédures officielles d'adjudication de travaux publics dans l'Italie post-unitaire

Nathan Brenu

► **To cite this version:**

Nathan Brenu. Du contournement des procédures officielles d'adjudication de travaux publics dans l'Italie post-unitaire. *Droit et ville*, 2021, N° 90 (2), pp.155-165. 10.3917/dv.090.0155 . hal-03207534

**HAL Id: hal-03207534**

**<https://hal.science/hal-03207534v1>**

Submitted on 11 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

Du contournement des procédures officielles  
d'adjudication de travaux publics dans l'Italie  
post-unitaire  
*In : Droit et ville, 2021*

Nathan BRENU, Chercheur associé UMR AAU/CRENAU

L'unification italienne, actée en 1861 lorsque le royaume de Sardaigne devient royaume d'Italie, s'accompagne d'un vaste programme de travaux publics : routes, réseaux de chemins de fer <sup>1</sup>, mais également travaux portuaires, objet historiographique plus délaissé. Un tel programme de développement des infrastructures vise à hisser le nouvel État libéral italien au rang des grandes puissances mondiales. Selon une méthode déjà largement normalisée dans les anciens États italiens et dans l'Europe entière, la grande majorité des travaux n'est pas effectuée par l'État, mais est soumise à l'adjudication. Une part conséquente des revenus fiscaux est destinée à financer des marchés publics d'aménagement urbain attribués à des entrepreneurs privés. L'État adjudicateur se présente donc comme client de ces derniers dans le cadre de la fabrique du territoire nationale. Malgré l'incomparable prédominance du secteur militaire dans l'investissement étatique, il y réserverait un dixième de son budget lors de la première décennie unitaire, ce qui représenterait quelques 978 millions de liras, auxquelles il faut ajouter les contributions des provinces et des communes, de deux fois à trois moindres mais qu'on ne peut non plus négliger<sup>2</sup>. C'est autant d'argent destiné aux grands travaux, pour en payer les frais, matériaux, emploi de main d'œuvre, mais aussi pour laisser aux entreprises une part de profit sans laquelle les entrepreneurs n'auraient aucun intérêt à se lancer dans des travaux publics.

---

1. C'est un point sur lequel insistent et Giorgio Candeloro et Vera Zamagni : Giorgio Candeloro, *Storia dell'Italia moderna. V. La costruzione dello Stato unitario*, Milano, Feltrinelli, 1968 ; Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1990*, Bologna, Il Mulino, 1993 ; Stefano Fenoaltea, « Le costruzioni ferroviarie in Italia. 1861-1913 », *Rivista di storia economica* I, n° 1, giugno 1984, p. 61-94

; Michèle Merger, « Les chemins de fer italiens : leur construction et leurs effets amont (1860-1915), *Histoire, économie & société*, 11-1, 1992, p. 109-129 ; voir aussi de manière plus spécifique : Stefano Maggi, *Le ferrovie*, Bologna, Il Mulino, 2003. ; Stefano Maggi, *Dalla città allo Stato nazionale. Ferrovie e modernizzazione a Siena tra Risorgimento e fascismo*, Milano, Giuffrè, 1994.

2. Giorgio Candeloro, *op. cit.*, p. 390.



Il existe une réglementation officielle des procédures d'adjudication qui participe à l'affirmation de l'État libéral organisateur<sup>3</sup>, instance présumée d'arbitrage et non d'arbitraire dans les modalités de dépense de l'argent public. L'injonction semble être à la libre concurrence, à la transparence des procédés, et à l'équité bureaucratique. N'est-ce pas là un impératif du pouvoir officiellement défenseur de l'intérêt public que d'établir des règles claires de concurrence égales pour tous s'opposant au règne de l'occulte décisionnaire, aux *arcana imperii* ? Victor Emmanuel II, dans sa proclamation aux peuples de l'Italie méridionale, le 9 octobre 1860 affirme représenter le changement face aux précédents modes de gouvernement. Il affirme : « *La forza del mio principato non derivò dalle arte di un'occulta politica* »<sup>4</sup>. Concernant les travaux publics, chaque entrepreneur voulant devenir adjudicataire est libre de consulter le cahier des charges et de faire son offre dans une enveloppe scellée qui n'est censée être ouverte qu'à la même date et à la même heure que les autres propositions. Mais si les conditions « libérales » de la libre et ouverte concurrence sont apparemment réunies, sont-elles pour autant respectées ? Existe-t-il un écart notable entre la règle et la pratique ? En d'autres termes, il s'agit ici de poser empiriquement la question de l'application ou du contournement du cadre juridique officiel de l'attribution des marchés publics d'aménagement urbain à l'aube de l'Unité italienne, en évitant cependant de s'inviter trop directement dans le débat théorique relatif à la définition du concept de validité en droit<sup>5</sup>, car il faudrait élaborer autrement l'appareil conceptuel, élargir le nombre d'études de cas, et notamment étudier plus longuement quelques litiges, pour s'aventurer plus frontalement dans une telle discussion.

