



**HAL**  
open science

# Travaux publics, État central et pouvoirs locaux. Un programme de chantiers portuaires à l'aube de l'Unité italienne

Nathan Brenu

► **To cite this version:**

Nathan Brenu. Travaux publics, État central et pouvoirs locaux. Un programme de chantiers portuaires à l'aube de l'Unité italienne. *Ædificare, Revue internationale d'histoire de la construction*, 2021, 2 (10), pp.171-204. 10.48611/isbn.978-2-406-13544-9.p.0171 . hal-03958655

**HAL Id: hal-03958655**

**<https://hal.science/hal-03958655>**

Submitted on 21 Mar 2023

**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

BRENU (Nathan), « Travaux publics, État central et pouvoirs locaux. Un programme de chantiers portuaires à l'aube de l'Unité italienne »

RÉSUMÉ – Dans l'élan de l'unification, malgré le poids financier de l'économie de guerre, le nouvel État italien se lance dans une impétueuse politique de grands travaux portuaires. Par le biais d'un jeu d'échelles qui va de la politique menée à l'échelle nationale aux déboires du marché public napolitain, cette contribution interroge les sous-jacents économiques, sociaux et administratifs d'un tel volontarisme et en souligne les limites.

MOTS-CLÉS – unité italienne, aménagements portuaires, marchés publics, construction étatique, entrepreneurs.

BRENU (Nathan), « Public works, central state and local authorities. A programme for port construction sites in the early years of Italian unity »

ABSTRACT – With the fervor of national unification behind it, despite the financial weight of the war economy, the new Italian state created a brash policy promoting major port works projects. Through an interplay of scales, from the policy carried out on a national scale to setbacks in the Neapolitan public market, this contribution studies the economic, social, and administrative underpinnings of such voluntarism and underlines its limits.

KEYWORDS – Italian unity, port facilities, public procurement, state construction, contractors.

# TRAVAUX PUBLICS, ÉTAT CENTRAL ET POUVOIRS LOCAUX

## Un programme de chantiers portuaires à l'aube de l'Unité italienne

Développer les infrastructures portuaires et adopter des politiques portuaires efficaces n'est pas un moindre labeur administratif dans le cadre de la concurrence internationale. Ainsi, une mauvaise adaptation peut provoquer quelque handicap économique, comme cela a pu être le cas dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Dans l'élan de l'unification, le nouvel État italien semble se lancer quant à lui dans une impétueuse politique de grands travaux. Stefano Jacini, ministre des Travaux publics entre 1864 et 1867, écrit à ce propos :

*Le opere pubbliche, di cui il Governo nazionale d'Italia, colla propria iniziativa e col proprio intervento, malgrado ogni specie di ostacoli, riuscì a dotare il paese, superano in quantità ed in importanza ciò che è stato fatto finora, a parità di tempo, da qualunque altro Governo del mondo. Piaccia o non piaccia una tale proposizione, essa è dimostrata dalla statistica ed incontestabile.*<sup>2</sup>

Le nouvel État italien cherche à se hisser au rang de grande puissance et il doit pour cela investir dans les infrastructures. Bien qu'en deçà de ses dépenses militaires, de loin la part la plus importante de ses engagements financiers, il y réserverait tout de même près d'un dixième de son budget lors de la première décennie unitaire, ce qui représenterait quelque 978 millions de liras, auxquelles il faut ajouter les contributions

---

1 Cf. Bruno Marnot, *Les grands ports de commerce français et la mondialisation au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUPS, 2011.

2 Stefano Jacini, *Sulle opere pubbliche in Italia nel loro rapporto collo Stato*, Milano, Stabilimento Giuseppe Civelli, 1869, p. 8. Traduction : « Les ouvrages publics dont le gouvernement national d'Italie, par son initiative et son intervention, malgré toute sorte d'obstacles, réussit à doter le pays dépassent en quantité et en importance ce qui a été fait jusqu'ici dans un temps équivalent par n'importe quel autre gouvernement du monde. Que cela plaise ou non, voilà qui est démontrée par la statistique et s'avère incontestable. »

des provinces et des communes, de deux à trois fois moindres, mais qu'on ne peut non plus négliger.

Dépenses de l'État italien	Secteur militaire	Travaux publics
1862-1866	39,5 %	10 %
1866-1872	18,5 %	8,4 %

FIG. 1 – Estimations en pourcentage de la répartition moyenne de la dépense publique entre secteur militaire et travaux publics. Source : Giorgio Candeloro, *Storia dell'Italia moderna. V. La costruzione dello Stato unitario*, Milano, Feltrinelli, 1968 [rééd. 2011], p. 389-390.

Si les réseaux de chemins de fer représentent certainement l'investissement le plus important, ce qui expliquerait en partie le plus grand succès de cet objet d'étude dans l'historiographie<sup>3</sup>, il n'est pas inutile de s'intéresser à l'objet bien plus délaissé des chantiers portuaires<sup>4</sup>. Dès la fin des années 1850, le royaume de Sardaigne s'intéresse à une telle

3 C'est un point par exemple sur lequel insistent, à juste titre, et Giorgio Candeloro et Vera Zamagni : Giorgio Candeloro, *Storia dell'Italia moderna 5. La costruzione dello Stato unitario (1860-1871)*, Milano, Feltrinelli, 1968 ; Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1990*, Bologna, Il Mulino, 1993 ; voir aussi de manière plus spécifique : Stefano Fenoaltea, « Railroads and Italian Industrial Growth, 1861-1913 », *Explorations in Economic History*, IX, n°4, Summer 1972, p. 325-352 ; 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 ; Stefano Maggi, *Dalla città allo Stato nazionale. Ferrovie e modernizzazione a Siena tra Risorgimento e fascismo*, Milano, Giuffrè, 1994 ; Stefano Maggi, *Le ferrovie*, Bologna, Il Mulino, 2003 ; ou encore Romualdo Giuffrida, *Lo Stato e le ferrovie in Sicilia (1860-1895)*, Caltanissetta, Sciascia Editore, 1967. Notons par ailleurs qu'il s'agit d'un objet de recherche pour lequel il existe une littérature scientifique également riche en ce qui concerne d'autres contextes étatiques européens. Pour ne citer rapidement que quelques travaux, voir : François Caron, *Histoire des chemins de fer en France*, tome premier, 1740-1883, Paris, Fayard, 1997 ; tome deuxième, 1883-1937, Paris, Fayard, 2005 ; Pascual Pere, *Los caminos de la era industrial. La construcción y financiación de la Red Ferroviaria Catalana*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 1999 ; Malcolm C. Reed, *Investment in Railways in Britain, 1829-1844 : A Study in the Development of the Capital Market*, London, Oxford University Press, 1975.

4 Pour l'époque pré-unitaire, on trouvera de nombreux éléments utiles à l'étude des chantiers portuaires dans les quatre volumes dirigés par Giorgio Simoncini : Giorgio Simoncini, éd., *Sopra i porti di mare*, Firenze, L.S. Olschki, 1993-1995-1997. Concernant les chantiers portuaires en France au XIX<sup>e</sup> siècle, la question est notamment abordée dans Bruno Marnot, *Les grands ports... op. cit.* ; ou encore, d'une manière plus spécifique, dans Anne Vauthier-Vezier, *L'identité maritime de Nantes au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, 2007.

perspective. En 1854, il est déjà question du curage général des ports, curage que Cavour attribue pour de nombreux ports à Luigi Orlando encore en charge des ports de l'île de Sardaigne en 1859<sup>5</sup>. Orlando est originaire de Palerme, ancien membre de la *Giovine Italia*, l'organisation de Mazzini, ingénieur naval immigré à Gênes après 1848, prenant la direction des chantiers navals de l'Ansaldo à Sampierdarena<sup>6</sup>. Il est ensuite sénateur du royaume d'Italie et se voit confier en 1866 le grand chantier du port de Livourne<sup>7</sup>, faisant partie du programme italien de grands travaux portuaires.

Ce programme est défendu pour son caractère prétendument démiurgique. Il faut impulser le commerce national. Stefano Jacini écrit à ce propos :

*La fiducia nel risorgimento del commercio italiano e il desiderio di prepararne gli elementi indussero Parlamento e Governo a proporre e a decretare, senza riguardi a spese, opere ingentissime, tanto per l'ampliamento ed il miglioramento dei porti esistenti, quanto per la creazione di nuovi scali di rifugio o di approdo.*<sup>8</sup>

Ainsi *risorgimento* politique et *risorgimento* du commerce seraient liés. L'imaginaire du *risorgimento*, résurrection, mot d'origine essentiellement religieuse avant de rentrer dans la sémantique politique dans une forme de sacralisation de l'État-nation<sup>9</sup>, est par ailleurs particulièrement prégnant dans l'engagement étatique qui marque l'Unité<sup>10</sup>. Celui-ci

5 Archivio Centrale dello Stato (ACS), Ministero dei Lavori Pubblici, Porti e fari 173, Escavazione generale dei porti del regno.

6 Cf. Alain Dewerpe, *Les mondes de l'industrie. L'Ansaldo, un capitalisme à l'italienne*, Paris, Rome, EHESS, École française de Rome, 2017 ; et Marco Doria, *Ansaldo. L'impresa e Lo Stato*, Milano, Franco Angeli, 1989.

7 Archivio di Stato di Livorno, CNLO (cantiere navale Luigi Orlando).

8 Stefano Jacini, *L'amministrazione dei lavori pubblici in Italia dal 1860 a 1867*, Firenze, Eredi Botta, 1867, p. 57. Trad. : « La confiance dans la renaissance du commerce italien et le désir d'en préparer les éléments poussèrent parlement et gouvernement à proposer et décréter, sans égards aux dépenses, de très importants ouvrages tant pour l'amplification et l'amélioration des ports existants que pour la création de nouvelles escales de refuge ou d'abordage. »

9 Sur l'idée de sacralisation de l'État « moderne », héritant des fonctions de l'Église, on peut se référer avec quelques réserves sur l'usage du concept de « *de-magificazione del mondo* » à : Paolo Prodi, « Dalle secolarizzazioni alle religioni politiche », in Gian Enrico Rusconi, ed., *Lo Stato secolarizzato nell'età post-secolare*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 55-92.

10 Cf. Alberto Mario Banti, *Il Risorgimento italiano*, Roma, Bari, Laterza, 2004. Voir par ailleurs Silvana Patriarca, *Italianità. La costruzione del carattere nazionale*, Roma-Bari,

passé notamment par l'affirmation sur le territoire d'une nouvelle logique nationale et on peut alors se demander quelle place y occupe le grand programme de travaux portuaires engagé, et ce qu'il en révèle.

Pour traiter de cette question, nous allons procéder par le biais d'un certain jeu d'échelle<sup>11</sup>, prenant le parti d'avancer en modulant les niveaux d'analyse. Pour autant, et bien que cela puisse surprendre, nous laisserons quelque peu de côté dans le développement le contexte plus international d'un tel programme de travaux bien que nous n'ignorons guère qu'on ne peut tout à fait le comprendre sans l'insérer dans les dynamiques d'une histoire globale desquelles il tire en outre ses raisons d'être<sup>12</sup>. Reste que si l'on ne veut pas courir le risque d'allonger considérablement cet article tout en accordant une place franche à une telle dimension, alors éluderions-nous peut-être ce qu'un tel programme révèle des dynamiques plus internes de l'unification italienne, soit le principal objet de notre problématique.

