

L'héritage des remparts. Un cas de municipalisme démocratique en Italie : Parme 1889-1914

In: Genèses, 10, 1993. Municipalismes. pp. 31-52.

Citer ce document / Cite this document :

Sorba Carlotta, Fracchiolla Jean, Magri Susanna. L'héritage des remparts. Un cas de municipalisme démocratique en Italie : Parme 1889-1914. In: Genèses, 10, 1993. Municipalismes. pp. 31-52.

doi : 10.3406/genes.1993.1153

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1993_num_10_1_1153

L'HÉRITAGE DES REMPARTS

UN CAS
DE MUNICIPALISME
DÉMOCRATIQUE EN ITALIE :
PARME 1889-1914

Carlotta Sorba

Étudier les institutions municipales et leurs politiques après l'unification nationale est devenu fréquent en Italie chez les historiens ; de nombreuses thèses de doctorat portent sur ce thème auquel se consacrent également des groupes de recherche. On peut sans doute attribuer ce nouvel intérêt à la forte poussée récente des études sur les processus de *nation-building* et leurs développements complexes, dont il faut souligner l'importance dans un pays comme l'Italie, où les contradictions et les limites de ce processus apparaissent aujourd'hui particulièrement profondes et peu explorées¹. C'est à partir de l'ensemble des interrogations qui s'ouvrent à ce propos – la construction de la citoyenneté, la configuration particulière des relations centre/périphérie, le passage qui conduit du gouvernement des notables à celui des partis – que maints chercheurs ont poussé leurs regards vers les réalités municipales, sur lesquelles on ne disposait jusqu'à maintenant que de bien peu d'études dont les perspectives ne fussent de caractère étroitement local².

Non que les dynamiques propres de l'organisation centralisée qui se consolide à l'époque libérale aient été complètement négligées par l'historiographie. De remarquables analyses ont été élaborées à ce sujet il y a quelques dizaines d'années par des chercheurs d'une certaine envergure comme Massimo Severo Giannini, Ettore Rotelli, Giuseppe de Cesare, Roberto Ruffilli et Claudio Pavone, dans le cadre d'une approche du problème de caractère proprement institutionnel et administratif³. Mais l'historiographie sociale était restée, elle, très éloignée de ce type de problématique.

1. Pour témoigner de la récente sensibilité des milieux italiens à ce thème, il suffira de signaler les titres des deux séminaires annuels organisés par la Società Italiana per lo Studio della Storia Contemporanea (SISSCO) en 1991 et 1992 : *La nazionalizzazione culturale degli Italiani* et *Autorità sociale e potere politico nella storia dell'Italia contemporanea*. Dans les deux cas la discussion a porté sur le problème de la difficile légitimation de l'État italien. A ce propos on lira aussi l'article de Raffaele Romanelli, «La nazione debole degli Italiani», *La rivista dei libri*, juin 1991.

2. L'article de Raffaele Romanelli souvent cité «La nazionalizzazione della periferia», *Meridiana*, n°4, 1988, marque le tournant dans l'orientation des recherches sur le rapport localité/nation dans l'histoire de l'Italie contemporaine.

3. Parmi les contributions les plus importantes de ces auteurs, citons : M.S. Giannini, *I Comuni*, Vicenza, Neri Pozza, 1967 ; E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli 1978 ; G. De Cesare, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano, Giuffrè, 1977 ; Maria Serena Piretti (éd.), *R. Ruffilli, Istituzioni, società, stato*, Bologna, Il Mulino, 1989-90, vol. I ; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli*, Milano, Giuffrè, 1964.

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba

L'héritage des remparts

4. Les ouvrages tête de file de cette nouvelle phase d'études ont été trois miscellanées, très différentes entre elles par leur approche des problèmes :

«L'Italia liberal-democratica.

L'amministrazione nella crisi dello stato», in *L'amministrazione nella storia moderna*, Archives ISAP, nouvelle série, n°3, Milano, Giuffrè, 1985, vol. II; le numéro monographique consacré à «Borghesie urbaine dell'ottocento» de *Quaderni storici*, n° 56, 1984 ; enfin, Maria Pia Bigaran (éd.), «Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale», *Annali della Fondazione Basso*, Milano, F. Angeli, 1986.

5. L'étude du discours a prévalu dans les recherches qui se sont occupées de ce phénomène complexe qu'est le socialisme municipal. Cf. par exemple, Maurizio Degl'Innocenti (éd.), *Le sinistre e il governo locale in Europa*, Pisa, Nistri Listri, 1984.

6. Claudio Pavone, Mariuccia Salvati (éds) «Suffragio, rappresentanza, interessi», *Annali della Fondazione Lelio Basso*, vol IX, Milano, F. Angeli, 1989.

La relecture de ces études, d'où émerge une image quelque peu ambiguë et changeante de la centralisation «à l'italienne» fait apparaître avec clarté les apports de la vague de recherches plus récente⁴. L'abandon progressif des grandes synthèses a fait place à l'analyse de quelques aspects de la dyade centre/périphérie, ou bien à une orientation de la recherche à l'échelle locale qui privilégie l'étude des «pratiques» municipales plutôt que des «discours» sur le municipalisme⁵. En outre on a eu tendance à analyser les institutions locales et leurs activités en même temps que les sujets sociaux concernés en tant que protagonistes ou interlocuteurs. On voit ainsi apparaître non plus seulement les figures classiques des préfets mais aussi celles des fonctionnaires et des techniciens municipaux, des conseillers communaux dont sont tracées les biographies collectives, ou encore les profils des groupes d'intérêt les plus importants qui dialoguent avec les autorités municipales, les rôles de député et de maire, véritables carrefours de relations entre le local et le national. C'est du côté de l'histoire sociale des institutions – et notamment des études du corps électoral, des modalités de son élargissement et des transformations concernant les élus entre le XIX^e et le XX^e siècles⁶ – que sont apparues de nouvelles sollicitations et des perspectives inédites de recherche.

Parme, profil de la ville

Parme est un centre urbain de taille moyenne situé dans la plaine du Pô, au point de rencontre de trois régions : l'Émilie, la Lombardie et la Ligurie. Le fait d'avoir été la capitale d'un petit duché, sous la domination des Farnèses (1545-1731) puis des Bourbons (1731-1802), pèse beaucoup sur son économie et sa démographie au moment de l'intégration dans l'État unitaire (1860). Le caractère de ville-cour, de «petite capitale» ouverte à la culture européenne s'était affirmé sous le régime de Marie-Louise d'Autriche au cours de la première moitié du XIX^e siècle. Le pouvoir d'attraction de la cour de Marie-Louise est attesté par une croissance de la population urbaine non égalée par les autres villes du duché – de 29 841 unités en 1814 à 45 673 en 1859. Le trend démographique suivant ne connaît pas de hausse aussi forte : jusqu'en 1901, date à laquelle la province toute entière compte 270 000 personnes, la population oscille entre 45 000 et 49 000 unités ; en 1911 le recensement enregistre dans la ville à peine plus de 50 000 personnes.