Dans cet article, nous allons nous cantonner à voir, à partir de l'exemple napolitain, comment de grandes compagnies, notamment étrangères, vont chercher à profiter du grand programme d'aménagement en se passant des voies officielles d'adjudication, voies sur lesquelles nous nous pencherons ensuite. Enfin, nous observerons les méthodes efficaces notamment utilisées par des entrepreneurs italiens pour contourner ce dispositif normatif.

---

3. Comme ouvrage de synthèse efficace sur la construction de l'État libéral italien, on peut mentionner celui de Fulvio Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

4. c.f. Giuseppe Caridi, *La Calabria nei documenti storici. 2. Da*

*metà Seicento a fine Ottocento*,  
Reggio Calabria, Falzea editore, 2000, p. 120.

5. Voir Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962.  
; Alf Ross, *Introduction à l'empirisme juridique*, Paris, LGDJ, 2002. ; Michel Troper, « Ross, Kelsen et la validité », *Droit et société*, 50, 2002, p. 43-57. ; ou encore Henrik Palmer Olsen, « Ross ou la validité comme pratique sociale efficace », *Revus*, 24, 2014, p. 35-43.

## I. DES OFFRES DE GRANDES ENTREPRISES ÉTRANGÈRES

De grandes entreprises privées, notamment des établissements de crédit, ont bien l'intention de profiter du grand programme de travaux portuaires engagé par l'État unitaire, non seulement des compagnies nationales, mais également internationales. On sait à quel point les entrepreneurs étrangers étaient présents dans l'ex-royaume des Deux-Siciles : John Woodhouse à Marsala <sup>6</sup>, mais aussi Richard Guppy, particulièrement actif dans l'industrie sidérurgique et mécanique. À la suite de l'unification, ils ne désertent en aucun cas les marchés qui peuvent s'offrir à eux : Guppy double par exemple l'entreprise Macry & Henry, née dans les années 1830 d'une collaboration entre un mécanicien français et un ingénieur calabrais <sup>7</sup>, et obtient en 1862 un marché de balises portuaires <sup>8</sup>. Pour tenter d'obtenir les marchés, les entrepreneurs étrangers, comme les entrepreneurs italiens, utilisent des relais dans le monde politique. Ainsi, en 1864, le ministre des travaux publics Menabrea reçoit la proposition des frères Waring, entrepreneurs londoniens. Leur représentant en Italie est un certain Carlo Arrivabene qui n'est sûrement autre que le député Carlo Arrivabene Valenti Gonzaga, de l'ancienne maison nobiliaire lombarde Arrivabene. Les frères Waring sont disposés à faire une offre pour un ou deux docks sur la base du « système Bailly » : ils prennent en charge la construction des docks à la place du gouvernement contre leur concession successive pour un nombre d'années à déterminer. Ils affirment que si l'État est capable d'accepter la proposition tout en instaurant une garantie sur le capital investi, ils enverront leurs propres ingénieurs pour faire les études nécessaires au lancement des travaux. Ils tentent d'éviter la mise en adjudication et proposent d'assurer eux-mêmes la direction technique de l'ouvrage. Si le gouvernement acceptait, ils trouveraient auprès d'une compagnie financière de quoi investir dans les moyens de production nécessaires afin de commencer les travaux. Ils s'attendent également à ce qu'on leur communique tous les projets de ports et docks envisagés dans l'Italie méridionale <sup>9</sup>.