Nous procéderons en deux temps : un premier temps au niveau national, panoramique si l'on peut dire ainsi, et un second où nous resserrerons toujours plus la focale sur un cas particulier, mais qui n'est pas de moindre importance quant à l'histoire même de l'Unité italienne. Pour le dire autrement, nous allons d'abord nous intéresser à la nature de ce programme portuaire, l'ambition économique poursuivie, à la réorganisation territoriale qu'il semble impulser, mais aussi à quelques limites sommaires de sa mise en œuvre. Puis, nous nous intéresserons ensuite, à travers le cas de Naples, ex-capitale du Royaume des Deux-Siciles, aux conflits entre échelles de pouvoir qu'il peut impliquer et à quelques questions pratiques, « au ras du sol », que peuvent soulever la réalisation des travaux soumis à l'adjudication.

---

Laterza, 2010.

11 Sur la question des jeux d'échelles, voir Jacques Revel, éd., *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard – Le Seuil, 1996.

12 Non seulement dans l'optique de la construction d'une nouvelle puissance économique nationale, mais aussi dans le cadre de ce que Brunot Marnot désigne comme une « logique d'adaptation permanente » : Bruno Marnot, « Interconnexion et reclassements : l'insertion des ports français dans la chaîne multimodale au XIX<sup>e</sup> siècle », *Flux*, n° 59, 2005, p. 10-21 ; Bruno Marnot, « L'adaptation des ports de l'Europe de l'Ouest à la mondialisation du XIX<sup>e</sup> siècle », *Géotransports*, n° 4, 2014, p. 7-20.

## UN PROGRAMME PORTUAIRE AMBITIEUX : SYMBOLE DE L'UNITÉ NATIONALE ?

UNE AMBITION ÉCONOMIQUE D'INSPIRATION « LIBRE-ÉCHANGISTE<sup>13</sup> »

Dans le cadre de la concurrence internationale, les dirigeants du nouvel État unitaire italien tentent de hisser celui-ci au niveau d'autres puissances européennes. La question des transports dans le développement, et l'extension, d'un marché national et dans l'unification territoriale est particulièrement importante<sup>14</sup>. Un pays voisin comme la France n'a-t-il pas d'ailleurs accompagné sa politique d'expansion coloniale de programmes de travaux publics, notamment de chantiers portuaires, à Alger et ailleurs<sup>15</sup> ? Mais les conditions d'origine

13 Nous employons ici l'épithète « libre-échangiste » par facilité, évitant de qualifier une telle idéologie de « libérale », mot souvent utilisé en ce qui concerne le XIX<sup>e</sup> siècle, mais qui porte selon nous à confusion tant le concept est polysémique et correspond rarement à la réalité à laquelle il est censé se rapporter.

14 Cf. Mario Di Gianfrancesco, *La rivoluzione dei trasporti nell'età risorgimentale : l'unificazione del mercato e la crisi del Mezzogiorno*, L'Aquila, Japadre, 1979 ; Gaetano Sabatini, éd., *La rivoluzione dei trasporti in Italia nel XIX secolo. Temi e materiali sullo sviluppo delle ferrovie tra questione nazionale e storia regionale*, L'Aquila, Amministrazione provinciale, 1996. Pour une relativisation du concept de « révolution des transports », voir Michèle Merger, « La révolution des transports : un concept périmé », *Historiens et Géographes*, n° 378, p. 203-218. Pour continuer toutefois de souligner l'importance des transports dans le développement du marché national, et international, voir : Valter Guadagno, *Ferrovie ed economia nell'ottocento postunitario*, Roma, Edizioni CAFI, 1995 ; Stefano Maggi, *Storia dei trasporti in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2009. On se référera également, pour le cas Suisse, à Cédric Humair, « Industrialisation, chemin de fer et État central : retard et démarrage du réseau ferroviaire helvétique (1836-1852) », *Traverse. Revue d'Histoire*, 2008/1, p. 15-30 ; ou, pour ne citer qu'un article sur le cas français à « l'ère de l'interconnexion multimodale », soit le XIX<sup>e</sup> siècle, à Bruno Marnot, « Comment les ports de commerce devinrent-ils des nœuds de communication ? Les leçons de l'histoire française », *Revue d'histoire des chemins de fer*, 42-43, 2012, p. 9-26. Par ailleurs, on rappellera la relativisation du rôle des chemins de fer dans la croissance américaine, faite par l'économiste Fogel, Robert W. Fogel, *Railroads and American Economic Growth : Essays in Econometric History*, Baltimore, John Hopkins Press, 1964, et le débat, plus célèbre dans les pays anglo-saxons qu'en France, qui s'ensuivit sur les sous-jacents idéologiques de la « cliométrie ». Pour finir, on notera que la question des transports dans l'histoire, question essentielle, ne démerite pas d'avoir depuis 1953 une revue qui lui est dédiée, *The Journal of Transport History*.

15 Cf. Souha Salhi, « Construire le port en situation coloniale. Les travaux de Victor Poiriel à Alger (1832-1840) », in Gilles Bienvenu, Martiel Monteil, Hélène Rousteau-Chambon, éd.,

ne facilitent pas une telle tâche. Le réseau routier italien est en assez piteux état. Le nombre de kilomètres de voies ferrées en 1860 par rapport au nombre d'habitants et à la superficie du territoire place la péninsule loin derrière le Royaume-Uni, la Belgique, les États-Unis, la Suisse ou la France.

Indice de développement des chemins de fer	1840	1860	1880
Allemagne	1,1	21	54
Belgique	6,6	30	60
États-Unis	2,9	19	53
France	1,2	18	44
Italie	0,8	6	23
Royaume-Uni	7,2	44	66
Suisse	Négligeable	28	63

FIG. 2 – Indice de développement des chemins de fer :  $V/(P+3S)$  [V = longueur en kilomètres des voies de chemins de fer en exploitation ; P= population exprimée en 100 000 habitants ; S = superficie du pays en 10 000 km carré]. Source : Paul Bairoch, « Niveaux de développement économique de 1810 à 1910 », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 6, Novembre-Décembre 1965, p. 1091-1117.

De plus, la répartition des chemins de fer sur le territoire est particulièrement inégalitaire.

Voies ferrées en avril 1859	Réseau fonctionnel (en km)	Réseau en construction (en km)	Total (en km)
Piémont / Ligurie	807	59	866
Lombardie	200	40	240

*Construire ! Entre Antiquité et Époque moderne*, Actes du 3<sup>e</sup> congrès francophone d'histoire de la construction, Nantes, 21-23 juin 2017, Paris, Picas, 2019, p. 315-324 ; Fabien Bartolotti, « Mobilité d'entrepreneurs et circulations des techniques. Les chantiers portuaires de Dussaud frères d'un rivage à l'autre (1848-1869) », *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, n° 51, 2015, p. 171-185 ; Dominique Barjot, *La Grande Entreprise de travaux Publics (1883-1974)*, Paris, Economica, 2006 ; Dominique Barjot, « Entrepreneurs, entreprises et travaux publics au Maghreb et au Proche-Orient des années 1860 aux années 1940 », in Claudine Piaton, Ezio Godoli, David Peyceré, éd., *Construire au-delà de la Méditerranée : l'apport des archives d'entreprises européennes (1860-1970)*, Arles, Honoré Clair, 2012, p. 13-29.



Émilie	33	147	180
Marches et Ombrie	°	°	°
Toscane	308	16	324
Provinces napolitaines	124	4	128
Sicile	°	°	°

FIG. 3 – État du réseau ferroviaire en kilomètres en avril 1859.  
Source : Stefano Jacini [1867], *op. cit.*, p. 12.

Une telle inégalité ne doit tout de même pas faire oublier que bien des lignes ferroviaires construites au sud dans l'élan de l'unification ont déjà été projetées par le pouvoir bourbonien. Il avait déjà pour objectif de relier toutes les provinces du Mezzogiorno à Naples<sup>16</sup>. Les travaux en eux-mêmes n'ont pas commencé, mais sur le papier l'entrepreneur Giocchino Fale s'est par exemple vu concéder la voie ferrée Naples-Bari en 1851, un entrepreneur nommé Pellegrini la voie Naples-Brindisi en 1852<sup>17</sup> et en 1857, Chatard Furger la Naples-Reggio<sup>18</sup>. Cependant, la réalisation effective des voies n'est d'aucune commune mesure avec l'envergure des aménagements piémontais<sup>19</sup>.

Selon Stefano Jacini, l'inégalité de développement des infrastructures de transport est aussi notable en ce qui concerne les ports commerciaux. Il affirme que la monarchie bourbonienne était plus attentive aux ports militaires<sup>20</sup>. Mais si, de premier abord, les travaux initiés à Naples dans les années 1840 jusqu'au début des années 1850 concernent effectivement le môle San Vincenzo du port militaire<sup>21</sup>, là aussi, sans remettre en cause le constat d'inégalité en termes d'infrastructures, il faut tout de même rappeler que ces travaux s'inscrivaient dans la continuité d'un

16 Archivio di Stato di Napoli (ASN), Ministero dei Lavori Pubblici 252.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 Cf. Luigi Ajossa, « Rapporto sulle strade ferrate rassegnato a S.M. il re », *Annali civili del Regno delle Due Sicilie*, Vol. LXVIII, Fasc. CXXXV, gennaio-febbraio 1860, p. 83-97 ; ainsi que Nicola Ostuni, *Iniziativa privata e ferrovie nel regno delle Due Sicilie*, Napoli, Giannini, 1980.

20 Stefano Jacini, *L'amministrazione dei lavori*, *op. cit.*, IV.

21 ASN, Ministero dei Lavori Pubblici 314.

projet discuté quelques années plus tôt à la demande notamment de la marine marchande réclamant une plus grande sécurité pour les navires de commerce et acceptant même une plus forte taxation douanière pour participer à l'effort d'aménagement<sup>22</sup>.

Il reste qu'au moment de l'Unité, si le Mezzogiorno n'est pas le Piémont, le niveau de développement des infrastructures portuaires dans l'Italie entière, à Gênes, à Livourne, à Civitavecchia, à Naples, à Messine ou encore à Palerme, n'est pas celui de la France ou de l'Angleterre. Le volontarisme gouvernemental tend à combler cette différence, mais encore en 1876, alors qu'il y a à Marseille 12 616 mètres de quais, dont 8500 pour le transbordement, il n'y en a que 3200 mètres à Gênes : ils sont étroits et les bateaux à vapeur peinent à y accoster à cause du manque de profondeur du bassin portuaire<sup>23</sup>. La dépense en la matière, à défaut sans doute d'être suffisante, avait pourtant été engagée au plus tôt de l'Unité.

Ports	Financement étatique (en liras) entre 1860 et 1866
Gênes	6 478 347,76
Livourne	7 728 297,39
Naples	3 200 000
Messine	1 610 920,32
Palerme	2 288 699,57

FIG. 4 – Financement étatique des cinq principaux ports méditerranéens italien entre 1860 et 1866. Source : Stefano Jacini (1867), *op. cit.*, p. 60.