Le démantèlement de la cour affecte profondément une économie urbaine qui lui est étroitement liée. Les fabriques publiques qui devaient leur existence à l'armée ferment, tandis que les manufactures de biens de luxe connaissent une crise profonde. Pendant les trois décennies qui suivent l'Unité, dominent les activités au service de l'économie agricole qui entoure la ville. C'est la modernisation de cette dernière qui entraîne à la fin du siècle le développement de l'industrie de transformation des produits agricoles (lait et viande de porc notamment). Dans le même temps les activités traditionnelles connaissent un nouvel essor : tournées vers la consommation de luxe (industrie de la chaussure et des corsets, parfumerie et faïencerie), elles restent caractérisées par un grand émiettement des unités de production.

Illustration non autorisée à la diffusion

Barrière San Michele. (Photothèque de l'Archivio storico comunale di Parma.)

On a vu ainsi s'ouvrir un filon d'études sur les institutions et les sociétés locales dans l'Italie libérale qui rend possible la comparaison, bien que les approches de la relation entre centre et périphérie ou entre localité et nation soient différentes. En effet, si chaque cas se présente comme une combinaison particulière de variables constatées par la recherche historique et se prête au jeu des ressemblances et des contrastes, c'est sur un fond qui demeure unitaire⁷. Ce dernier est constitué en bonne partie par les processus qui se recoupent diversement de «nationalisation» et de «modernisation⁸», abordés par toutes les recherches citées.

On peut, en simplifiant, ramener les résultats de ces études à deux interprétations différentes. La première, généralement avancée par qui a affronté le problème en partant de ses aspects sociaux, insiste sur l'enracinement profond du pouvoir des élites locales dans l'État unitaire. Face à ce pouvoir fragmenté, les tendances modernisantes de l'uniformisation juridique et civile apparaissent constamment vaincues. Ceux qui au contraire fondent

7. Cf. Aurelio Alaimo, *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'Unità*, Bologna, Il Mulino, 1990 ; Giuseppe Civile, *Il comune rustico. Storia sociale di un paese del Mezzogiorno nell'800*, Bologna, Il Mulino, 1991 ; Salvo Adorno et Carlotta Sorba (éds.), *Municipalità e borghesie padane tra Ottocento e Novecento*, Milano, Angeli, 1991 ; Roberto Balzani, *Un comune imprenditore. Pubblici servizi, infrastrutture urbane e società a Forlì 1860-1945*, Milano, Angeli, 1992. D'intéressantes enquêtes sur des cas locaux se trouvent dans *Le riforme crispine*, Archivio ISAP nouvelle série n°6, Milano, Giuffrè, 1990 et dans Cesare Mozzarelli, Ermanno Ferrari, *Il governo della città in età giolittiana*, Trento, Reverdito, 1992.

8. Sur l'emploi très controversé de ce terme, cf. Luciano Cafagna, «Comparazione e modernizzazione nella storiografia», in Pietro Rossi, *La storia comparata. Approcci e prospettive*, Milano, Il Saggiatore, 1990, p. 379 et suivantes.

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba
L'héritage des remparts

leur analyse sur les institutions et leurs mécanismes de fonctionnement, soulignent plutôt la centralisation de l'organisation mise en place tout de suite après l'unification et progressivement consolidée, et soutiennent qu'elle joue un rôle de frein du développement de la société italienne en canalisant la vitalité locale dans les voies engluantes de l'«intégration clientélaire⁹». Dans les deux cas se dessine néanmoins l'image d'une «nationalisation» difficile et contrastée, même si les différences d'accentuation sont souvent importantes entre les diverses recherches.

Ces études ont porté sur l'Italie libérale. Mais à partir des situations locales on a vu se dessiner une bipartition assez nette de cette période de l'Unité à la première Guerre mondiale, qui ne correspond pas à la périodisation traditionnelle de l'histoire nationale. Le tournant se situe à la fin des années 1880 ; il est marqué par l'élargissement du suffrage pour les élections locales et l'éligibilité des maires dans les communes les plus importantes en 1889, par l'articulation plus complexe de la vie politique sur la vie associative locale, conséquence de l'entrée dans les Mairies des forces démocratiques et socialistes, enfin par l'apparition de la «commune entrepreneur» institutionnalisée tardivement par la loi de 1903 sur les municipalisations.

La recherche présentée ici embrasse les deux décennies à cheval sur le siècle qui représentent, même pour un œil superficiel, une phase de croissance de la société civile et des institutions du gouvernement local où une culture des réformes semble prendre racine au sein de nombreux conseils municipaux. Elle porte sur une expérience de municipalisme démocratique «populaire» – désignation que se donnent d'elles-mêmes au cours des années 1890, de nombreuses directions municipales issues de coalitions progressistes où apparaissent des radicaux, des républicains et des socialistes réformistes¹⁰. Les données politiques ne suffisent pas à caractériser cette expérience de gouvernement local, comme elles le pourraient par exemple dans le cas du «socialisme municipal»¹¹ ; on est plutôt en face d'un phénomène de revitalisation et réadaptation d'un organe local, où joue un rôle déterminant un groupe de gestionnaires bien plus composite par sa provenance sociale et sa formation culturelle que celui formé par les notables libéraux traditionnels.

9. C'est la définition utilisée par Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven and London, Yale University Press, 1977, pour distinguer le modèle centralisé italien de son homologue français pour lequel il emploie le terme d'«intégration napoléonienne».

10. Selon beaucoup de recherches récentes, ce type de municipalité se répand dans l'Italie de la fin du siècle, où le système des partis ne se rencontre qu'à l'état embryonnaire. Le Sud aussi est concerné par ce phénomène, cf. Giuseppe Barone, «Mezzogiorno ed egemonia urbana», *Meridiana*, 1988, n°5.

11. On se reportera cependant pour une critique de la lecture du socialisme municipal comme politique de classe, à Fabio Rugge, «Gli esordi della municipalizzazione in Italia ; appunti su Stato, autonomia socialismo municipale», *Jus*, n° 1-2, 1984.

Sous de nombreux aspects, la ville de Parme objet de mon étude, est un cas représentatif de ces nouvelles municipalités. Elle est avant tout un intéressant mélange d'éléments typiques – en tant que centre urbain de dimensions moyennes situé dans la plaine du Pô agricole, doté d'une structure tertiaire et encore pré-industrielle – et d'éléments atypiques tenant en premier lieu à son passé de cité ducale, statut qu'elle perd lors de l'unification nationale en 1860. On y retrouve aussi les dynamiques générales propres à cette période – la croissance fonctionnelle des villes et de leurs organes de gouvernement, le développement de politiques de modernisation, d'hygiène et des infrastructures, l'élargissement des compétences du pouvoir local dans le domaine de la vie économique et sociale. Mais ces transformations ne sont liées ni au processus d'industrialisation, dont l'écho est à peine perceptible dans cette province, ni à une croissance démographique importante.