Les frères Waring ne sont pas qu'en Italie, mais également en France sous le Second Empire car la voie du libre-échange avec les Britanniques est alors ouverte. Là aussi, quelques années plus tard, ils essaient le même type de stratégie, comme par exemple à Boulogne-sur-mer. Entre 1858 et 1868, un bassin y est creusé, les murs de quais et de l'écluse dressés, et le quai Bonaparte

reconstruit, mais un projet plus important encore, celui « d'abriter l'entrée du port en fer-

---

6. Rosario Lentini, « Dal commercio alla finanza : i negozianti-banchieri inglesi nella Sicilia occidentale tra XVIII<sup>e</sup> XIX<sup>e</sup> secolo », *Mediterranea*, 2, 2004, p. 105-122.
7. Piero Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento ad oggi*, Roma, Donzelli, 2005, I-4.
8. Archivio Centrale dello Stato (ACS) Porti e fari 114.
9. *Ibid.*, Arrivabene al Ministro dei Lavori Pubblici, Torino 15 luglio 1864.

mant la rade par une digue, étudié en 1854 à la demande de Napoléon III, ne fut pas retenu : il en aurait coûté 34 millions »<sup>10</sup>. Les frères de Londres relancent la question en 1869, proposant d'investir 15 millions pour que le port soit plus sûr et plus accessible pour les grands bateaux, en échange de la concession d'une exploitation exclusive pendant 99 ans. La proposition est écartée<sup>11</sup>, tout comme elle le fut à Naples cinq ans plus tôt. Dans le cas de la capitale de l'ex- royaume des Deux-Siciles, c'est un autre Londonien qui a bénéficié du grand marché public portuaire, qui porte le nom italien d'Antonio Gabrielli, et qui est notamment en relation avec l'entrepreneur français Gustave Delahante.

Ce dernier a fait ses armes à la direction de la compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans, à la Compagnie des Mines de la Loire, à la Compagnie du Chemin de fer Grand-Central, à celle de jonction du Rhône à la Loire, à celle de Saint-Étienne à Lyon, mais aussi dans les chemins de fer espagnols, avec le comte de Morny qui se rapprochait alors des Rothschild. Créateur de la Compagnie Lyonnaise d'Omnibus, il s'est ensuite intéressé à l'Italie, notamment dans la construction des chemins de fer dans le Piémont. Il est d'ailleurs l'un des fondateurs du *Credito Italiano*, mais aussi en 1859 de l'entreprise bancaire française du Crédit Industriel et Commercial. Le 21 juin 1864, il n'écrit pas au ministre Menabrea pas le biais d'un intermédiaire italien, mais signe directement de sa main et en français. Les propositions qu'il fait sont en revanche assez proches dans leur logique de celles des Warring et il n'est pas inutile ici de les citer longuement.

*« J'ai fait à plusieurs reprises au Gouvernement italien des propositions ayant pour objet de traiter l'achèvement des travaux du port de Naples, dont la prompte exécution est d'un si haut intérêt, tant pour le commerce national du Royaume d'Italie, que pour les populations des provinces méridionales et pour l'important réseau des chemins de fer, qui convergent sur Naples. Toute solution sur cette grave question a dû nécessairement être ajournée tant que les conditions d'établissement du port de Naples n'ont pas été définitivement arrêtées, et si je me suis borné à m'associer, comme vous le savez, Monsieur le Ministre, avec Mr Gabrielli pour l'entreprise des travaux déjà votée, cette association a eu pour principal but la poursuite ultérieure de nos premières propositions. [...]*

*J'offre au Gouvernement Italien d'avancer les capitaux nécessaires pour exécuter immédiatement les travaux du port de Naples sans autre délai que ceux que comportent cette exécution même réalisée avec tous les moyens dont la Science et l'expérience de cette nature de travaux ont suggéré l'emploi.  
En*

- 
10. Georges Oustric, « Un siècle de croissance économique (1815-1914) », in Alain Lottin, éd., *Histoire de Boulogne-sur-Mer. Ville d'art et d'histoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2014, p. 231-270.
  11. *Ibid.*