Comme l'écrit Stefano Jacini, des investissements pour des ouvrages portuaires avaient même déjà été faits avant l'Unité, surtout dans le royaume de Sardaigne et en Toscane. De là, on peut être surpris de la notable différence d'investissement, dans les cinq premières années de l'État unifié, entre ports du nord et ports du sud, d'autant qu'on dénigre régulièrement la léthargie de l'ex-gouvernement bourbonien à propos de l'investissement dans les infrastructures portuaires. Mais Jacini explique

22 *Id.* 315.

23 Andrea Giuntini, «Nascita, sviluppo e tracollo della rete infrastrutturale», in *Storia d'Italia. L'industria. 21 I problemi dello sviluppo economico*, Torino, Einaudi, 1999, p. 549-616.

que le financement étatique dépend de l'importance du port<sup>24</sup>. On peut alors se demander si, à l'aube de l'Unité, cela ne creuserait pas le fossé entre les ports du sud et les ports du nord, aggravant possiblement un certain déséquilibre en ce qui concerne l'industrialisation<sup>25</sup>, bien qu'il soit aussi notable que la différence d'investissement semble s'amoinrir dans les années suivantes.

Ports	Financement étatique (en liras) entre 1861 et 1876
Ancône	5 596 386
Bari	436 985
Brindisi	6 338 302
Cagliari	11 985
Catane	838 141
Gênes	8 198 864
Livourne	7 138 801
Messine	3 400 574
Naples	6 625 039
Palerme	3 497 712
Savone	720 375
Venise	5 269 640

FIG. 5 – Financement étatique des principaux ports italiens entre 1861 et 1876.

Source : Ellena utilisée dans Andrea Giuntini, *op. cit.*

Entre 1861 et 1878, ce ne sont pas moins de 53 lois qui sont promulguées à propos des infrastructures portuaires, pour un investissement de 141 millions de liras<sup>26</sup>. Pour Jacini, le développement des forces productives de l'Italie dépend des ouvrages publics et les aménagements devraient permettre la « *ristaurazione economica delle provincie meridionali e quindi della perfetta loro fusione col rimanente del Regno*<sup>27</sup> ». Cela s'inscrit

24 Stefano Jacini, *Sulle opere pubbliche...*, *op. cit.*, p. 42.

25 Sur ce déséquilibre quant à l'industrialisation, voir notamment : Giorgio Mori, éd., *L'industrializzazione in Italia (1861-1900)*, Bologna, Il Mulino, 1981 ; ou encore Vera Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.

26 Andrea Giuntini, *op. cit.*

27 Stefano Jacini, *Sulle opere pubbliche...*, *op. cit.*, p. 174. Trad. : « [la] restauration économique des provinces méridionales et, par conséquent, leur parfaite fusion avec le reste

dans un contexte plus large de libéralisation de l'économie à l'échelle du pays, comme continuité de l'expansion notamment affirmée lors de ladite « fusion parfaite » de 1847<sup>28</sup>. Les élections du 25 mars 1860 pour le parlement de Turin, tenues dans les anciens États sardes, en Lombardie, en Émilie et en Toscane, ont offert une solide majorité libérale favorable à Cavour. Un mois plus tard, ce sont les plébiscites d'annexion de Nice et de la Savoie à la France qui obtiennent un résultat favorable ; et le 4 novembre, les Marches et l'Ombrie qui votent l'unification<sup>29</sup> à la suite du Mezzogiorno où plus d'un million de votants se sont également déclarés en faveur du nouvel État italien le 21 octobre 1860. Selon l'historien Angelantonio Spagnoletti, ce résultat serait notamment dû à la crainte d'une marginalisation sur le plan international : dans le cadre de la concurrence agressive entre puissances étatiques, il ne peut plus être question de petits États, de duchés, des républiques, du passé<sup>30</sup>.

Si la plupart des anciens États appliquaient une politique douanière assez protectionniste, bien qu'une baisse assez générale des taxes soit notable à la fin des années 1850, le royaume de Sardaigne et le grand-duché de Toscane avaient fait un pas plus radical en faveur du libre-échange. Avec l'unification, les tarifs douaniers piémontais s'étendent à toute la péninsule. Ils sont, avec ceux pratiqués en Belgique et en Angleterre, les plus bas d'Europe<sup>31</sup>. Si Cavour, tout comme ceux qui s'inscrivent dans sa lignée, croit particulièrement au modèle anglais, il ne semble pas comprendre, ou feint de ne pas voir, la spécificité italienne et ses possibles difficultés comme la carence de crédit pour les industries ou encore la distance des grands marchés européens de matières premières. Il se bat pour l'ouverture du marché italien, voire sa fusion avec les marchés des pays européens plus avancés. Deux ans après sa mort, en 1863, le traité italo-français va dans ce sens<sup>32</sup>.

---

du Royaume. »

28 Cf. Giorgio Candeloro, *Storia dell'Italia Moderna*, 3. *La Rivoluzione nazionale (1846-1849)*, Milano, Feltrinelli, 1960 ; 4. *Dalla Rivoluzione nazionale all'unità (1849-1860)*, Milano, Feltrinelli, 1964.

29 Cf. Alberto Mario Banti, *op. cit.*, VI-VII.

30 Angelantonio Spagnoletti, *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 306.

31 Piero Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale. Dall'Ottocento a oggi*, Roma, Donzelli, 2005, p. 78.

32 Giuseppe Are, « Il liberalismo economico in Italia dal 1845 al 1915 », in Rudolf Lill, Nicola Matteucci, éd., *Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla*

L'État unitaire italien, dans cette logique, ne peut contenter tous les industriels du pays. Si de nombreuses industries du sud survivent aux nouvelles politiques de libre-échange, la croissance générale de l'industrie méridionale s'en voit limitée, redimensionnée. Toute l'industrie de la péninsule est en fait touchée par les politiques de libre-échange<sup>33</sup>. La droite au pouvoir n'est pas opposée au développement industriel, mais elle suggère que c'est des forces spontanées du marché qu'il peut émerger<sup>34</sup>. Le rôle de l'État serait donc de favoriser les conditions de l'échange et les aménagements portuaires font partie d'un tel objectif. Mais l'Italie n'est pas l'Angleterre.

*In Inghilterra la teoria e la prassi del libero scambio si associavano a un basso profilo della finanza pubblica, a una razionalizzazione del sistema fiscale (finanza gladstoniana) e a una indefettibile convertibilità della moneta e solvibilità dello Stato. In Italia la pressione fiscale raggiunse subito una quota superiore agli altri paesi, addirittura tremenda. La ricchezza che essa assorbiva da un lato permetteva la creazione di infrastrutture civili ed economiche che urgevano e che nessuna impresa privata avrebbe potuto accollarsi.*<sup>35</sup>

Le royaume de Sardaigne était déjà en déficit, un déficit qui est réduit à la fin des années 1850 par une augmentation des impôts et des emprunts à l'extérieur. En 1861, c'est aussi la dette qui est unifiée pour un montant de 2400 millions de liras, dû notamment aux dépenses faites entre 1859 et 1860 par le royaume de Sardaigne et les gouvernements provisoires des provinces. Leur poids représenterait près de 57 % du total, celui de l'ex-royaume des Deux-Siciles 30 % et celui des autres États pré-unitaires 13 %<sup>36</sup>. Ainsi, la dette du « nord » est en voie d'être époncée par

---

*prima guerra mondiale*, Annali dell'Istituto storico italo-germanico, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 451-484.

33 Piero Bevilacqua, *op. cit.*, II-5.

34 Giovanni Federico, Renato Giannetti, « Le politiche industriali », in *Storia d'Italia. L'Industria. 22 Imprenditori e imprese*, Torino, Einaudi, 1999, p. 1124-1159.

35 Giuseppe Are, *op. cit.* Trad. : « En Angleterre, la théorie et la praxis du libre-échange s'associaient au profil bas de la finance publique, à une rationalisation du système fiscal (finance gladstonienne), à une indéfectible convertibilité de la monnaie et solvabilité de l'État. En Italie, la pression fiscale a immédiatement rejoint un quota supérieur aux autres pays, d'une manière presque vertigineuse. La richesse qu'elle absorbait d'un côté repartait dans la création d'infrastructures civiles et économiques qui pressaient et dont aucune entreprise n'aurait pu s'occuper. »

36 Stefano Manestra, Ugo Righini, « Debito pubblico, fisco, demanio e beni ecclesiastici », in Agostino Attanasio, éd., *La Macchina dello Stato. Leggi, uomini e strutture che hanno*

l'ensemble du nouveau pays, ce qui passe par l'imposition d'un nouveau système fiscal qui n'est pas sans entraîner son lot de troubles sociaux, notamment dans le Mezzogiorno, les taxes auparavant levées par l'État bourbonien, moins porté aux investissements, étant sans doute moins élevées<sup>37</sup>. C'est à ce prix que l'État unitaire a pu trouver des ressources pour investir, notamment dans les infrastructures.

### UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE CENTRALISTE HÉRITIÈRE DU MODÈLE PIÉMONTAIS

L'investissement de l'État unitaire dans les ports nécessite la mise en place d'une politique générale de financement de l'aménagement, ce qui prend quelques années sans avoir pour autant empêché des investissements antérieurs. En 1865, quelques mois avant que la première classification générale des ports du royaume d'Italie soit stabilisée, un rapport de la commission permanente des finances sur le projet du port de Naples indique qu'il devient urgent de présenter un projet de loi sur les ouvrages publics, dans lequel seraient soumises à des normes équitables, constantes et uniformes, les modalités des dépenses faites pour les travaux portuaires, suivant les traces des lois du 24 juin 1852 et du 20 novembre 1859<sup>38</sup>. Ces deux lois viennent du royaume de Sardaigne. Elles avaient été promulguées par Victor-Emmanuel II. La loi du 24 juin 1852, concernant spécifiquement les ports, prévoyait que les travaux hydrauliques de conservation ou d'amélioration, et les

---

*fatto l'Italia*, Milano, Electa, p. 101-109. Voir aussi Giorgio Candeloro, *Storia dell'Italia moderna 5. La costruzione...*, *op. cit.*, p. 241.

37 Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro...*, *op. cit.*, p. 221. En ce qui concerne l'histoire économique post-unitaire, on peut également se référer à Vera Zamagni, *Industrializzazione e squilibri...*, *op. cit.* ; Giorgio Mori, *op. cit.* ; Marcello De Cecco, éd., *L'Italia e il sistema finanziario internazionale 1861-1914*, Roma-Bari, Laterza, 1990 ; ou encore à Valerio Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1995.