Après le déclin post-unitaire, étroitement lié à la perte de son statut de capitale, la ville connaît une reprise qu'elle doit à la municipalité «populaire» installée à la fin des années 1880. Les premières élections locales au suffrage élargi permettent d'enregistrer un important renouvellement des élus. Les notables libéraux – propriétaires fonciers, avocats, professeurs d'Université – sont remplacés par une classe de gestionnaires dont la composition socioprofessionnelle est plus diversifiée. Au sein de celle-ci dominent les professions libérales, accompagnées de négociants, petits industriels, typographes, pharmaciens, bref, d'individus dont les intérêts économiques sont enracinés dans la ville plutôt que dans la campagne environnante. Ils ont en commun l'origine urbaine et les opinions progressistes, l'intérêt pour les questions sociales et les suggestions modernisantes en provenance des villes voisines¹². Plus que l'engagement dans les associations radicales, républicaines et socialistes locales, l'élément unifiant est l'affiliation fréquente des membres de cette classe à la franc-maçonnerie.

Les politiques mises en œuvre par la municipalité de Parme connaissent à partir de ce moment-là une transformation progressive, cessant de se réduire aux tâches traditionnelles de police urbaine et de modernisation du patrimoine communal. Comment interpréter ce changement ? quelles sont les orientations de ces politiques et quels effets produisent-elles ? Plutôt que traiter séparément les

12. Un profil sociographique de cette classe de gestionnaires locaux est dressé dans ma thèse de doctorat, *Municipio e modernità. Il governo di una città padana al passaggio del secolo*, Università di Torino, 1991.

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba

L'héritage des remparts

divers secteurs de celles-ci, je proposerai trois thématiques qui les traversent tous et constituent autant de carrefours de questions de recherche. La première concerne le rapport commune/intérêts locaux. La deuxième met en jeu les relations commune/État. La troisième enfin traite des relations entre les collectivités locales, que les politiques de modernisation urbaine semblent solliciter d'une manière tout à fait particulière.

La municipalité comme corporation territoriale

A partir des élections municipales de 1889, et plus complètement encore après celles de 1894, va donc s'ouvrir pour cette province de la plaine du Pô une phase d'activisme municipal accéléré. Il suffit de penser que grâce à l'initiative publique, pendant les vingt années qui suivront, la ville se couvre de chantiers, que voient le jour différentes politiques sociales, de la création de lieux de récréation aux habitations à bon marché, que sont inaugurés de nouveaux services, tel l'aqueduc, l'éclairage électrique des rues et des places principales, les tramways, et que sont installés de nouveaux équipements d'hygiène comme les bains publics et une étuve de désinfection.

Certes, il ne s'agit pas d'interventions de grande envergure mobilisant des capitaux énormes, comme cela se produit pendant cette période dans les villes les plus importantes. Il n'en reste pas moins que l'ensemble de ces ouvrages entraîne une transformation qui a des répercussions profondes sur la structure du tissu urbain, en touchant deux éléments-clés du métabolisme citadin : la voirie et les infrastructures techniques.

L'élaboration de la part des nouveaux élus radicaux-démocrates d'une stratégie de modernisation urbaine, mobilise – comme on essayera de le montrer – l'image d'une municipalité conçue comme «corps» territorial, c'est-à-dire comme expression d'un système articulé de classes et d'intérêts divergents solidement soudés par l'appartenance au même territoire¹³. Ce qui parcourt en filigrane la mise en œuvre de ces interventions municipales et qui pendant une certaine période en assure le succès, c'est essentiellement une pratique de médiation des intérêts et d'accommodement des conflits qui traversent la communauté urbaine ; cette pratique est poursuivie avec ténacité par la Mairie «populaire» et menée au nom

13. Nous adoptons ici et par la suite, la définition proposée par Fabio Rugge, «Sulle tracce di un corporativismo municipale», in Cesare Mozzarelli (éd.) *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal Medioevo all'età contemporanea*, Milano, Giuffrè, 1988.

d'un intérêt collectif qui est celui de la localité elle-même. On peut en relever les traces les plus évidentes surtout dans certains secteurs des interventions communales, tels les travaux publics et les premières politiques sociales, enfin dans la gestion de l'octroi.

On essayera d'en donner quelques exemples, sans oublier une donnée préliminaire : la commune de la plaine du Pô dont il est question, présente la particularité d'une extension territoriale très limitée, presque entièrement *intra muros*. Il s'agit en effet d'une agglomération urbaine au sens étroit du terme, où les remparts et plus tard les boulevards de ceinture constituaient, sur une bonne partie de leur parcours, la limite administrative séparant la ville de la campagne alentour. Ceci semble avoir contribué à rendre plus prégnante, et aujourd'hui

Illustration non autorisée à la diffusion

*Barrière San Michele : les remparts et le boulevard périphérique.
(Photothèque de l'Archivio storico comunale di Parma.)*

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba

L'héritage des remparts

plus visible pour l'observateur, l'image d'une ville fermée sur elle-même et consciente de son altérité par rapport au territoire extérieur.

La première délibération du conseil municipal, en 1889, a une forte charge symbolique, elle ne démentit pas malgré les apparences ce que nous venons d'affirmer. Il s'agit de la décision, prise à l'unanimité par le nouveau conseil, d'abattre complètement les anciens remparts far-nésiens qui ceignaient la ville et qui, depuis quelques décennies, étaient l'objet de remaniements partiels. Ce projet naît d'intentions diverses et d'un consensus aux motifs tout aussi différents. C'est en premier lieu la volonté des nouveaux élus de participer à un processus de modernisation des structures urbaines désormais en acte dans toute l'Europe et qui pouvait jouer un rôle moteur pour le redémarrage d'une économie urbaine asphyxiée.

Illustration non autorisée à la diffusion

*Travaux de construction de l'acqueduc : ouvriers et techniciens municipaux, vers 1900.
(Photothèque de l'Archivio storico comunale di Parma.)*

L'idée rencontrait la faveur des classes moyennes urbaines, surtout des commerçants et des petits producteurs qui avaient le plus souffert de la stagnation post-unitaire et souhaitaient une plus grande vitalité administrative. Une autre nécessité avait beaucoup pesé sur cette décision : celle de créer des emplois pour une masse de journaliers qui, durant la saison morte des travaux agricoles, souffrait d'une situation de chômage chronique. La démolition de cet encombrant ouvrage Ancien Régime, qui enfermait et protégeait dans ses bastions le noyau urbain, se prêtait en somme d'une manière particulière à une opération susceptible de satisfaire les diverses exigences et requêtes de la communauté administrée ; et c'est justement sur cette conjonction d'intérêts qu'insistaient les promoteurs du projet. Ces derniers invoquent les raisons de la modernité – symbolisée, on le sait, par la pénétration de l'air et de la lumière dans la ville, par les boulevards de ceinture, par les communications plus faciles avec l'extérieur – en même temps que les raisons plus traditionnelles, qui motivaient même à l'époque pré-unitaire les travaux publics. Le consensus sur cette initiative traversait en somme aussi bien les quartiers commerciaux du centre que les quartiers populaires au-delà du torrent et annonçait le succès de cette politique de médiation dont j'ai parlé. Il faut toutefois préciser que cette opération n'ouvrait pas réellement la ville sur le marché extérieur, étant donné que la barrière de l'octroi restait inchangée, tout en étant désormais dessinée d'une manière plus floue par des relèvements de terrain, des murets et des grilles de fonte.