*retour de cet avantage, je demande. 1°- La concession des docks à la charge de les établir à mes frais sur les terrains indiqués sur le plan définitif du port de Naples et de les exploiter suivant un tarif pareil à celui qui est mis en pratique à Marseille. 2°- la concession de tous les terrains conquis sur la mer avec le droit et même l'obligation dans certaine limite à débattre d'y construire des habitations nouvelles dont la population Napolitaine a un si extrême besoin. 3°- L'entreprise des travaux du port tels qu'ils seront arrêtés par le Gouvernement et sous la surveillance des Ingénieurs de l'État suivant des séries de prix à discuter et à établir d'un commun accord avec votre Ministère. Tant par la Compagnie des Chemins de fer Romains que par la Banque de Crédit Italien et par les Capitalistes Napolitains qui se groupent autour de la succursale établie à Naples par cette Banque, je me suis assuré le concours des capitaux nécessaires pour former une Société Italienne puissante qui assurera la complète exécution de ce vaste ensemble d'établissements. Dans cette combinaison, le Gouvernement n'aurait pas à augmenter l'allocation qui figure annuellement sur un budget ordinaire pour les travaux du port de Naples, et paierait ces travaux au fur et à mesure de leur exécution par des titres émis soit par lui-même, soit sous sa garantie par la Société ; la nature et la forme de ces titres étant à débattre avec le Gouvernement. Je vous adresse, Monsieur le Ministre, ces propositions tant en mon nom qu'en celui de M Gabrielli avec lequel je me suis mis d'accord. »<sup>12</sup>*

Créer des fonds d'investissement grâce à des alliances financières dépassant les frontières, faire des avances au nouvel État italien, qu'il soit redevable sur des années, tenter d'obtenir des concessions de terrains, ou de l'exploitation de docks, voilà des enjeux semble-t-il à la hauteur de grands capitalistes étrangers, promettant même de créer des sociétés italiennes puissantes, mais leurs offres ne trompent semble-t-il personne. Les représentants du nouvel État voulant éviter cette forme de dépendance et permettre le développement du capitalisme privé national ne se révèlent pas très sensibles à de telles propositions. Elles nous montrent cependant la tendance de grands entrepreneurs aux vues transnationales à prendre l'initiative, se souciant plus de leur capacité de négociation que de la procédure concurrentielle.

- 
12. ACS 114 Porti e fari, Gustave Delahante à monsieur le  
Ministre des Travaux Publics, Turin 21 juin 1864.

## II. DÉROULEMENT OFFICIEL DE L'ADJUDICATION

S'il est fréquent que des entrepreneurs fassent directement, ou par le biais de relais politiques, leur proposition au ministre, notamment les capitalistes étrangers afin de tenter d'obtenir des concessions, il y a officiellement des règles claires pour l'attribution des marchés publics. S'ils sont dit « publics », c'est d'ailleurs justement qu'ils sont censés remplir un certain nombre de critères : transparence de la procédure, concurrence ouverte, sélection non-arbitraire mais basée sur la meilleure offre, équité des entreprises candidates. L'État libéral n'est pas censé être le gouvernement des négociations discrétionnaires.

La procédure des appels d'offre telle qu'elle se pratique à l'aube de l'Unité ressemble dans tous ses détails à celle qui existait déjà dans le royaume de Sardaigne des années 1850 issue de la « fusion parfaite » de 1847. Dans les années 1860 comme dans les années 1850, pour les travaux portuaires en Ligurie ou sur l'île de Sardaigne, les appels d'offre sont principalement diffusés à Gênes, place forte de l'entrepreneuriat privé où se trouve en outre la direction des travaux maritimes du corps royal du Génie. La grande différence entre les deux décennies est la dénomination institutionnelle de l'autorité en charge de ces affaires : la *regia intendanza generale della divisione amministrativa di Genova*<sup>13</sup> dans les années 50 devient *Prefettura della provincia di Genova* dans les années 1860<sup>14</sup>. À l'aube de l'Unité, les appels sont régulièrement diffusés dans les gazettes et les affiches sont placardées dans les préfectures de toutes les provinces concernées par des travaux publics, de Gênes à Catane<sup>15</sup>.