38 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, *Porti e fari 115*, Relazione della Commissione permanente di finanze sul progetto di legge per la convalidazione del Reale Decreto del 27 settembre 1863 portant une diversa applicazione dei fondi destinati alle opere del porto di Napoli, Senato del Regno, 2 janvier 1865.

nouveaux ouvrages hydrauliques des ports et des plages seraient exécutés à la charge de l'État, des provinces et des communes selon leur nature et l'importance des ports et des plages où ils seraient exécutés<sup>39</sup>. L'article 3 indiquait les travaux concernés par la loi :

*Sono lavori ed opere idrauliche di un porto o spiaggia :*  
*Le escavazioni della bocca, bacino e canali del porto.*  
*Gli argini e moli di circondario per difenderli dalle alluvioni e dagli interrimenti.*  
*I canali di deviazione e gli smaltitoi per liberarli dai depositi e dalle infezioni.*  
*I moli e le dighe per regolarne la foce e proteggerne i bacini.*  
*I moli di ridotto e i frangi-onde per renderne più coperto e più sicuro l'ancoraggio.*  
*Le ripe artificiali, darsene, approdi, imbarcatoi.*  
*Le gettate e scogliere destinate a garantire le sponde della foce, i bacini e i canali.*  
*I fari, le torri, i gravitelli ed altri segnali fissi e mobili destinati a servire di guida ai bastimenti.*  
*Ed ogni altra opera cui scopo sia mantenere profondo e spurgato il bacino di un porto, facilitarne l'accesso, l'approdo e l'uscita, ed aumentare la sicurezza dei bastimenti che vi praticano.*<sup>40</sup>

Cette loi prévoyait une classification des ports du Royaume de Sardaigne en trois catégories. La première concernait les ports reconnus d'utilité générale de l'État et comportait deux classes : 1. les principaux ports de commerce ; 2. les ports qui servaient aux garnisons et aux établissements militaires maritimes. La deuxième catégorie concernait les ports dont l'utilité commerciale s'étendait à une ou plusieurs provinces. La troisième : les ports dont l'utilité ne s'étendait qu'à une ou plusieurs communes.

39 Archivio di Diritto e Storia Costituzionali (ADSC) [En ligne : Università di Torino. Dipartimento di Scienze Giuridiche], Atti del governo n. 1394, Vittorio Emanuele II, Torino.

40 *Ibid.* Trad. : « Ce sont les travaux et ouvrages hydrauliques d'un port ou d'une plage. Les curages d'embouchure, de bassin et des canaux de port. Les digues et quais de circonscription pour les défendre des alluvions et autres ensablements. Les canaux de déviation et les égouts pour les libérer des déchets et des infections. Les quais et les digues pour en réguler l'estuaire et en protéger les bassins. Les quais de réduit et les brise-lames pour en rendre plus couvert et sûr l'ancrage. Les rives artificielles, darses, points d'ancrage, embarcadères. Les jetées et remblais destinés à garantir les rivages de l'embouchure, les bassins et les canaux. Les phares, les tours, les bouées et autres signaux fixes et mobiles destinés à guider les bâtiments. Et chaque autre ouvrage dont le but est de maintenir la profondeur et le curage du bassin d'un port, d'en faciliter l'accès, l'accostage et la sortie, et d'y rendre plus sûre la navigation des bâtiments. »

Ports de première catégorie	1 <sup>e</sup> classe : principaux ports de commerce
	2 <sup>e</sup> classe : ports militaires
Ports de deuxième catégorie	Ports d'utilité commerciale provinciale
Ports de troisième catégorie	Ports d'utilité commerciale communale

FIG. 6 – Catégorisation des ports dans le royaume de Sardaigne selon la loi du 24 juin 1852. Source : ADSC, Atti del governo n. 1394, Vittorio Emanuele II, Torino.

La loi suivante, celle du 20 novembre 1859, était un décret royal comprenant un ensemble de mesures : décret entrant dans le cadre des pouvoirs extraordinaires conférés à Victor-Emmanuel II le 25 avril 1859, jour où le roi a été investi de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs sous la responsabilité ministérielle. Elle faisait partie d'un ensemble de lois promulguées ce jour-là dans le royaume de Sardaigne, parmi lesquelles la réforme de la loi électorale du 17 mars 1848, l'institution du nouveau Code pénal ou encore celle du nouveau code de procédure civile. Elle concernait l'administration des ouvrages publics, routes, voies ferrées, canaux, fleuves, ports, monuments, habitats, édifices publics, centres télégraphes, mines ou encore carrières. Concernant les routes, quand celles-ci étaient liées à la sécurité de l'État et à la défense militaire, le ministère des Travaux publics devait agir de concert avec le ministère de la guerre, et quand il s'agissait de ports, avec le ministère de la Marine. Les tarifs des voies ferrées, les prix de vente de l'eau publique ou encore les taxes minières étaient définis en accord avec le ministère des Finances. L'administration économique des canaux domaniaux d'irrigation, celle des canaux navigables et des taxes de navigation, et finalement celle des mines et carrières exploitées pour le compte de l'État, étaient considérées comme des objets étrangers au ministère des Travaux publics et réservés au ministère des Finances. Les projets d'ouvrage, la direction technique de leur exécution, la comptabilité relative à ceux-ci et leur mise en service, quant à eux, faisaient partie des attributions du ministère des Travaux publics<sup>41</sup>.

41 *Ibid.*, Atti del governo n. 3754, Vittorio Emanuele II, Torino.



Dans les toutes premières années de l'Unité, s'il est question de faire une nouvelle classification générale des ports, comprenant quatre catégories plutôt que trois, c'est la classification sarde établie en 1852 que l'on envisage d'étendre à tout le royaume d'une manière que l'on pourrait presque qualifier d'improvisée, tellement certains documents et listes archivés à ce propos sont brouillons.

1 <sup>e</sup> catégorie 1 <sup>e</sup> classe Grands ports de commerce	1 <sup>e</sup> catégorie 2 <sup>e</sup> classe Ports militaires	2 <sup>e</sup> catégorie Ports d'utilité commerciale provinciale
Ancone	Augusta	Alghero
Brindisi	Carlofonte	Bosa
Cagliari	Favignana	Castellamare
Gênes	Ischia	Catane
Livourne	Lampedusa	Cefalù
Messine	Lipari	Fano
Naples	Nicida	Gallipoli
Palerme	Pantelleria	Girgenti
Pescara	Porto Ercoli	La Spezia
Porto Cassini	Porto Longone	Licata
Porto Torres	Porto vecchio di Piombino	Marsala
Reggio de Calabre	Porto Venere	Oltranto
Savone	Portoferraio	Oneglia
Syracuse	Procida	Pesaro
Trapani	Tarante	Porto Maurizio
"	Terranova	Pozzuoli
"	Tortoli	Rimini
"	Capraia	Salerne
"	Porto Conte	San Remo
"	Aranci	Santa Venere
"	Porto Santo Stefano	Trani
"	Pantelleria	Viareggio
"	...etc...	...etc...

FIG. 7 – Classification temporaire à l'exception de la troisième catégorie et non exhaustive des ports du royaume d'Italie à l'aube de l'Unité.

Source : ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, *Porti e fari* 181, Progetto di riforma della legge sulle opere pubbliche. Estim. 1863.

La prise en compte d'une telle classification est d'ailleurs loin d'être rigoureuse tant la loi d'exception semble être dans les premiers temps le maître mot de la politique d'aménagement portuaire<sup>42</sup>. Cependant, sa fonction bureaucratique dans la construction du nouvel État-nation n'est pas des moindres puisqu'elle est censée définir pour chacun des ports les modalités de financement qui le concernent et le niveau d'investissement de l'État.

Modalités de financement des ports	Participation de l'État	Participation de la province	Participation de la commune
1 <sup>e</sup> catégorie dépenses ordinaires	90 %	''	10 %
1 <sup>e</sup> catégorie dépenses extra-ordinaires	95 %	''	5 %
2 <sup>e</sup> catégorie	50 %	25 %	25 %

FIG. 8 – Modalités génériques de financement des ports de 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> catégories.

Source : ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, *Porti e fari* 181, Progetto di riforma della legge sulle opere pubbliche. Estim. 1863.

Dans les modalités de financement, il faut ajouter plusieurs exceptions parmi lesquelles Pozzuoli, port pour lequel les dépenses devaient être assumées à 50 % par l'État, 25 % par la Province et la Terra di Lavoro, 12,5 % par la Province de Naples et 12,5 % par la commune de Pozzuoli. Pour les autres cas, il est possible de mentionner Castellamare pour laquelle le même système devait être employé. Mais il existe d'autres systèmes envisagés tel celui de Santa Venere avec théoriquement un financement de 50 % par l'État, de 30 % par la Province de Calabre ultérieure seconde et 20 % par la Calabre ultérieure première<sup>43</sup>.

42 Cette inversion des priorités entre loi générale et lois particulières est d'ailleurs soulignée dès 1863 par le député Francesco De Blasiis à propos du projet portuaire de Bosa. Il s'oppose alors tant à l'ex-ministre des travaux publics Agostino Depretis, appartenant à la « gauche modérée », qu'au nouveau ministre de droite en poste, Luigi Menabrea. Cf. ACS, Ministero dei lavori pubblici, *Porti e fari* 15, Camera dei deputati, discussione del disegno di legge relativo alla formazione d'un porto nella rada di Bosa, 1863.

43 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, *Porti e fari* 181, Progetto di riforma della legge sulle opere pubbliche. Estim. 1863.

La classification donne parfois lieu à des tentatives de négociation entre organes bureaucratiques périphériques, soumis au ministère des Travaux publics, et le ministère en lui-même. Ainsi, la direction générale pour les provinces siciliennes, située à Palerme, s'adresse aux autorités de Turin le 1<sup>er</sup> septembre 1863 afin que Girgenti soit placé en seconde catégorie, pour l'importance de ses exportations de soufre, de blés et de sels minéraux, et ses revenus qui ne sont pas inférieurs à ceux du port de Syracuse et de Trapani pourtant placés en seconde catégorie dans le projet de loi. La construction à venir du port de Licata pourrait bien faire chuter le succès de Girgenti, mais ce n'est pas encore le cas<sup>44</sup>.

Par ailleurs, la classification ne concerne pas seulement les modalités de financement des travaux, mais également celles de leur suivi. En 1865, alors que les deux classes de la première catégorie sont abolies et que les catégories ne sont plus trois, mais quatre, quelques clarifications sont émises vis-à-vis de l'exécution des ouvrages maritimes des ports d'intérêt national et provincial. L'exécution est censée être opérée sous la direction du corps du génie civil, et donc du ministère des Travaux publics. Plus qu'un simple droit de regard sur les projets, leur compilation, la direction, la surveillance et le suivi comptable des travaux reviennent à des organes de l'État. Les ports de quatrième catégorie, d'intérêt communal, ne sont pas non plus oubliés des pouvoirs centraux. Aussi petits soient-ils, lorsqu'il s'agit de travaux publics, l'État doit garder la main sur les localités, comme le suggère d'ailleurs en avril 1863 la section napolitaine du conseil supérieur des travaux publics à propos du nouveau projet de loi pour la réorganisation de l'administration des travaux maritimes et pour les classifications des ports : les ports de quatrième catégorie sont certes des ouvrages communaux, mais peuvent intéresser le commerce d'une ample contrée ; si pour des raisons de rapidité et d'efficacité, la partie administrative les concernant est laissée aux préfets de provinces, la vigilance technique doit rester sous la tutelle du ministère des Travaux publics et revient au génie civil<sup>45</sup>. Voilà une importance des techniciens au service de l'État central qui n'est pas sans rappeler le modèle français<sup>46</sup>,

44 *Ibid.*, Direzione generale per le provincie siciliane al Ministero dei Lavori Pubblici, Palermo, 1<sup>er</sup> settembre 1863.