La démolition des remparts ouvre la voie à une nouvelle politique de l'emploi. La municipalité radicale-démocratique inaugurerait en effet, à cette occasion, un dialogue direct avec la main-d'œuvre urbaine qu'on invitait à s'organiser en coopératives de travaux de construction pour éviter, comme le disait l'adjoint aux Travaux publics, le socialiste Iola, «l'intermédiaire inutile et nuisible qu'est l'adjudicataire¹⁴». La commune s'engageait ensuite à donner en adjudication aux associations à peine créées les plus importants travaux de terrassement et de démolition.

Même si les sommes mobilisées par de telles adjudications étaient modestes et la situation créée par la crise qui sévissait dans les campagnes de la plaine du Pô exceptionnelle, il n'en reste pas moins que cette politique consolidait un type de rapport tout à fait nouveau entre la commune et les classes laborieuses, qui se concrétisera mieux

14. Archivio storico comunale di Parma (ASCP), *Delibere del Consiglio*, 1889, séance du 21 décembre. Le support juridique de cette initiative était très récent. Une loi promulguée en juillet 1889 autorisait les organismes locaux à passer des contrats avec des coopératives légalement constituées, par gré à gré en évitant donc l'enchère publique, à condition que le montant de la commande ne dépassât pas la somme globale de 100 000 liras et qu'y prédominât le coût de la main-d'œuvre.

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba

L'héritage des remparts

sous la forme de la création de la Bourse du travail en 1893. Entre 1889 et 1895, au moins quatre de ces coopératives signent des contrats avec l'autorité municipale. Cette dernière cherche à répartir les adjudications entre plusieurs sociétés de manière à occuper le plus grand nombre de journaliers et de travailleurs de diverses catégories (terrassiers, paveurs, tubistes et maçons). Dans certains cas elle leur attribue des ouvrages plus coûteux et complexes ôtés à des entreprises privées.

Il faut souligner le fait que les contrats par adjudication passés avec ces associations prévoyaient une clause contraignante relative à l'origine territoriale des ouvriers engagés. «Obligation sera donnée – lit-on dans un de ces contrats – d'embaucher pour ce travail des ouvriers résidant dans la commune de Parme, même s'ils ne sont pas inscrits auprès de ladite société, en nombre à déterminer par l'administration». L'intervention municipale s'adressait donc à une main-d'œuvre à la fois organisée et bien définie par son appartenance au territoire communal.

La tendance de la ville à solliciter l'organisation de son interlocuteur se renforce au cours des années suivantes, avec la création d'une Bourse du travail, sur l'exemple de Milan et de Plaisance. Cet organisme devait regrouper toutes les associations ouvrières de la ville et de sa province et chercher à promouvoir leurs intérêts en matière de placement, à revendiquer de meilleures conditions de travail et enfin à solliciter le développement d'une législation sociale. Comme dans les autres dix villes italiennes où étaient déjà nées des structures de ce genre et comme cela s'était produit à Paris en 1886, la municipalité jouait un rôle de premier plan dans l'initiative.

En premier lieu elle garantissait un soutien financier. Au cours de la séance du 10 avril 1893, le Conseil municipal délibéra que, «s'agissant de défendre les intérêts de la ville et surtout ceux des classes qui ont le plus besoin d'aide et d'appui», il aurait participé directement au bon fonctionnement du nouvel organisme en fournissant des subsides annuels pour les dépenses courantes, l'usage gratuit d'une partie du petit palais de San Rocco et enfin tout le bois de platane stocké dans les Entrepôts communaux pour la fabrication des meubles nécessaires. En outre, quelques-uns des administrateurs municipaux offraient une contribution personnelle importante pour la création de la Bourse. C'est le cas du socialiste Ferdinando Laghi, professeur de

droit international auprès de l'Université locale, ou du typographe Romeo Bianchi, «premier adjoint municipal ouvrier» comme l'écrit la presse locale. Ces deux hommes étaient parmi les principaux promoteurs de l'initiative, et organisèrent à Parme, quelques mois plus tard, le Premier congrès des Bourses du travail italiennes.

A partir de ce moment, la municipalité avait donc en face d'elle un interlocuteur institutionnellement désigné pour représenter les intérêts des travailleurs manuels. La Chambre de commerce était appelée de son côté à faire de même pour la catégorie hétérogène des négociants et détaillants. C'est sur la base de la confrontation avec ces organismes que la municipalité allait désormais élaborer ses stratégies en matière d'emploi par le biais des travaux publics et de politique de l'octroi, pivot de la gestion économique de la commune. Leur domaine territorial était rapidement élargi de la ville à la province, incluant donc aussi les communes de la campagne environnante. Cela n'apportait pas de démenti aux clauses restrictives relevées dans les premiers contrats d'adjudication pour la démolition des remparts, puisque, au sein de la Bourse du travail surtout, les organisations citadines restaient très largement majoritaires. Ce n'est qu'au cours de la première décennie du nouveau siècle qu'augmentait à l'intérieur de la Bourse du travail le poids des ligues d'ouvriers agricoles de la province, et que les maçons s'organisaient en une Fédération provinciale de la maçonnerie, tandis qu'une plus forte vitalité de l'économie et du marché de la construction faisait diminuer la concurrence pour l'embauche. Ceci contribua à émousser la rigide séparation territoriale des débuts, la résistance à l'égard du recrutement d'une main-d'œuvre extérieure à la province restant tenace. Ainsi, en 1905 durant la construction des bains publics, la Fédération des maçons menaça de faire grève à outrance parce que l'un des cimentiers de ce chantier venait de Bologne et n'appartenait à aucune organisation. Une lettre contre «le jaune de Bologne» fut alors envoyée au maire, lequel pria enfin l'entreprise adjudicataire de procéder à l'éloignement de l'ouvrier¹⁵.

En étendant sa présence dans divers domaines de la vie locale, la municipalité cherchait donc à accompagner sa politique de développement du potentiel de la ville de la protection de toutes les composantes de celle-ci. «Le bien de la ville» sur lequel insistaient constamment les discours des gestionnaires radicaux-démocrates, renvoie à un très

15. ASCPr, *Sanità*, 1905, b. 1520.

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba

L'héritage des remparts

large éventail d'objectifs : la revitalisation de la modeste économie urbaine, le recouvrement d'un prestige culturel très entamé, mais aussi l'amélioration générale des conditions de vie de la population, objectif assigné aux nouveaux services, sociaux, éducatifs et d'hygiène sanitaire. Pour réaliser cette oeuvre ambitieuse, était mobilisé ce sentiment traditionnel que Max Weber appelle «fraternisation civique», adhésion à la communauté appuyée ici sur le souvenir des anciens fastes des Farnèses et des Bourbons et réactualisée à travers la «question sociale» la plus actuelle¹⁶.

Cet objectif premier, la défense des intérêts du *corps citadin* y compris au détriment des relations avec l'extérieur, se manifeste à nouveau dans la politique de l'octroi, c'est-à-dire dans la gestion de cet impôt qui encore loin dans le XX^e siècle frappait les produits qui franchissaient les frontières de la ville. Il s'agissait de la fiscalité la plus traditionnelle mais aussi la plus rentable pour les finances de la plupart des municipalités italiennes. Le caractère anti-démocratique de cet impôt avait été plusieurs fois dénoncé par les forces politiques qui se réclamaient d'opinions progressistes et son abolition figurait en tête du programme présenté par les radicaux-démocrates en 1889. Toutefois au cours des décennies où ces derniers administrèrent les organes du pouvoir local, la barrière de l'octroi continua à fonctionner. Parme reste donc parmi les «communes fermées» prévues par la législation en la matière ; en 1913, en vertu de l'accroissement de sa population qui pour la première fois dépasse les 50 000 âmes, elle demande même et obtient de passer de la 2^e à la 1^{re} catégorie, pouvant ainsi augmenter cet impôt. De sorte que tandis que tombent progressivement les remparts, le régime de l'octroi continue à séparer le noyau urbain du territoire qui l'entoure.