Appel d'offre générique dans le royaume de Sardaigne (années 1850)	Appel d'offre générique dans le royaume d'Italie (années 1860)
<p><i>Reggi Intendenza generale ...</i> X <b>Avviso d'Asta</b> Annonce du jour et de l'heure de la délibération, et de clôture des dépôts de proposition <b>Objet et prix maximum de l'ouvrage</b> Règlement pour participer à l'appel d'offre Lieu et date de la publication de</p>	<p><i>Prefettura della provincia di X</i> <b>Avviso d'Asta</b> Annonce du jour et de l'heure de la délibération, et de clôture des dépôts de proposition <b>Objet et prix maximum de l'ouvrage</b> Règlement pour participer à l'appel d'offre Lieu et date de la publication de l'appel Signature du secrétaire</p>

l'appel Signature du secrétaire en chef	en chef
--	---------

*Présentation générique d'un appel d'offre (royaume de Sardaigne<sup>16</sup> / royaume d'Italie<sup>17</sup>).*

- 
13. Archivio di Stato di Genova (ASG) Prefettura sarda 198.
  14. ACS Porti e fari 14.
  15. *Ibid.* 25.
  16. ASG Prefettura sarda 198.
  17. ACS Porti e fari.

Le règlement de participation, s'il est parfois différent dans l'ordre de son exposition, ou dans les détails, après comme avant l'Unité, est lui aussi toujours plus ou moins le même. Dans le cas d'un marché public en Sardaigne dans les années 1850, l'entrepreneur doit laisser un dépôt de garantie d'une certaine somme ou un mandat d'une personne se portant caution. Il doit fournir un certificat récent signé par la direction ou un officier du génie civil et confirmant son aptitude à réaliser les travaux. Sont rappelés ensuite : qu'il doit respecter le cahier des charges et les temps qui lui sont imposés pour initier les travaux ; que sont à sa charge les coûts de procédure administrative ; le principe de la meilleure offre, le jour et la date de l'adjudication ; et enfin qu'il a la possibilité de participer par voie postale à condition qu'il ait bien fourni tous les documents requis<sup>18</sup>.

Détaillons maintenant un cas à l'aube de l'Unité : celui d'un marché public concernant la construction du port d'embarcation dans l'étang de Tortoli, au centre du littoral est de l'île de Sardaigne, ainsi que quelques travaux de sécurisation aux alentours de l'îlot d'Ogliastra, au nord-est de Tortoli, pour un prix de 330 000 liras. Le mardi 8 avril 1862, la procédure d'adjudication doit avoir lieu dans une des salles de la préfecture de Gênes, avec la méthode des parties secrètes et proposition d'un rabais d'un certain pourcentage. Chacun est invité pour participer à inscrire sur un papier timbré son offre sous scellé avec l'indication de la date, le tout validé par l'administration. Le marché doit être attribué à celui qui offre le meilleur rabais. Les travaux doivent durer seize mois à partir du jour auquel l'adjudicataire reçoit du Bureau central des Ports, plages et phares, l'ordre de commencer l'ouvrage, la saison qui ne permettrait pas de travailler, pour des raisons climatiques, étant exclue de ce calcul. Les travaux sont censés être payés par des versements successifs de 15 000 liras minimum. Les aspirants au marché public doivent, pour être admis, présenter les documents censés prouver leur aptitude à diriger de tels travaux et leur solvabilité, ainsi qu'un acte de déclaration dans lequel ils affirment avoir une exacte et pleine connaissance de tous les prix et conditions de réalisation fixés par le chapitre d'adjudication. Le certificat d'aptitude ne doit pas être antérieur à la publication de l'appel d'offre. C'est à un ingénieur du Génie civil en activité pour la direction des travaux maritimes que revient la tâche de fournir un tel certificat. Par ailleurs, il revient à l'adjudicataire potentiel de déposer le dixième du prix d'offre en numéraire ou en effets publics de l'État, c'est-à-dire en bons du trésor<sup>19</sup>.

Le jour de l'adjudication à l'heure officielle prévue dans les appels

d'offre, les enveloppes sont ouvertes dans la transparence et le marché public revient

---

18. ASG Prefettura sarda 198, Regia intendenza generale della divisione amministrativa di Genova, Avviso d'asta. Riparazioni da effettuarsi alle calate del Porto di Cala Gavetta nell'Isola della Maddalena (Sardegna), 1 settembre 1855.
19. ACS Porti e fari 14, Prefettura della provincia di Genova, Avviso d'asta, 11 mars 1862.

au plus offrant. Tout ceci est cependant très théorique car ces jours-là dans un grand nombre de cas, personne ne se présente à l'adjudication et aucune offre n'a été fournie par la voie officielle.