45 *Ibid.*, Consiglio superiore dei lavori pubblici, sezione di Napoli, Adunanza del 29 aprile 1863.

46 Andrea Giuntini, *op. cit.* Plus spécifiquement, sur la place de l'ingénieur en France, voir Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur moderne : l'École des ponts et chaussées, 1747-1851*,

notamment introduit sur la péninsule durant le *decennio francese* napoléonien<sup>47</sup>, mais aussi, plus directement, l'évolution pré-unitaire du corps d'ingénieurs dans le royaume de Sardaigne<sup>48</sup>.

### UN PROGRAMME PENSÉ DANS LA PRÉCIPITATION ET LES DIFFICULTÉS DE SA MISE EN ŒUVRE

Le volontarisme étatique en ce qui concerne l'aménagement du territoire, à la portée toute symbolique à l'heure de l'unification, ne s'appuie pas sur une nouvelle logique administrative. Sans doute dans une optique de facilité et de recherche rapide d'efficacité, le « nouveau » s'inscrit dans la continuité de l'ancienne organisation prévalente dans le royaume de Sardaigne, ce qui est par ailleurs le cas concernant de nombreuses autres prérogatives étatiques<sup>49</sup>. Mais dans la pratique, peut-on parler pour autant d'efficacité trouvée en matière de mise en œuvre d'une telle politique de travaux portuaires ? Pour les premières années, rien n'est moins sûr et cela n'est pas seulement du fait de l'indéniable mobilisation des finances publiques dans l'économie militaire, mais sans doute aussi d'une certaine précipitation peu propice à l'élaboration d'un programme cohérent, ce qui, à la marge, à d'ailleurs pu être dénoncé

---

Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées, 1992 ; et pour se faire une idée plus claire en ce qui concerne l'Italie, voir Luigi Blanco, éd., *Amministrazione, formazione e professione : gli ingegneri in Italia tra Sette e Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 2000.

47 Cf. Armando Vittoria, *La strada della Nazione. Opere pubbliche e riforme istituzionali nel Decennio francese (1806-1815)*, Roma, Carocci editore, 2017 ; Giuseppe Foscari, « Ingegneri e territorio nel regno di Napoli tra età francese e Restaurazione : reclutamento, formazione e carriere », in Maria Luisa Betri, Alessandro Pastora, éd., *Avvocati Medici Ingegneri. Alle origini delle professioni moderne*, Bologna, Clueb, 1997, p. 279-291 ; ou encore Giuseppe Foscari, *Dall'arte alla professione : l'ingegnere meridionale tra Sette e Ottocento*, Naples, ESI, 1995.

48 Cf. Alessandra Ferraresi, « Per una storia dell'ingegneria sabauda : scienza, tecnica, amministrazione al servizio dello Stato », in Luigi Blanco, éd., *Amministrazione, formazione...*, *op. cit.*, p. 91-299.

49 Cf. Fulvio Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, Roma, Bari, Laterza, 2011 ; Leonida Tedoldi, *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità al XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2018 ; Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996 ; Angelo Porro, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'Intendente subalpino al Prefetto italiano (1842-1871)*, Milano, Giuffrè, 1972.

à la chambre des députés, comme par De Blasiis en 1863<sup>50</sup>. En 1867, le ministre Stefano Jacini lui-même le reconnaît. S'il met en avant les mérites de la politique d'aménagement engagée, il ne peut éluder la question des difficultés qu'a pu présenter l'exécution des ouvrages maritimes. La majeure partie de ceux-ci ont été envisagés sur la base de simples « *progetti di massima*<sup>51</sup> », déclarations de principe, auxquels se sont ensuite substitués des projets complets et définitifs<sup>52</sup>. Il rajoute que ces ouvrages requièrent des dépenses si importantes que leur réalisation peut s'avérer plus dommageable qu'utile<sup>53</sup>, fait mention des difficultés techniques, administratives, qui ont causé de notables retards, dès le stade notamment des travaux préparatoires visant par exemple à récupérer les pierres nécessaires ou à transporter tous les matériaux<sup>54</sup>. Certes, Jacini, qui quitte le ministère des Travaux publics la même année, ne remet pas en cause son bilan et cherche au contraire à légitimer l'action gouvernementale, mais d'une telle manière qu'il donne finalement l'impression que la construction du nouvel État italien ne peut être assimilée à une forme de rationalisation « libérale », mais relève tout au plus d'un certain bricolage administratif. Les erreurs ne seraient d'ailleurs pas critiquables, mais s'expliqueraient finalement par la grandeur du volontarisme de l'État visant à servir des intérêts politiques et militaires desquels pouvait dépendre son existence même. Voilà qui pourrait donc justifier le manque d'études préalables, les modifications successives des délibérations, l'accroissement des dépenses, les retards dans les travaux, la précipitation dans les grands chantiers. Jacini souligne aussi qu'il faut prendre en compte une difficulté non moindre : celle de l'adaptation à une nouvelle administration pour le personnel d'une grande partie du nouveau royaume, autrefois privé des traditions que reprenait le nouvel État, et même parfois des règles écrites, sous-entendant finalement que le gouvernement centraliste inspiré du modèle administratif piémontais était plus apte à respecter de telles traditions législatives et réglementaires que les ex-administrations locales<sup>55</sup>. Mais cela ne masquerait-il

50 ACS, Ministero dei lavori pubblici, Porti e fari 15, Camera dei deputati, discussione del disegno di legge relativo alla formazione d'un porto nella rada di Bosa, 1863.

51 Trad. : « plans d'ensemble »

52 Stefano Jacini, *op. cit.*, p. 58.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*, p. 59.

55 *Ibid.*, p. 132.

pas d'autres problèmes concernant à la fois l'État central et les limites dans la pratique de l'idéologie libérale ? Si l'on se penche sur quelques dossiers d'archives relatifs à la réalisation des travaux portuaires dans les années 1860, ce n'est pas tant ce souci d'adaptation administrative dans les nouvelles localités intégrées qui nous marque de premier abord, mais les difficultés qui peuvent apparaître au niveau des marchés publics, soit dans le cadre de la relation entre État et entreprise.

Premièrement, à l'aube de l'Unité, un certain nombre de travaux mis à l'adjudication ne trouvent pas d'adjudicataires *via* la procédure officielle d'adjudication, celle des enveloppes scellées, des offres au rabais, de la procédure censée favoriser la libre concurrence. Tel est par exemple le cas pour le chantier de Tortoli, celui de Bosa<sup>56</sup> ou encore celui de Messine<sup>57</sup>. Nombre de grands entrepreneurs, voyant dans cette politique unitaire de grands travaux une opportunité de gagner des marchés, préfèrent la voie discrétionnaire de laquelle ils comptent tirer plus grand avantage<sup>58</sup>. Cela n'est pas sans mettre en porte-à-faux l'administration publique dans la négociation des conditions de réalisation des travaux.

En second lieu, une fois le marché attribué, il est fréquent que les entrepreneurs renégocient les conditions. Cela peut se faire au gré des aléas, des imprévus, les cahiers des charges prévoyant à cet égard une certaine flexibilité, mais aussi dans le cadre d'un certain rapport de force entre l'entreprise et l'État qui, malgré l'existence de conflits, pousse parfois l'administration publique à l'indulgence. Les coûts augmentent, les retards sont nombreux, mais il faudrait que les travaux avancent, bien que l'on compte de nombreux projets redimensionnés ou tout simplement abandonnés. À cet égard, parmi d'autres, un cas comme celui de Bosa s'avère des plus intéressants à étudier tant les concessions faites à l'entrepreneur Vittorio Fogu sont nombreuses et aboutissent à un gaspillage des ressources publiques pour un projet en échec<sup>59</sup>. Cependant, il apparaît plus judicieux ici de s'interroger sur un port autrement important, celui de Naples, ancienne capitale tout juste déchu.

---

56 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, Porti e fari 14.

57 *Ibid.* 109.

58 Cf. Nathan Brenu, « Du contournement des procédures officielles d'adjudication de travaux publics dans l'Italie post-unitaire », *Droit et Ville*, n° 90, 2020, p. 155-165.

59 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, Porti e fari 14.

## LE PORT DE NAPLES EN QUESTION : UN RÉÉQUILIBRAGE NORD/SUD AVORTÉ ?

### UN PROGRAMME DE TRAVAUX SURDIMENSIONNÉ ?

Le 6 juin 1861, Cavour meurt. Dans l'année qui suit, Urbano Rattazzi, appartenant à la gauche, mais ayant conclu un pacte politique avec la droite de Cavour dès 1852, devient président du conseil. Il fait rentrer au gouvernement Agostino Depretis, un républicain mazziniste nommé ministre des Travaux publics. L'aventure gouvernementale pour ces gens de gauche est de courte durée, à cause des polémiques suivant la journée de l'Aspromonte, quand l'armée royale a dû s'opposer à la tentative de Giuseppe Garibaldi et de ses volontaires de prendre Rome et de démettre le pape Pie IX. Avant cela, le 12 avril 1862, c'est à Depretis en tant que ministre de présenter la loi pour le nouveau port de Naples à la chambre des députés. Il y parle alors de cette ville méridionale particulièrement peuplée, centre d'un important commerce maritime malgré les dimensions minimales de l'infrastructure portuaire marchande, les difficultés d'accostage, le peu de profondeur du bassin, le manque de chantiers navals, de docks ou d'entrepôts de libre réexportation si utiles au développement des transactions commerciales. Il y affirme que « l'opinion publique » dans le Mezzogiorno s'est préoccupée depuis des années de la condition de ce port, que plusieurs projets ont été imaginés par des ingénieurs de talent afin de l'améliorer, que même le gouvernement bourbonien déchu a ressenti le besoin de s'occuper d'une telle question, mettant en place des commissions spéciales sans qu'aucune proposition ne soit finalement mise en œuvre. Enfin, il explique qu'aux anciennes raisons, s'ajoute désormais celle de l'expansion des relations commerciales et du développement d'un réseau de voies ferrées convergeant en cette ville et y rencontrant les anciennes routes de la Méditerranée, notamment celles de l'Orient. Colossal projet que celui de cet ouvrage portuaire comparable, selon Depretis, aux digues de Plymouth et surtout de Cherbourg<sup>60</sup>.

60 *Ibid.* 115, Progetto di legge presentato dal ministro dei lavori pubblici (Depretis), Camera dei Deputati, 12 avril 1862.