Si on analyse de plus près la gestion municipale à ce sujet, on voit que cet impôt au caractère on ne peut plus désuet, acquiert en ces années une physionomie particulière et sous de nombreux aspects différente du passé. Ce n'est pas la procédure de perception qui change, mais le système des tarifs. On peut noter en premier lieu le dégrèvement progressif mais finalement complet des produits de première nécessité – avant tout les farineux, mais aussi le riz, le lard, les viandes les moins chères de taureau et de vache ; ensuite, à l'intérieur des produits taxés, la différenciation toujours plus précise et détaillée entre produits d'usage courant, pour lesquels le montant de l'octroi tend

16. Max Weber, *La ville*, Paris, Aubier Montaigne, 1982. Pour une interprétation des hypothèses weberiennes, cf. Pietro Rossi (éd.), *Modelli di città. Strutture e funzioni politiche*, Torino, Einaudi, 1987.

à diminuer, et produits plus recherchés qui voient au contraire augmenter considérablement leurs tarifs ; enfin, on enregistre une augmentation des droits d'octroi sur les biens ouvragés ou semi-ouvragés généralement produits par l'artisanat citadin, tels que les meubles, les objets en fonte, les marbres ouvragés, les cadres, la parfumerie.

Ces mesures visaient à atténuer le caractère anti-populaire de cet impôt, mais avaient aussi deux autres objectifs. En premier lieu on cherchait à soutenir l'édifice branlant des finances communales qui, faute d'une réforme toujours promise mais jamais réalisée même au début du siècle sous le gouvernement de Giolitti, continuait à reposer sur cette source de recettes. En second lieu, était accentuée la fonction économique de cet impôt typiquement urbain. Celui-ci devenait en effet de plus en plus un instrument de protection de la petite industrie citadine à l'égard de la concurrence externe. Les requêtes en ce sens commencèrent à parvenir au Conseil municipal après les élections de 1889 qui avaient accru la représentation des catégories commerciales et industrielles au sein du Conseil. C'est la Chambre de commerce qui, dans ce cas, jouait le rôle d'interlocuteur officiellement reconnu par la municipalité. Organisme provincial, cette Chambre était dominée comme la Bourse du travail au moins jusqu'en 1908, par un groupe de producteurs et de commerçants de la ville. Lors de la première révision des tarifs de l'octroi en 1891, la municipalité donna en partie satisfaction aux requêtes de la Chambre en procédant à l'augmentation des taux sur les produits ouvragés et au dégrèvement sur quelques matières premières, comme le bois et les métaux bruts. La politique de l'octroi dépassait parfois la simple protection pour devenir un instrument de promotion et d'orientation de l'économie urbaine, comme dans le cas de l'industrie de la charcuterie, l'une des plus traditionnelles et importantes de la ville.

Que la politique de défense corporative de la communauté urbaine et la pratique de la médiation la servant aient été le trait distinctif de cette phase de gouvernement municipal, semble confirmé par le fait que celui-ci perd son crédit dès lors que certaines bases de cette médiation viennent à manquer. A la fin de la première décennie du siècle, la société locale entre en effet dans une voie complètement nouvelle à la suite de son ouverture sur la politique et l'économie nationales et de l'enracinement de la lutte des classes. Celle-ci se radicalise dans les campagnes

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba
L'héritage des remparts

parmesanes avec la formation du syndicalisme révolutionnaire et se répercute à l'intérieur de la ville où le projet «corporatif» fondé sur la collaboration entre les classes devient de plus en plus anachronique. Ce dernier avait pu se développer parce qu'il répondait à une triple exigence : contenir une conflictualité qui minait dangereusement la société du XIX^e siècle, reconnaître l'urgence avec laquelle se posait désormais la question sociale et enfin représenter et donner la parole aux «intérêts locaux», les empêchant ainsi d'être noyés dans des intérêts nationaux indistincts. Ces demandes allaient être entièrement reformulées par la société du XX^e siècle. Les réponses ne pouvaient qu'être elles aussi tout différentes.

L'uniformité et la différenciation

Un second élément contribue à caractériser les politiques amorcées par la municipalité de Parme à la fin du XIX^e siècle. C'est la tentative d'orienter selon une nouvelle logique les rapports de la commune avec l'État. La question est ici de savoir comment se conciliaient la volonté d'initiative exprimée par la municipalité et le puissant esprit de corps qui l'accompagnait, avec la consolidation voire le raidissement d'un système centralisé qui n'accordait aux municipalités aucune autonomie.

Cette question ne trouve pas de réponse systématique et explicite dans les stratégies que poursuivaient les administrateurs locaux ; on la voit plutôt en filigrane dans les programmes municipaux et elle sera enfin explicitée plus complètement lorsque, sur initiative de la commune, sera constituée en 1901 l'*Associazione nazionale dei comuni italiani*, premier organisme représentatif des intérêts municipaux sur le territoire national.

Au cours des vingt années qui avaient immédiatement suivi l'unification nationale, la ville avait gardé une position de grand isolement dans le nouvel État. Deux facteurs l'avaient conduite dans cette direction : d'un côté, la crise économique et culturelle entraînée par le démantèlement de la cour, de l'autre, conséquence de cela, le sentiment d'un déclassement ressenti par la classe dirigeante locale en raison de la perte du prestige ducal qui avait suivi l'annexion aux États de Charles-Albert. Ce sont les années où l'attitude des élites citadines à l'égard de l'État prend des allures souvent fortement récriminatoires.

Une première série de plaintes tourne autour de la propriété et de la gestion des biens du patrimoine artistique autrefois ducaux. Au sujet de l'immense patrimoine foncier lié aux instituts de bienfaisance nés pendant la période ducale, voici comment s'exprimait Alfonso Cavagnari, maire pendant plus de dix ans et député :

«Dieu me garde d'être accusé de municipalisme¹⁷, mais je ne peux comprendre, ni ne puis désirer, alors que cela ne peut effectivement profiter à personne, que l'on prive ma ville d'une ressource propre et propice à maintenir et accroître toutes les institutions, de science, d'industrie et de bienfaisance qui lui ont apporté jusqu'à maintenant admiration et distinction¹⁸».