### III. OFFRES DISCRÉTIONNAIRES

À l'aube de l'Unité, le cadre normatif des marchés publics semble assez clair et les cahiers des charges sont consultables dans les préfectures. Tout semble indiquer à ce niveau que les règles du jeu sont fixées et sont les mêmes pour tous. Mais ce n'est pas parce qu'elles existent qu'elles sont respectées. Il semble d'ailleurs que les entrepreneurs n'en aient aucunement l'intention : les procédures officielles d'adjudication sont la plupart du temps désertées. Les entrepreneurs italiens, comme ceux étrangers, semblent préférer l'attribution discrétionnaire aux appels d'offre publics. Reprenons, considérant qu'il s'agit d'un cas parmi tant d'autres, l'exemple du marché concernant Tortoli dont nous avons parlé.

Un inspecteur du Génie civil de Gênes n'hésite pas à écrire début mars 1862 au ministre afin de favoriser un entrepreneur du nom de Giuseppe Carena qui avait déjà effectué par marché public des travaux maritimes à Porto Torres et connaissait également le territoire de Tortoli. L'ingénieur lui avait fait lire le cahier des charges, en compagnie de l'entrepreneur Saverio, qui avait lui aussi déjà travaillé à Porto Torres, et d'un propriétaire foncier de Gênes, Arvigo, et tous l'avaient discuté dans les bureaux du génie civil afin de noter les points qui risquaient de rendre difficile l'adjudication de l'ouvrage<sup>20</sup>. Plusieurs modifications avaient alors été proposées afin d'assurer à l'entreprise adjudicataire un gain plus « appétissant »<sup>21</sup> : la caution effective devait être baissée à cinq mille liras, le reste n'étant qu'en hypothèque, plusieurs prix devaient être revus à la hausse, les acomptes devaient être versés mensuellement, comprenant également des anticipations pour les matériaux. Enfin, l'adjudicataire devait être exempté des frais de contrat. Carena avait alors utilisé l'inspecteur pour proposer sa propre offre par voie privée, en date du 28 février, avant l'ouverture du marché public, modifications incluses et avec un minuscule rabais 0,05 %<sup>22</sup>. Celle-ci est mise de côté, sans doute le temps que soit officiellement proposé à l'adjudication le marché public.

- 
20. Notons que ce type de consultation d'un entrepreneur afin de fixer en amont les conditions d'un marché public n'a rien d'exceptionnel. Cela se faisait d'ailleurs aussi dans le royaume des Deux-Siciles : voir Silvana Bartoletto, « Edilizia pubblica e appalti a Napoli nell'Ottocento preunitario : la « fabbrica » di San Giacomo », *Mélanges de l'école française de Rome*, 119-2, 2007, p. 387-398.
  21. *Ibid.*, Lettera di un ispettore del Genio Civile al Ministro, Genova 2 marzo 1862.
  22. *Ibid.*, Proposta di Giuseppe Carena, Genova 1862.

Le jour de l'adjudication, aux heures prévues, personne ne vient, mais une proposition privée est émise par un entrepreneur de Sampierdarena, Angelo Scaniglia, possédant notamment plusieurs titres de la dette publique. Il veut bien faire l'ouvrage si le prix est augmenté de 5 %. De là, on peut imaginer que le gouvernement récupère finalement la proposition de Carena, mais le lendemain, le Piémontais Pelli Fortunato écrit à la préfecture de Gênes pour proposer lui aussi son offre discrétionnaire : un rabais de 1 % par voie de négociation privée. Cette voie est perçue pour tous comme le moyen d'obtenir quelques faveurs, de revenir sur plusieurs points du marché. Dans ce cas, Pelli Fortunato, déjà engagé par l'État pour la construction de trois tronçons de la route nationale menant de Cagliari à Terranova, désire que la caution demandée pour les travaux portuaires de Tortoli soit comprise dans la garantie des soixante-quatre milles liras qu'il avait donnée pour la route, assurant par la même occasion que la réalisation des tronçons avançait bien<sup>23</sup>. Le 12 avril 1862, soit trois jours après son offre, le ministre Depretis exprime au Conseil d'État son accord concernant Fortunato au nom de l'importance et de l'urgence des travaux projetés. Considérant que les travaux routiers dont s'occupe également Fortunato avancent bien, plus de la moitié ayant été réalisée, il invite le Conseil d'État à valider la proposition de l'entrepreneur visant à ce que la nouvelle caution pour les travaux portuaires soit prise sur l'ancienne caution versée dans le cadre des travaux routiers et représentant moins de la moitié de celle-ci<sup>24</sup>.