Le 27 septembre 1863, un décret royal est pris en faveur du projet du nouveau port de Naples. Un peu moins d'un an plus tard, une commission formée à ce propos, et qui a pour rapporteur le député Federico Pescetto, futur ministre de la Marine en 1867, renchérit : le nouveau port de Naples fait partie des plus importants ouvrages publics du nouvel État italien qui ne doit en aucun cas suivre le mauvais exemple du gouvernement bourbonien, lequel n'avait jamais fait commencer les travaux. C'est un devoir pour le nouvel État, ayant renversé l'Ancien Régime, que de réussir là où ce dernier avait failli<sup>61</sup>. De nombreux projets ont été proposés depuis la proclamation du royaume d'Italie, par des commissions spéciales, mais aussi par des acteurs privés tels que celui de l'ingénieur Fiocca<sup>62</sup> particulièrement apprécié du gouvernement et impliquant dans la réalisation de l'ouvrage des capitalistes de premier ordre. L'ingénieur et constructeur Luigi Rotondo, quant à lui, propose son propre projet et critique une certaine folie des grandeurs autour de la question du port de Naples. Il s'attaque notamment au projet d'une commission d'ingénieurs formée à Gênes en 1861 qui envisageait alors un bassin d'une superficie bien supérieure à celle des bassins des ports de Marseille, de Livourne, de Hambourg, d'Anvers, de Liverpool et de Londres, connaissant pourtant des mouvements commerciaux autrement plus importants que Naples<sup>63</sup>. Pour commencer les travaux de ce nouveau port, dont l'incroyable coût total est estimé par la commission génoise à près de 40 millions de liras, 3,2 millions doivent être dégagés dès les premières années afin de pouvoir réaliser une première partie du môle oriental, cette somme étant répartie sur trois ans : 700 000 pris sur l'exercice de 1862, 1,5 million sur celui de 1863 et un million sur celui de 1864. Si le financement dégagé par l'État pour le nouveau port de Naples, dans ces premières années d'Unité, est en vérité moins important que celui dégagé pour les ports de Gênes ou de Livourne, l'ampleur du défi napolitain semble relever d'une forme de légitimation

61 *Ibid.*, Relazione della Commissione permanente di finanze sul progetto di legge per la convalidazione del Reale Decreto del 27 settembre 1863 portante una diversa applicazione dei fondi destinati alle opere del porto di Napoli, Senato del Regno, 2 janvier 1865.

62 Giustino Fiocca, *Relazione sul progetto del Porto di Napoli*, Napoli, Stabilimento Tipografico in vico SS. Filippo e Giacomo 26, 1863.

63 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, Porti e fari 115, Relazione della commissione sul progetto di legge presentata dal ministro dei lavori pubblici, Relatore Pescetto, Tornata del 20 giugno 1864.



du nouvel État : il s'agit de promettre à une capitale déchu un avenir de prospérité économique. Mais la gestion du dossier n'est pas sans provoquer quelques conflits opposant des notables locaux au gouvernement central. Qui lit à l'époque le journal napolitain *L'Italia* a pu en suivre quelques enjeux.

### UN MANQUE DE CONSIDÉRATION POUR LES POUVOIRS LOCAUX ?

Le journal *L'Italia* est dirigé par Francesco De Sanctis, grand partisan de l'Unité, député dès 1860, puis ministre de l'instruction publique entre 1861 et 1862, libéral démocrate, de gauche modéré, passé à l'opposition dès 1862, année de la fondation du journal. Il ne réaccepte une charge ministérielle qu'entre 1878 et 1880, la gauche étant au pouvoir depuis 1876. Fervent opposant au régime bourbonien, ayant notamment participé comme membre de la *Grande Società dell'Unità Italiana* aux émeutes de mai 1848, il est emprisonné en 1850 pour trois ans. Il s'exile ensuite au nord, à Turin, puis à Zurich, et ne revient à Naples qu'une fois l'Italie unifiée. Il retrouve alors comme collaborateur de son journal, après 1862, Luigi Settembrini qui a dirigé la *Grande Società*<sup>64</sup>.

Luigi Settembrini, comme De Sanctis, est franc-maçon. Ce fils d'un révolutionnaire de 1799 fonde en 1835 les *Figliuoli della Giovine Italia*, ce qui lui vaut une arrestation pour conspiration suivie d'une absolution. En 1847, la publication anonyme de l'opuscule anti-bourbon *Protesta del popolo delle Due Sicilie* l'oblige à s'exiler à Malte, mais il en revient dès 1848 et fonde en juillet avec Silvio Spaventa, Cesare Braico ou encore Filippo Agresti la *Grande Società dell'Unità Italiana* dont l'activité lui vaut un nouvel ordre d'arrestation et une condamnation à mort convertie par la suite en réclusion à perpétuité, puis à dix années d'exil en Amérique. Libéré par son fils durant le voyage, d'une façon assez rocambolesque, il reste à Londres jusqu'en 1860<sup>65</sup>. Il retourne à Naples dès que la ville est prise par les troupes de Garibaldi. Il y refuse la direction générale

64 Cf. Paolo Orbieto, *De Sanctis*, Roma, Salerno editrice, 2015.

65 Cf. Luigi Settembrini, *Ricordanze della mia vita*, Catanzaro, La Rondine, 2011.

des travaux publics, mais accepte la fonction d'inspecteur général de l'instruction publique avant d'enseigner dès 1862 la littérature italienne à l'Université. Il est le fondateur de l'*Associazione unitaria costituzionale* dont *L'Italia* est l'organe de presse.

Ce journal, dont le siège est à Naples, 22 rue Toledo, avant qu'il ne soit déplacé en 1866 à Florence, alors capitale d'Italie depuis plus d'un an, n'est pas à confondre avec un journal homonyme de Turin. Dans l'Italie d'alors, il y a *L'Italia* et *L'Italia* et l'entente n'est pas des meilleures. En 1864, les deux journaux sont en conflit : *L'Italia* turinois attaque *L'Italia* napolitain jugeant deux de ses articles contradictoires. Le premier affirmait que Turin était une ville noble, mais n'avait jamais été le centre culturel et intellectuel d'Italie, l'autre qu'elle avait tout de même été un temps le bras et la tête de l'entreprise unitaire. Pour l'association unitaire constitutionnelle, il n'y a aucune contradiction entre ces affirmations<sup>66</sup>. Par ailleurs, par le biais du journal napolitain, l'association s'inquiète des grands projets portuaires lancés par l'État central considérant un tel volontarisme et une telle précipitation comme particulièrement risqués pour les caisses publiques<sup>67</sup>.

Le 20 avril 1864, un article de *L'Italia* s'attaque au ministre des Travaux publics Luigi Federico Menabrea, ingénieur, général, homme politique d'origine savoyarde. Ce dernier est accusé de vouloir convertir en loi le décret royal du 27 septembre 1863 concernant le nouveau port de Naples et les fonds qui y sont destinés, et de ne pas trop ébruiter cette proposition. D'une manière plus générale, c'est le manque de considération avec lequel l'État central semble traiter les pouvoirs locaux qui est dans la ligne de mire. Une commission a été formée à Naples par des notables locaux. Elle est composée de nombreux ingénieurs du génie civil, ainsi que des membres de la chambre de commerce, dont deux capitaines maritimes. Elle a réalisé de nombreuses études concernant le port dont les résultats s'opposent aux affirmations du ministre, notamment en ce qui concerne les travaux à réaliser dans la partie orientale du port que Menabrea place au cœur du projet, se basant sur ce qu'en avait décidé une commission génoise<sup>68</sup>. Gênes avait été annexée au royaume de Sardaigne le 4 janvier 1815 avec le congrès de Vienne. La décennie précédant l'Unité,

66 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, *Porti e fari* 114, *L'Italia*, 31 dicembre 1864.

67 *Ibid.*, *Alcuni articoli del giornale L'Italia scritti in 1864*.

68 *Ibid.*, *L'Italia* 20 marzo 1864.

les affaires concernant les travaux portuaires en ce royaume, notamment ceux projetés sur l'île de Sardaigne, étaient principalement traitées à Gênes où se trouvait la direction des travaux maritimes du corps royal du génie<sup>69</sup>. Une fois l'Italie unifiée, l'institution restée à Gênes voit son champ d'action s'étendre à tous les ports du royaume d'Italie.

L'article de *L'Italia* attaque la prédisposition ministérielle à s'appuyer sur la commission centrale génoise alors même qu'une commission locale a été formée pour travailler sur le projet, ce qui n'est pas sans rappeler les nombreux conflits à l'aube de l'Unité sur la question de la centralisation des pouvoirs<sup>70</sup>. De plus, le ministre a parlé d'une autre commission formée en 1863 sur laquelle l'auteur ou les auteurs de l'article affirment ne rien savoir et saisissent donc l'occasion pour dénoncer dans le nouvel État ce que les libéraux avaient usage de critiquer dans l'Ancien Régime bourbonien, à savoir les *arcana imperii*, ce que l'on cache au « public » :

*si minaccia risolvere la questione del porto mercantile di Napoli quasi per sorpresa, con un progetto elaborato nel mistero e del quale si tacciono perfino i nomi degli autori.*

*In uno stato costituzionale in cui l'opinione pubblica è sovrana, e nel quale come è sacro debito contribuire alle imposte, così è sacro diritto controllare l'amministrazione pubblica, non è il segreto della burocrazia il modo più acconco di raccomandare concetti e provvedimenti dalla cui assennatezza e opportunità dipendono gravissimi e positivi interessi. Non è più il tempo che si creda nè all'onnipotenza, nè alla infinita ed imperscrutabile sapienza di chi siede nei consigli della corona.*

*Noi domandiamo però che la luce si faccia sul nuovo progetto che il Ministero ha fatto elaborare con tanta segretezza : abbiamo il diritto e il dovere di domandare che questo progetto sia reso di pubblica ragione e che prima della sua discussione in Parlamento l'opinione pubblica abbia il tempo sufficiente per pronunciare il suo verdetto.*<sup>71</sup>

69 Archivio di Stato di Genova Prefettura sarda 198.

70 Cf. Fulvio Cammarano, *op. cit.* ; Francesco Bonini, « La centralizzazione amministrativa e il potere locale », in Luigi Blanco, éd., *Ai confini dell'Unità d'Italia. Territorio, amministrazione, opinione pubblica*, Trento, Fondazione Museo storico del Trentino, 2015, p. 137-152 ; Alberto Caracciolo, *Stato e società civile. I problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1960 ; Guido Melis, *op. cit.* ; Claudio Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1864 ; Angelo Porro, *op. cit.* ; Ernesto Ragioneri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967 ; Raffaele Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, 1988, Bologna, Il Mulino, 1995. Il faut aussi rappeler que nombres d'idées libérales de 1848 allaient dans le sens du fédéralisme : voir par exemple Luca Mannori, « Quale federalismo per la cultura politica risorgimentale », in Luigi Blanco, éd., *Ai confini dell'Unità d'Italia...*, *op. cit.*, p. 41-86.

71 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, Porti e fari 114, *L'Italia* 20 marzo 1864. Trad. : « pèse la menace que l'on ne résolve la question du port de commerce de Naples presque

Quelques mois plus tard, en décembre 1864, les « unitaires constitutionnalistes » continuent de mettre en avant le rôle que les notables locaux devraient selon eux avoir dans l'élaboration du projet de restructuration portuaire napolitaine. Ils glorifient le rôle de la chambre de commerce et cherchent à flatter dans le même temps Alfonso La Marmora, voulant sans doute profiter de sa nomination comme nouveau président du conseil des ministres le 28 septembre 1864, à la suite de Marco Minghetti.