A ces réclamations qui se poursuivirent en grand nombre pendant les années 1860, s'ajoutait la question encore plus épineuse des Palais et des Villas ducaux. Ceux-ci avaient fait initialement partie de la dotation de la Couronne (loi du 24 juin 1860, n° 4135), en considération de la nécessité pour la Maison Royale de garder des représentations dans les lieux qui avaient été autrefois résidences de cour. Mais une série de mesures postérieures en avaient au contraire attribué la propriété au Domaine. Les meubles, les tapisseries et les objets d'art avaient été progressivement transportés dans d'autres résidences royales, tandis que les locaux avaient été destinés à des bureaux publics, loués ou mis en vente. On peut imaginer combien tout cela avait blessé l'orgueil local. Les autorités locales se décidèrent finalement à supporter l'énorme dépense représentée par l'achat de deux de ces palais qui, en 1870, firent leur entrée dans le patrimoine provincial, complètement dépouillés de leurs meubles et tapisseries. Ces derniers restaient un sujet de controverse avec l'État, périodiquement ressuscité au moins jusqu'au début des années 1920.

A partir des années 1890 l'attitude la classe politique locale change progressivement. Le groupe radical-démocrate à la tête du nouveau gouvernement municipal se révèle mieux armé pour comprendre que ce petit centre de la plaine du Pô ne pouvait surmonter la crise post-unitaire qu'en sortant de son isolement pour s'insérer dans les circuits de financement gérés par l'État. L'artisan de ce changement est le maire Giovanni Mariotti, un érudit local et un savant, directeur du Musée d'Antiquités de la ville, qui avait été député de 1883 à 1886¹⁹. Il avait pu expérimenter, dès son apprentissage politique, le fonctionnement de cette courroie de transmission privilégiée

17. Sur l'usage péjoratif de ce terme dans le contexte culturel du XIX^e siècle, voir les observations de Fabio Rugge, «Sulle tracce del corporativismo municipale», *op. cit.*, p. 337.

18. Alfonso Cavagnari, *Dei diritti spettanti alle provincie parmensi sui beni già patrimoniali dello stato*, Parma, 1861, p. 26.

19. De cet important notable fin de siècle, la Bibliothèque Palatine de Parme (désormais BPPr) conserve les documents d'archive et la bibliothèque, dont l'étude nous a permis de tracer un profil biographique assez précis. Cf. Carlotta Sorba, *Municipio e modernità*, *op. cit.*

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba
L'héritage des remparts

des requêtes locales qu'est le binôme député/ministre. Cela s'était produit par exemple en 1879 lorsqu'il avait dû résoudre, en tant que conseiller provincial, une question d'équipement particulièrement importante pour la ville, la construction du tronçon ferroviaire en direction de la ville voisine de Brescia. En cette occasion c'était le député de cette ville qui entretenait des rapports à la fois de solidarité politique et d'amitié personnelle avec le ministre des Travaux publics Baccarini, lequel se déclarait disposé à accorder «une place préférentielle» aux exigences des deux villes²⁰. Or, cette capacité que montre Mariotti à se faire le promoteur des intérêts locaux, tout particulièrement dans le domaine des équipements urbains, est précisément le principal atout vanté par ses partisans au cours de la campagne électorale qui devait le conduire au Parlement en 1883²¹. Elle est *a contrario* la cible préférée des critiques des libéraux modérés²².

Quand enfin ce personnage et son entourage de professions libérales et de petits producteurs citoyens s'installe d'une manière stable au pouvoir municipal, il affiche en tête de son programme la ferme volonté de faire bénéficier la ville des flux financiers ouverts par la *Cassa depositi e prestiti*, dénonçant le renoncement inopportun qui avait été le fait de la municipalité précédente.

Une importante source de crédits avait été rendue accessible par la loi de 1885 sur l'assainissement de la ville de Naples qui avait inauguré la pratique des lois spécialement élaborées pour une ville et ensuite étendues à l'ensemble du territoire national²³. Elle prévoyait des financements assortis d'une aide de l'État pour toutes les communes qui procéderaient à des travaux d'extrême urgence pour l'hygiène et la santé publique. En décembre 1891, 48 des 69 communes chefs-lieux de province avaient contracté un emprunt auprès de la *Caisse des dépôts et prêts*. Beaucoup de communes plus petites avaient également eu recours à cette source de financement en application de la loi dès les cinq années suivant sa promulgation. La Caisse avait accordé 402 prêts pour la construction d'aqueducs, 425 pour l'aménagement de cimetières, 101 pour les égouts, 182 pour la voirie, 43 pour de nouveaux abattoirs²⁴.

Rompant avec la politique de limitation des dépenses de la municipalité libérale, le programme administratif élaboré en 1894 souligne l'urgence d'accéder aux crédits ouverts aux villes, d'autant plus grande que ceux-ci allaient en se restreignant et qu'aucune alternative ne s'ouvrait pour les finances locales²⁵. Dans les deux amples rapports-programme du nouveau conseil municipal, l'État

20. Lettre de Giuseppe Zanardelli, député de Brescia à Mariotti, datée 1979, BPPr, *Carte Mariotti, corrispondenza*, cass. XVI.

21. Sur l'importance des infrastructures routières et ferroviaires comme facteur de nationalisation et de modernisation du territoire cf. Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen*, Stanford Cal., Stanford University Press, 1976 (tr. française: *La fin des terroirs. La Modernisation de la France rurale 1870-1914*, Paris, Fayard, 1983).

22. *Gazzetta di Parma*, 5 janvier 1884.

23. Cette loi devint le principal instrument des politiques d'urbanisme des autorités locales ouvrant la voie des plans régulateurs de la construction et des projets d'assainissement. Cf. Michel Lacave, «Gli strumenti giuridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'Ottocento», *Histoire urbaine*, n° 24, 1983.

24. Ces données sont tirées de la «Relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno per l'esercizio 1891-92», in *Atti della Camera*, XVIIe legislatura, sessione I, stampato 9A.

25. Sur la question très débattue mais jamais résolue des finances locales, l'étude de Franco Volpi reste fondamentale : *Le finanze dei comuni e delle provincie del Regno d'Italia (1860-1890)*, Torino, Tip. ILTE, 1962.

n'est plus présenté sous les traits d'un dangereux artisan d'uniformité et de nivellement des communes, mais au contraire comme le souhaité dispensateur des ressources qui auraient rendu possible la prospérité de la collectivité locale. L'attitude vis à vis de l'État se renversait : l'objectif devenait l'uniformité de traitement des villes par l'administration centrale, Parme voulant à son tour bénéficier des «faveurs» ministérielles²⁶.

C'est là justement la tâche à laquelle se consacra le maire Mariotti qui mit au point une véritable procédure de requête adressée aux autorités centrales fondée sur la préparation préalable d'une documentation concernant les précédents. Mettant à profit sa formation et son expérience de juriste, le maire utilisait autant le canal de la Direction générale des statistiques – organisme dépendant du Ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce qui jouait le rôle de collecteur de données sur le territoire national – que le contact direct avec les autres municipalités pour recueillir les données pertinentes, élaborer des tableaux comparatifs et déceler les cas les plus semblables à celui de Parme. Il entreprenait ensuite les démarches bureaucratiques nécessaires en joignant la documentation recueillie et en invoquant, sans trop de sous-entendus, une parité de traitement. Cette longue procédure fut utilisée à des fins très diverses : pour obtenir des prêts spéciaux destinés à des ouvrages d'assainissement²⁷, à propos du projet d'annexion des communes de banlieue à la ville chef-lieu, ou d'une requête concernant un nouveau bâtiment de prestige pour les Postes et télégraphes²⁸. Expérimentée avec plus ou moins de succès, elle se transforma avec le temps en une tactique politique collective. La constitution de l'Association nationale des communes italiennes (ANCI) en 1901 et l'activité de Mariotti en qualité de sénateur en témoignent²⁹.