Cette propension à privilégier la voie privée est particulièrement répandue. C'est aussi le cas concernant un marché public de travaux portuaires à Messine. L'adjudication officielle du 30 septembre 1864 est désertée. Le 15 octobre, un dénommé Pasquale Manzella fait sa proposition, il est suivi de Santi Cappello qui, comme s'il avait eu vent de la proposition de Manzella propose encore un meilleur rabais, suite à quoi Manzella, lui aussi ayant donc eu vent de la proposition de Cappello, propose encore un meilleur rabais<sup>25</sup>. La situation est donc particulièrement paradoxale et pose plus d'une question. Par la voie privée, sans doute grâce à leurs contacts au sein de l'administration, les entrepreneurs ont connaissance des propositions de leurs concurrents, à l'inverse de la voie publique dans laquelle les enveloppes sont cachetées. Ainsi, c'est cette fois-ci dans la procédure publique que règne l'opacité assurant la concurrence « libérale » et l'équité alors que la voie privée offre transparence aux entrepreneurs sur l'état de la concurrence. L'officieux, les *arcana imperii*, permet aux entrepreneurs en

rapport de force de découvrir ce que l'administration publique aurait dû, pour obtenir les meilleurs prix, garder secret, soit les offres de leurs concurrents.

- 
23. *Ibid.*, Pelli Fortunato al Prefetto della Provincia di Genova, Torino 9 aprile 1862.
  24. *Ibid.*, Relazione del Ministro al Consiglio di Stato, 15 aprile 1862.
  25. *Ibid.* 109, Appalto per il prolungamento delle banchine del porto di Messina, Rapporto del Prefetto, 2 dicembre 1864.

Pour revenir à l'île de Sardaigne, on peut aussi citer, comme dernier exemple, le cas du projet portuaire pour Bosa. L'appel d'offres pour la formation d'un port à Bosa ne trouve d'abord aucun prétendant. C'est un appel d'offres classique : il faut proposer un rabais d'un certain pourcentage et par méthode des parties secrètes. Personne ne s'est présenté le 25 septembre 1863, ni à Gênes, ni à Turin, ni à Cagliari, où il était possible de postuler. Personne non plus lors de la relance le 13 octobre suivant. Comme pour le cas de Tortoli, les entrepreneurs préfèrent la voie privée. Un certain Serapio Lintas tente le coup avec une offre datée du 11 novembre 1863. Il se dit prêt à accepter le marché si les prix sont augmentés, et si tel est le cas il se dit alors prêt à offrir un petit rabais de 0.25 centimes / 100 livres <sup>26</sup>

Cela convient à l'inspecteur du génie civil en charge du projet<sup>27</sup>. Mais la municipalité de Bosa n'est guère favorable à ce choix, craignant une augmentation des coûts généraux de l'ouvrage dont elle a choisi d'assumer une grande partie<sup>28</sup>. Elle y préfère une adjudication en faveur de l'entrepreneur Vittorio Fogu, ce que le ministre Menabrea accepte. Fogu a récupéré le cahier des charges à Gênes auprès des ingénieurs Parodi et Gianone <sup>29</sup> et a fait sa proposition une vingtaine de jours après Lintas<sup>30</sup>. C'est un entrepreneur et architecte de Sassari, bien qu'il écrive de Turin. Il est déjà très actif depuis les années 1830 sur l'île de Sardaigne : il a eu les marchés publics pour la construction des théâtres de Sassari et de Cagliari <sup>31</sup>, des fabriques royales pour la détention des forçats <sup>32</sup>, d'une prison pour jeunes à Cagliari <sup>33</sup>, de la cathédrale de Nuoro ou encore de la route entre Cagliari et Iglesias<sup>34</sup>.

Il fait pour Bosa sa proposition le 30 novembre. Il veut bien réaliser l'ouvrage à condition que 200 forçats soient mis à sa disposition. Il leur construirait un logement qui resterait son exclusive propriété<sup>35</sup>. Le ministre, Menabrea, qui a soutenu le projet de loi relatif à la formation du port de Bosa au parlement, doit trouver une solution. Vittorio Fogu se voit attribuer le marché public et il montera alors en exigence.