*La nostra Camera di Commercio ed Arti è sempre sollecita quando si tratta di cogliere alcuna occasione atta a promuovere i vantaggi e la prosperità del nostro Commercio. Fu la prima a formare un voto per la Linea ferrata tanto importante di Ceprano-Rieti, per congiungere Napoli, con diretto camino, all'Italia centrale; la prima a propugnare la Linea Beneventana per Foggia, e l'altra Campano-Sannitica : i suoi voti, che sono quelli dell'Intera Città e Provincia di Napoli, si possono dire oggi coronati di buon successo. Ora la stessa Camera di Commercio è la prima a compire un atto di riconoscenza dovuto verso il Generale Lamarmora, il quale a con tanto affetto propugnato gl'interessi di queste provincie meridionali, e particolarmente della Città di Napoli; ed è da sperare che l'esempio di lei sia seguito da altri Consessi. Ed è anche la prima a formare un voto ragionato per appoggiare la proposta annunziata al Parlamento dallo stesso General Lamarmora, cioè di cedere alla Marina mercantile il Porto da guerra.<sup>72</sup>*

---

par surprise, avec un projet élaboré dans le mystère dont on va jusqu'à taire le nom des auteurs. Dans un État constitutionnel dans lequel l'opinion publique est souveraine, et dans lequel, comme il est dette sacrée que de contribuer aux impôts, il est aussi droit sacré que de contrôler l'administration publique, le secret de la bureaucratie n'est pas la meilleure façon pour inviter à faire des choix et prendre des mesures dont, de l'étroitesse et de l'opportunité, dépendent de si graves et positifs intérêts. Il est fini le temps de la croyance en l'omnipotence, en l'infinie et insondable sagesse de qui siège dans les conseils de la couronne. Nous demandons au contraire que lumière soit faite sur le nouveau projet que le ministère a fait élaborer de manière confidentielle : nous avons le droit et le devoir de demander que ce projet soit rendu à la raison publique et qu'avant sa discussion au Parlement, l'opinion publique ait suffisamment de temps pour prononcer son verdict. »

72 *Ibid.*, L'Italia 3 décembre 1864. Trad. : « Notre chambre de commerce et des arts est toujours sollicitée quand il s'agit de saisir une opportunité de promouvoir les avantages et la prospérité de notre commerce. Elle fut la première à voter pour un ouvrage aussi important que celui de la voie ferrée de Ceprano-Rieti, pour relier Naples à l'Italie centrale par une voie directe ; la première à préconiser la ligne Beneventana pour Foggia, et l'autre Campano-Sannitica : nous pouvons dire que ses votes, qui sont ceux de l'entière ville et province de Naples, sont couronnés de bon succès. Désormais, la même chambre de commerce est la première à faire acte de reconnaissance au Général Lamarmora, lequel s'est battu avec beaucoup d'implication pour les intérêts de ces provinces méridionales et particulièrement de la ville de Naples ; et il est à espérer que son exemple soit suivi par d'autres collègues. C'est d'ailleurs aussi la première à exprimer un vote raisonné pour appuyer la proposition annoncée au parlement par le même général Lamarmora visant à céder à la marine marchande le port de guerre. »

Ils espèrent que le roi suive le jugement de Lamarmora et vantent la prospérité napolitaine qui découlerait d'un tel choix. L'argument mis en avant relève clairement de la sauvegarde des intérêts d'une ancienne capitale. Ils affirment qu'il n'est plus question qu'elle soit capitale, mais qu'elle ne peut non plus tomber dans la décadence après avoir occupé un tel rôle<sup>73</sup>. Quelques jours plus tard, ils rappellent qu'elle reste le centre naturel de gravitation des populations du Mezzogiorno, affirment qu'il lui faut un avenir économique prospère et s'inquiètent d'un possible gaspillage d'argent public si le projet portuaire n'est pas convenablement élaboré<sup>74</sup>.

Cependant, en cette même année de 1864, le projet semble bien loin d'aboutir quand, loin d'un si grand débat politique, mais dans la réalité du chantier même, les problèmes semblent advenir dès les travaux préparatoires.

#### LES TRAVERS D'UN MARCHÉ PUBLIC

Le programme italien de travaux publics semble attirer divers entrepreneurs étrangers, notamment anglais, qui y voient sans doute une opportunité d'obtenir quelques concessions. Tout comme nombre d'entrepreneurs italiens, ils ne semblent guère faire toujours grand cas de la procédure officielle d'adjudication des travaux et y préfèrent la négociation directe et privée, notamment par le biais de relais dans le monde politique<sup>75</sup>, tel le député Carlo Arrivabene dans le cas des frères Waring<sup>76</sup>. En ce qui concerne le port de Naples, le financier français Gustave Delahante, l'un des fondateurs du *Credito Italiano*, qui a notamment fait ses armes

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*, L'Italia 27 dicembre 1864. On reconnaît du reste dans cette histoire une certaine marginalisation d'élites locales dans le processus de construction nationale, marginalisation qui rappelle celle mise en évidence par Samuel Fettaah en ce qui concerne Livourne : Samuel Fettaah, *Les limites de la cité. Espace, pouvoir et société à Livourne au temps du port franc. XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle*, Rome, École française de Rome, 2017.

75 Notons que les relations parfois plus qu'ambiguës entre entrepreneurs en travaux publics et politique ne sont pas propres à l'Italie, ni à cette période. Voir, pour ne citer qu'un exemple, Dominique Barjot, « Les entrepreneurs et la politique. L'exemple du bâtiment et des travaux publics », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 23, 1992, p. 5-24.

76 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, *Porti e fari* 114, Arrivabene al Ministro dei Lavori Pubblici, Torino, 15 luglio 1864. Par ailleurs, les frères Waring ont aussi le même type de vues en France, voir par exemple 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.

à la direction de diverses compagnies de chemins de fer ou encore à la compagnie des mines de la Loire<sup>77</sup>, est particulièrement intéressé par la réalisation des travaux. Il propose de les effectuer selon le « système Bailly », soit en avançant les capitaux nécessaires à l'exécution des travaux via la formation d'une société italienne en échange de concessions, telle la concession des docks<sup>78</sup>. Cependant, ses multiples propositions semblent avoir été toutes écartées par le gouvernement, et il n'a pu – comme il le dit lui-même – que se borner à s'associer à l'entrepreneur adjudicataire Antonio Gabrielli. Ce dernier semble exercer de Londres, mais ne manque pas de vues sur l'Italie. Quand Turin en est la capitale, il y a son domicile officiel, les adjudicataires de travaux publics devant avoir une adresse dans le pays. Quand Florence devient la capitale en 1865, il fait transférer celle-ci dans cette ville auprès du bureau du juriste Felice Bozzi, via dei benci 15<sup>79</sup>. Cependant, s'il a pris le marché public napolitain, il sous-traite la réalisation des travaux.

Le 4 mai 1864, Gabrielli écrit au ministère des Travaux publics pour se plaindre d'un manque de moyens concernant le chantier portuaire pour lequel il est engagé. Il a obtenu en concession deux carrières de l'État, celle de Pozzuoli et celle de Granatallo qui ne fournissent pas selon lui assez de pierres pour exécuter les travaux<sup>80</sup>. Ceux-ci concernent les prémisses du nouveau port de Naples : un prolongement de la jetée du môle San Vincenzo, dit « du Levant », au coût de 3,2 millions de liras. À ce premier contrat s'est rapidement ajoutée une convention supplétive qui fixe le prix du transport des pierres en bateau à vapeur, donne six mois supplémentaires pour réaliser l'entreprise, indique que la nature des travaux est susceptible d'être modifiée<sup>81</sup>, et oblige l'adjudicataire

77 Pour plus d'informations sur Gustave Delahante, voir notamment Bertrand Gille, *La banque française au XIX<sup>e</sup> siècle. Recherches historiques*, Genève, Librairie Droz, 1970 ; Dominique Barjot, Eric Anceau, Nicolas Stoskopf, éd., *Morny et l'invention de Deauville*, Paris, Armand Colin, 2010 ; ou encore Pierre Guillaume, *La Compagnie des mines de la Loire (1846-1854). Essai sur l'apparition de la grande industrie capitaliste en France*, Paris, PUF, 1966.

78 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, *Porti e fari* 114, Gustave Delahante à monsieur le ministre des Travaux publics, Turin, 21 juin 1864.

79 *Ibid.* 115, Atto di citazione in via sommaria a mente degli articoli 389 alinea 2 del Codice di Procedura Civile, e 10 della legge sul Contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865, Firenze, 9 gennaio 1866.

80 *Ibid.* 114, Antonio Gabrielli al Ministero dei Lavori Pubblici, Torino, 4 maggio 1864.

81 *Ibid.*, Memoria della Commissione incaricata di riferire intorno ai primi lavori del nuovo porto di Napoli al Ministero dei Lavori Pubblici, Napoli, 22 luglio 1864.

à construire six nouveaux bateaux pour transporter les pierres. Cette obligation, Gabrielli ne l'a pas respectée et en mai 1864, il est en retard. Il affirme que deux des bateaux sont en cours de construction à Naples, deux autres à Livourne et deux à Malte, mais on le somme de fournir une preuve que la construction à Livourne et à Malte a bel et bien commencé<sup>82</sup>.

La direction supérieure des ports et phares de la province napolitaine n'est guère en bon terme avec cet entrepreneur, et les versions respectives quant aux raisons du retard des travaux divergent considérablement. Selon les inspecteurs, Gabrielli a mal préparé les travaux et n'exploite pas à leur juste potentiel les deux carrières. Selon Gabrielli, le manque d'une avancée abritée ou d'une voie ferrée pour faciliter le transport et le déchargement des pierres, ainsi que l'incompétence napolitaine dans le domaine de l'exploitation des pierres, explique le retard<sup>83</sup>. L'argument semble néanmoins manquer de solidité, car il ne l'évoque pas outre mesure au cours de ses conflits successifs avec l'administration, d'autant qu'il était déjà censé être au courant des conditions de transport avant de prendre le marché public.

L'affaire est assez importante pour avoir justifié la formation d'une commission par le gouvernement afin d'enquêter sur les conditions des travaux publics à Naples. Il s'agit de la commission Barbarava qui porte le nom de son président, l'ingénieur Luigi Barbarava, ancien député du royaume de Sardaigne avant de devenir en 1848 premier officier du ministère des Travaux publics de ce royaume, puis commandeur et vice-président du conseil supérieur des travaux publics, à l'aube de l'Unité. Si Gabrielli se justifie en dénonçant le règne napolitain de la fainéantise, de la camorra et de la corruption encouragée par les autorités locales, la commission soupçonne quant à elle quelques amabilités d'un inspecteur de la province napolitaine envers Gabrielli, lui laissant profiter d'un certain flou administratif quant à la réalisation d'aménagements annexes imprévus initialement et dont le coût s'élèverait à 300 000 livres<sup>84</sup>. Elle s'inquiète aussi des licenciements auxquels s'est adonné l'entrepreneur et du recours qu'il fait à l'emploi

82 *Ibid.*, L'ispezione e direzione superiore dei porti e fari nelle provincie napoletane al real ministero e segretaria di stato dei lavori pubblici, Napoli, 24 maggio 1864.