La proposition de constituer une ligue entre les communes italiennes est faite au Conseil municipal de Parme et avait à l'origine un objectif plutôt belliqueux. Comme on peut le lire dans la motion présentée par le conseiller socialiste Ferdinando Laghi, il s'agissait de promouvoir un mouvement qui fit pression en faveur «de la réforme de l'actuelle législation en vue d'obtenir l'autonomie fiscale et administrative nécessaire au rôle économique et social d'une commune moderne³⁰». En réalité, la phase de constitution du nouvel organisme, dont l'initiative revint

26. Sur la formation d'une aire d'échange de «faveurs» entre centre et périphérie comme condition de la «nationalisation» de la politique, cf. Mariuccia Salvati, «Dalla Francia all'Italia. Il modello francese e vie surrettizie di modernizzazione amministrativa in uno stato periferico», in C. Pavone et M. Salvati (éds), *Suffragio, rappresentanza, interessi*, op. cit.

27. Lettre de Mariotti au Président du Conseil des Ministres, en date du 13 novembre 1898, in BPPr, *Carte Mariotti, Corrispondenza*, cass. 23.

28. BPPr, *Carte Mariotti, Archivio*, cass. 36-37.

29. Nous ne nous attarderons pas ici sur cette institution, dont l'activité attend d'être étudiée d'une façon plus approfondie et comparée à celle de ses homologues européens. Une description de ses origines et de son activité initiale se trouve dans Roberto Ruffilli et Maria Serena Piretti (éds), *Per la storia dell'ANCI*, Roma, 1986.

30. ASCPr, *Delibere del Consiglio*, 1900, seduta del 21 febbraio.

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba

L'héritage des remparts

ensuite à la commune de Milan, elle aussi dirigée par une majorité radicale-démocrate, manifeste la volonté de créer un corps institutionnel qui exprime les aspirations municipales sans viser à miner l'ordre administratif existant. L'activité revendicative entreprise, sous l'influence de Parme et de Milan, se fonde plutôt sur le pragmatisme. On s'attache à réformer des abus unanimement reconnus, tel les dépenses qui grevaient les budgets locaux mais devaient incomber à l'État³¹. Ou bien on tend à développer la stratégie adoptée par le maire de Parme : un travail parlementaire assidu est mené par de nombreux adhérents de l'ANCI dans le but de généraliser à l'ensemble des municipalités les résultats obtenus par une partie ou par une seule d'entre elles.

Mariotti figure parmi les gestionnaires les plus engagés dans les organismes de direction de l'Association et dans la rédaction de son journal et il transporte ces batailles sur les bancs du Sénat, où il siège depuis 1901. Sa contribution d'expert au mouvement municipaliste peut se résumer par la tactique suivante : prendre acte de la fragmentation de la législation qui semblait être le trait caractéristique et désormais structurel de la production parlementaire italienne pour en manœuvrer les rouages afin de parvenir à une réglementation plus favorable aux collectivités locales. La «rubrique parlementaire» que Mariotti commence à tenir dans la revue *L'Autonomia comunale* en juillet 1906 est en parfaite syntonie avec cette ligne. Grâce à elle il se propose en effet de fournir aux administrations locales une information assidue et détaillée sur toute l'activité menée par le Parlement concernant les communes – lois, projets de loi, interpellations ou interrogations – c'est-à-dire un cadre de référence facilement accessible et utilisable dans le bras de fer avec l'État par tous les intéressés³².

Dans l'activité de cet édile se dessine la tentative, désormais élargie à l'échelle d'un projet politique national, de donner une voix collective à ces «intérêts locaux» dont le débat juridique et parlementaire signalait depuis toujours exclusivement les dommages. Il n'était pas question de poursuivre la pratique désormais coutumière des «lois spéciales» qui, comme il l'écrivait dans ses notes pour un discours parlementaire, contraignaient «les communes alpines (à) demander l'application de la loi de Naples, et les communes de la Sicile et des Pouilles l'application de la loi de 1896 pour Turin si elles voulaient

31. Sur cette question s'engageait une bataille serrée qui devait s'achever par un accord conclu avec Giolitti. Cf. Giovanni Mariotti, «L'articolo 272 della legge comunale e provinciale», in *L'autonomia comunale*, n° 4-5, 1906.

32. Voir le premier article qui explicite les objectifs de la rubrique : «L'opera dell'Associazione Comuni in Parlamento», in *L'autonomia comunale*, nouvelle série, juillet, 1906.

entreprendre des travaux d'égouts³³». L'objectif poursuivi était bien plutôt l'uniformisation des domaines et des moyens de l'intervention municipale, mais conciliée avec la diversité des expériences de gestion locale, suivant des situations et des traditions très hétérogènes.

Échanges périphériques

L'historiographie italienne a puisé peut-être avec retard, mais avec un intérêt de plus en plus marqué, dans les données fournies par les grandes enquêtes et les statistiques que le nouvel État avait fait établir après l'unification. Aujourd'hui ces sources sont regardées comme un objet d'étude et de réflexion particulièrement précieux pour la compréhension de cette phase initiale de *nation-building*³⁴. Dans la mesure où elles ont été sans doute le principal instrument de connaissance d'un territoire encore bien peu connu, elles représentent un des moments forts de ce processus.

A cette entreprise étatique, les villes – on l'a souligné plus d'une fois – avaient répondu de façon hétérogène en manifestant une résistance à peine voilée. Il est d'ailleurs intéressant de relever que ces dernières, au cours des mêmes décennies, avaient mis en œuvre de leur côté leurs propres circuits de connaissance qui, bien que d'une manière différente, font partie du processus de «nationalisation» en cours. Le résultat est un patrimoine documentaire bien sûr très dispersé et à peu près impossible à reconstituer complètement, mais dont on perçoit immédiatement l'importance au moment où on commence à consulter les fascicules de n'importe quelles archives communales. Il est rare que dans la documentation qui illustre une pratique communale – la construction d'un pont ou d'un abattoir, l'ouverture d'une étude pour les élèves pauvres ou la municipalisation d'un service – on ne découvre pas un petit fascicule qui, à Parme, est souvent intitulé «correspondance avec des communes», et qui renferme les réponses des Mairies interpellées à propos de leur expérience, ou bien les réponses de Parme elle-même aux demandes que d'autres villes lui adressaient à leur tour. Cette évidente réciprocité me permet de proposer, ne serait-ce que sur la base d'un seul cas étudié, une esquisse du réseau de ces échanges et du genre de matériel qu'on y faisait circuler.

33. Notes de Mariotti pour une intervention à la Chambre des députés, in BPPr, *Carte Mariotti, Archivio*, cass. 64.

34. Cf. Raffaele Romanelli, «La nuova Italia e la misurazione dei fatti sociali. Una premessa», *Quaderni Storici*, fasc. III, 1980, numéro monographique sur le thème *L'indagine sociale nell'unificazione italiana* ; et, pour ce qui concerne la phase suivante, Vito Gallotta, *Cultura e lavoro nell'Italia giolittiana*, Napoli, Guida, 1989.

DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba

L'héritage des remparts

Commençons par dire que les municipalités qui correspondaient avec Parme étaient nombreuses et très différentes. Si l'on fait exception du rapport privilégié avec Milan, dont l'origine se perd d'ailleurs dans l'histoire des États pré-unitaires, on ne peut déceler d'interlocuteurs constants, rendus tels par exemple par la proximité géographique, une taille analogue, ou par les affinités politiques. De la documentation disponible émergent deux modalités d'échange auxquelles correspondent deux divers ensembles de destinataires. D'un côté, la lettre circulaire envoyée sans discrimination à toutes les communes chef-lieu de province, ou bien, s'il s'agit d'informations relatives à l'octroi, à toutes les communes «fermées» qui appartiennent à la même catégorie que la commune de Parme. De l'autre, la lettre ciblée envoyée aux municipalités connues pour avoir expérimenté un service nouveau, ou pour une intervention analogue à celle que la ville projetait à son tour. Dans ce cas, l'échange s'élargit aux petites municipalités, apparemment sans discrimination quant à leur localisation sur le territoire national.

Quant à l'objet de l'échange, se confirme tout d'abord le dessein de tirer parti de précédents pour obtenir satisfaction à ses propres requêtes auprès des autorités centrales. C'est la nature du rapport avec l'État qui confine souvent au marchandage, qui détermine la matière de l'échange intercommunal. Il en va ainsi, par exemple, des négociations entreprises par les villes lors des révisions quinquennales du montant de la redevance sur l'octroi due au gouvernement.

«Les règles en vigueur – peut-on lire dans une des nombreuses pétitions que le conseil municipal de Parme envoie au Parlement sur ce thème controversé – placent tous les cinq ans l'État face aux communes, les obligeant à débattre des éléments des redevances, comme deux industriels, (pour aboutir en fin de compte) à une décision non réglée par des normes sûres, fondée sur des chiffres et sur des éventualités qui peuvent se prêter à mille interprétations, telle, en somme, que le Ministre reste tout puissant, qu'il pratique une rigueur excessive ou des largesses complaisantes³⁵».

On comprend dès lors pourquoi, en 1890, le maire Mariotti, devant le risque d'une augmentation sensible de cet impôt, s'empressait de faire circuler un formulaire imprimé sur lequel chaque Mairie aurait indiqué les recettes moyennes dues à l'octroi au cours des années précédentes, les dépenses et la redevance payée au gou-

35. Comune di Parma, *Petizione al Parlamento*, op. cit.

vernement dans la même période. Étaient annexées à ce formulaire «à titre de bonne réciprocité» les données concernant la ville de Parme³⁶.

La seconde forme de communication entre communes relève plutôt de l'émulation. C'est un échange qui apparaît encore plus assidu et dense que le précédent, avec lequel d'ailleurs il finit souvent par s'entremêler. Son objet est d'abord l'organisation de l'administration municipale et l'élaboration de la réglementation locale. Mais la nécessité de la référence à l'action d'autres municipalités se fait encore plus sentir chez les élus et les fonctionnaires de Parme lorsqu'ils doivent affronter le recyclage technologique qu'exigent les nombreuses interventions sur les infrastructures urbaines projetées à cette époque. Quelques-uns des ouvrages mis en chantier – l'aqueduc, les égouts, les installations de production et de distribution d'énergie électrique – présentaient un degré de complexité technique et de nouveauté dans l'organisation au regard desquelles les décisions prises par les municipalités ne se révélaient pas toujours adéquates ou définitives. La confrontation avec les réalisations des autres municipalités fournissait donc à la fois un stimulant «défi» et un point de référence déterminant pour les choix à effectuer. Il n'était pas exclu, cependant, que circulent et se transmettent des solutions techniques qui à la longue se révélaient inadaptées, comme cela a été le cas pour certaines installations thermo-électriques aux possibilités d'expansion plutôt limitées qui se répandirent au début du siècle, à partir de Milan, dans de nombreuses villes du Nord parmi lesquelles Parme³⁷.

On se trouve donc en présence de cette dynamique d'imitation-compétition qui, comme l'a bien montré Luciano Cafagna, est propre aux processus de modernisation active³⁸. Dans le cas précis cette dynamique se signale par sa grande vivacité et surtout par le fait qu'elle concerne au premier chef des sujets territorialement limités, les municipalités, en même temps qu'une aire supranationale. Parmi les divers canaux par lesquels, d'une manière assez inattendue, les gestionnaires municipaux de la plaine du Pô se rapprochent de leurs homologues européens, il faut signaler la presse spécialisée, italienne et étrangère, à laquelle les bureaux municipaux les plus techniques sont abonnés³⁹. Viennent ensuite les congrès internationaux qui, on le sait, se multiplient pour traiter les nouveaux thèmes de politique et d'ingénierie sociales

36. ASCPr, *Carteggio, Dazio*, 1890, b. 938, fasc. unique sur la nouvelle convention avec l'État.

37. Claudio Pavese, «La municipalizzazione dei servizi elettrici e tramviari a Milano (1895-1916)», in Aldo Berselli, Franco Della Peruta, Angelo Varni (éds), *La municipalizzazione in area padana*, Milano, Franco Angeli, 1988.

38. Luciano Cafagna, «Modernizzazione attiva e modernizzazione passiva», *Meridiana* n° 2, 1988.

39. L'Ufficio d'Igiene reçoit la *Revue d'Hygiène et de Police sanitaire* et la *Hygienische Rundschau*, la Direzione del macello la *Revue de médecine vétérinaire*. L'entreprise d'électricité est abonnée à la *Revue électrique* et l'Ufficio d'Arte à la *Academy Architecture*.



DOSSIER

Municipalismes

C. Sorba

L'héritage des remparts

dans lesquelles les municipalités sont engagées au premier chef. Ainsi, Mariotti participe au VII^e Congrès international des Habitations à bon marché qui se déroule à Liège en 1905, et y présente une brochure illustrant l'expérience tentée en matière de *case popolari* par sa ville. Dans la correspondance municipale, on retrouve la trace de la participation à de nombreux autres congrès consacrés aux domaines émergents de la politique sociale, et de véritables voyages de recyclage tant en Lombardie et Piémont qu'en Allemagne et en Suisse, effectués notamment par le directeur de l'entreprise municipalisée d'énergie électrique.

*

L'intense et ample échange d'informations et d'expériences activé par la ville de Parme coexiste sans heurts avec le corporatisme municipal dont on a esquissé les traits dans la première partie de cette étude. Le municipalisme comme instrument d'agrégation des citoyens-citadins est l'apanage du gouvernement local de la fin du siècle dernier : il est au fondement de son action dont l'objectif affiché est la conciliation des classes. Mais cette orientation n'est pas incompatible avec la volonté d'entrer en compétition avec d'autres municipalités dans la course à la «modernité», ou de collaborer avec elles dans la confrontation avec l'État central. Au contraire, c'est l'interconnexion de ces différentes dimensions qui fait toute l'originalité de cette expérience de gouvernement municipal. Bien enracinée dans l'univers du siècle finissant, elle en ressent la crise et préfigure l'une des mutations possibles.

*Traduction
de Jean Fracchiolla et Susanna Magri*