---

26. *Ibid.* 14, Proposta di Serapio Lintas, Genova 11 novembre 1863.

27. *Ibid.*, L'ispettore del Genio Civile al Ministro dei Lavori Pubblici, Genova 11 novembre 1863.

28. *Ibid.*, Il Sindaco di Bosa al Ministro dei Lavori Pubblici, Bosa 18 dicembre 1863.

29. *Ibid.*, Vittorio Fogu al direttore capo di divisione presso il Ministro dei lavori Pubblici Startengo.

30. *Ibid.*, Vittorio Fogu al Ministro dei Lavori Pubblici, Torino 30 novembre 1863.
31. *Gazzetta popolare*, 1 luglio 1866.
32. *Gazzetta dei tribunali*. Prima serie, anno quinto, Genova, 1853, p. 251.
33. *Atti del parlamento subalpino*, sessione del 1853-1854, vol. II, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1869, p. 1108.
34. *Gazzetta popolare*, 1 luglio 1866.
35. *Ibid.*, Vittorio Fogu al Ministro dei Lavori Pubblici, Torino novembre 1863.

La formation du nouvel État italien accompagnée d'un grand élan aménageur semble être un bon présage pour les affaires privées. De grands travaux, comme ceux prévus pour le port de Naples, peuvent être objet de concurrence, l'occasion de rêver de grandes affaires pour de grandes compagnies, notamment transnationales. Ces dernières peuvent même proposer d'organiser le financement des travaux par la création d'un fonds d'investissement en échange d'une garantie étatique et de la concession des structures portuaires projetées. Parfois, des entrepreneurs utilisent des relais dans le monde de la politique pour faire valoir leur requête. Mais la nouvelle administration étatique est censée éviter le choix arbitraire peu apte à légitimer son action sur tout le territoire. Il faut à l'État « libéral » une procédure d'adjudication transparente, claire et censée être équitable pour les entrepreneurs en compétition. L'unification s'accompagnant directement d'un grand programme de chantier, cette procédure, comme tant d'autres, s'inspire du modèle piémontais et s'applique à tout le royaume. Elle a ses règles basées sur la libre concurrence, la meilleure offre au rabais proposée sans triche. Mais beaucoup d'entrepreneurs n'ont pas l'intention de jouer le jeu ou considèrent pour le moins les règles telles qu'elles sont fixées trop désavantageuses pour leurs affaires. Pourtant, celles-ci ont parfois été définies en amont entre un ingénieur et un entrepreneur, le premier soutenant parfois l'autre, notamment à propos de la potentielle marge de profit réalisable, préalable à la réussite d'une adjudication. Ce type de dynamique n'empêche pas des marchés publics officiels d'être désertés, les entrepreneurs préférant les offres discrétionnaires, la négociation par voie privée de laquelle ils comptent tirer plus d'avantages, qu'ils envoient parfois le jour même de la publication officielle des résultats aux appels d'offre. Ce type de constat nous permet d'imaginer qu'ils ont sans doute quelques contacts dans l'administration leur permettant d'obtenir des informations plus officieuses sur le processus du marché public qui les intéresse. L'administration étatique, ayant prévu la réalisation des travaux, face à des marchés officiels désertés, prévoyant des procédures secrètes et une forme d'équité concurrentielle, se retrouve dans l'obligation de céder à la voie discrétionnaire largement préférée par les entrepreneurs qui, paradoxalement, peuvent obtenir grâce à celle-ci plus de transparence sur l'état de la concurrence. Placer l'État aménageur en état de nécessité, rendre les procédures officielles d'adjudication inopérantes par anticipation ou désertion collective, se mettre finalement en

position de faire fi d'une règle égale pour tous pour chercher à imposer ses propres règles par voie de négociation privée, voici dans un grand nombre de cas observables à l'aube de l'unité italienne une stratégie qui semble assez diffuse pour ne pouvoir être qualifiée de déviance. Existe-t-il un écart notable entre la règle et la pratique ? Il semble que cela soit assez courant, au point peut-être de s'interroger sur le caractère parfois bien antagonique, du moins dans ce contexte, entre la norme juridique et ce qu'il semble normal de faire en matière d'attribution de marchés publics d'aménagement urbain.