83 *Ibid.*, Gabrielli al signore comandante Galvagno, Alessandria, 24 luglio 1864.

84 *Ibid.*, Barbarava per la commissione al ministero dei lavori pubblici, Napoli, 6 luglio 1864.

de forçats sur le chantier<sup>85</sup>. Près d'un mois plus tôt déjà, le 18 juin 1864, le préfet de la province de Naples se lamentait auprès du ministre des Travaux publics de l'image affligeante que donnait du nouvel État ces prisonniers travaillant enchaînés sur le bord de la route, arguant également qu'enlever aux prolétaires un possible moyen de subsistance grâce au travail « libre » sur les grands chantiers ne pouvait que favoriser le brigandage<sup>86</sup>. La commission n'a cependant aucun pouvoir sur la question : ici la liberté d'industrie de l'entrepreneur, principe défendu par le nouvel État, contredit certaines ambitions de ce même État, parmi lesquelles celle de poser une politique d'investissement dans les travaux publics comme alternative, ou au moins comme complément, d'une politique répressive notamment marquée par l'état de siège initié en 1862 et par la loi Pica de 1863<sup>87</sup>.

Par ailleurs, cette même commission, si ces jugements peuvent parfois apparaître assez critiques, n'est pas là pour amplifier les litiges, mais pour les dépasser, examiner les différences de points de vue et tenter de faire avancer les travaux. Il faut pacifier les rapports, quitte à fermer les yeux sur quelques écarts, notamment vis-à-vis du cahier des charges qu'il s'agit alors d'adapter en fonction. Reste que dans le cas Gabrielli, cela ne suffira pas. Celui qui a déjà des vues sur d'autres chantiers à venir, comme celui de Brindisi dont il a eu connaissance grâce à un contact de la famille Majneri<sup>88</sup>, tente de négocier la continuité du chantier napolitain à son avantage, demande avec succès de multiples compensations et semble même essayer de se faire payer une seconde fois des versements déjà effectués<sup>89</sup>. Un peu moins d'un an plus tard, il menace de se retirer du marché et d'abandonner les travaux pour

85 *Ibid.*, Memoria della commissione incaricate di riferire intorno ai primi lavori del nuovo porto di Napoli al ministero dei lavori pubblici, Napoli, 22 luglio 1864.

86 *Ibid.*, Il prefetto della provincia di Napoli al ministro dei lavori pubblici, Napoli, 18 giugno 1864.

87 Sur cette politique répressive, voir entre autres, Roberto Martucci, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1980 ; ou encore Enzo Cicone, *La grande mattanza. Storia della guerra al brigantaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

88 La famille Majneri est composée de juristes et de politiciens. Elle est sans doute issue de l'ancienne noblesse lombarde : Cf. Marco Dotti, « Godere di credito. Finanza e istituzioni nella costituzione dell'élite lodigiana tra Seicento e Ottocento », in Pietro Cafaro, éd., *Ambizioni e reputazioni. Elite nel Lodigiano tra età moderna e contemporanea*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 13-46.

89 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici, Porti e fari 114, Relazione al ministero dei lavori pubblici sul merito delle domande avanzate dall'impresa del porto di Napoli e sul



lesquels il s'était engagé, à moins qu'on lui concède un prolongement avec plus d'avantages encore, réclamant par le biais de son avocat des indemnités compensatrices<sup>90</sup>. L'État ne renouvelle pas l'expérience et il n'obtiendra pas toutes les indemnités qu'il espérait. Mais celui qui est accusé par un inspecteur local d'avoir amplement profité de l'affaire, la sous-traitant à bas prix à un entrepreneur local du nom de Tafuri<sup>91</sup>, ne partira pas non plus lésé<sup>92</sup>.

En ce qui concerne le chantier napolitain, il semble que ce mauvais départ ait considérablement limité la poursuite des ambitions initiales, et il faut finalement attendre plus de deux décennies avant que des travaux d'ampleur soit réalisés pour le prolongement du môle San Vincenzo. Si Naples devient malgré cela un port de grande importance dès la seconde moitié des années 1870, pouvant dépasser en termes de trafic le port de Gênes, il ne joue cependant pas sur le même terrain que ce dernier – le port ligure connaissant pourtant lui-même une certaine faiblesse infrastructurelle, en comparaison, par exemple, d'un port comme celui de Marseille. Du port de Naples peuvent s'exporter des matières premières de l'Italie du Sud, et s'il connaît un succès certain dans le transport des passagers, c'est notamment, en pleine de la crise de l'agriculture, dans le cadre de l'émigration vers les Amériques<sup>93</sup>.

« *“Fare l'Italia” e “costruire lo Stato” sono le due facce della stessa medaglia*<sup>94</sup> ». L'unification poursuit l'objectif de hisser l'Italie au rang des grandes puissances. N'ayant pas le même niveau de développement des infrastructures que nombre des concurrents européens, le nouvel État investit dans les chemins de fer, les routes ou encore les ports. Les inégalités à

---

modo di definirle e di assodarle in armonia al voto emesso dalla commissione tecnica, Napoli, 22 settembre 1864.

90 *Ibid.* 115, L'avvocato Galvagno per l'esponente Gabrielli al ministro dei lavori pubblici, Torino, 16 ottobre 1865.

91 *Ibid.*, Corpo reale del genio civile, servizio tecnico dei porti, spiagge e fari al ministro dei lavori pubblici, Napoli, 10 novembre 1865.

92 *Ibid.*, Consiglio di Stato, sezione dell'interno, adunanza del 23 dicembre 1865.

93 Cf. Andrea Giuntini, *op. cit.* Sur l'émigration, voir Gianfausto Rosoli, éd., *Un secolo di emigrazione italiana (1876-1976)*, Roma, Centro studie emigrazione, 1978, ou encore Ercole Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979.

94 Luigi Blanco, « I confini dell'unificazione », in Luigi Blanco, éd., *Ai confini dell'Unità d'Italia, op. cit.*, p. 13-38. Trad. : « “Faire l'Italie” et “construire l'État” sont les deux faces de la même médaille. »

l'intérieur du royaume d'Italie sont notables, notamment entre le nord et le sud. Les premières années de l'Unité, l'investissement gouvernemental est plus important dans les ports de Gênes et de Livourne que dans ceux du sud, ce qui peut avoir tendance à creuser encore de telles inégalités, même s'il est envisagé dans les années suivantes d'égaliser quelque peu la balance. Dans un contexte de politique libre-échangiste, l'application au royaume entier des anciens tarifs douaniers appliqués dans le royaume de Sardaigne et le volontarisme étatique en termes d'aménagement peuvent également creuser plus généralement les inégalités sociales, les coûts des travaux étant assumés par les impositions générales ou l'emprunt, soit la spéculation privée sur la dette publique.

Au niveau des modalités de financement du programme de grands travaux portuaires envisagé dans la précipitation, le gouvernement tend d'abord à légiférer au cas par cas, tout en envisageant l'extension à tout le pays de la méthode classificatoire des ports qui était en cours dans le royaume de Sardaigne. Celle-ci définit le niveau d'investissement étatique selon une catégorisation portuaire par degré d'importance des ports. Mais à quelque niveau que ce soit, le pouvoir central doit officiellement avoir son mot à dire bien que, dans la mise en œuvre, cela n'est pas forcément gage d'efficacité. Ambition irraisonnée et précipitation ne font pas bon ménage, d'autant qu'elles peuvent attiser les convoitises d'entrepreneurs en travaux publics plus enclins à la renégociation des conditions des marchés publics qu'au respect des réglementations officielles.

Si le centralisme étatique s'exprime notamment par la maîtrise de la technostructure, cela n'est pas sans provoquer par ailleurs quelques polémiques avec des notables de ce qui, de fait, est reclassé comme périphérie. Le cas napolitain en est emblématique. Ancienne capitale déchue, le nouvel État lui promet un avenir économique prospère et radieux grâce aux travaux portuaires qui ne s'étaient pas faits sous les Bourbons et qu'il compte, dans un élan de légitimation, y faire réaliser. Mais le projet est pensé dans l'ex-royaume de Sardaigne, et des notables de la gauche napolitaine, notamment De Sanctis et Settembrini, n'hésitent pas à s'insurger contre ce qu'ils considèrent être le signe d'un mépris pour les pouvoirs locaux, un abus d'autorité, l'expression d'un pouvoir discrétionnaire contraire à ce que devrait être un État « libéral » respectueux de l'« opinion publique ». De plus, le manque de concertation risquerait selon eux d'aboutir à un projet mal élaboré, synonyme de

gaspillage d'argent public. Seulement, les articles publiés dans le journal *L'Italia* sont-ils encore trop dévoués à l'argumentation politique, car la même année, alors que de premiers investissements ont déjà été faits, les problèmes sur le chantier se posent dès les travaux préparatoires, laissant place à l'échec quant aux promesses initiales.

D'un côté, si le programme de grands chantiers portuaires est donc bien envisagé comme un instrument d'unification à l'aube de l'Unité, voire de légitimation du nouvel État, il est aussi objet de conflits, révélant les inégalités de pouvoir, approfondissant potentiellement les inégalités sociales, pour un résultat contestable. De l'autre, la précipitation dans laquelle sont engagés de tels projets de construction participe par le choix des modalités officielles d'administration à l'affirmation d'un centralisme piémontais, avec les contestations politiques que cela implique, alors même que des complications se posent de manière bien plus triviale quant à la réalisation effective des travaux.

Il resterait, par le biais d'une étude croisée, à mesurer l'originalité d'une telle dialectique ici mise en évidence en ce qui concerne la fabrique du territoire portuaire italien à l'aube de l'Unité. Nous pouvons cependant émettre l'hypothèse suivante, tout en gardant en tête qu'il ne s'agit que d'un schéma bien réducteur : si le modèle anglais fut pris comme exemple au niveau de la politique fiscale, de libre-échange, avec un manque de considération pour la spécificité italienne et ses diverses difficultés socio-économiques, l'organisation administrative des travaux publics est quant à elle d'inspiration plus française, napoléonienne, centraliste, écartant la prise en compte de quelques spécificités territoriales et des nombreuses aspirations fédéralistes. Là peut-être se trouve un des nœuds du problème quant à la contradiction entre ambitions initiales et premiers résultats du programme de travaux portuaires envisagé.

Cependant, si l'on pourrait avoir tendance à insister sur ces raisons socio-économiques et politiques assez générales pour expliquer les promesses non tenues d'un tel programme, ou sur la précipitation problématique dans lequel il s'envisage, voire son manque de cohérence, sans doute faut-il également prendre en compte de manière conjointe les problèmes qui se posent à un autre niveau : dans le cadre même des marchés publics d'aménagement, quand une certaine logique entrepreneuriale peut venir de façon singulière contrarier la mise en œuvre d'une politique *a priori* destinée à sa propre expansion, ou quand les

objectifs publicisés d'une politique économique d'inspiration libre-échangiste sont contredits par la réalité des pratiques entrepreneuriales et administratives.

Nathan BRENU  
Centre de Recherche Nantais  
Architectures Urbanités  
Laboratoire AAU