

# Intendants et Intendance en Europe et dans les États de Savoie XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles

Actes du colloque international de Nice  
25-27 octobre 2012

**P.R.I.D.A.E.S.**  
*Programme de Recherche*  
*sur les Institutions et le Droit des Anciens États de Savoie*

Préface de François MONNIER

Avant-propos de Colette BOURRIER-REYNAUD

textes réunis par  
Marc ORTOLANI, Olivier VERNIER et Karine DEHARBE

composés et mis en pages par  
Henri-Louis BOTTIN

SERRE EDITEUR  
ASPEAM  
NICE

Colloque organisé par



L'UNIVERSITÉ DE NICE  
SOPHIA ANTIPOLIS



LE LABORATOIRE  
ERMES



L'IREP-COME



LA RÉGION PROVENCE-  
ALPES-CÔTE  
D'AZUR



LE CONSEIL GÉNÉRAL  
DES ALPES-MARITIMES



LA VILLE DE NICE

Actes publiés avec le soutien de



LE LABORATOIRE ERMES



LA RÉGION  
PROVENCE-ALPES-CÔTE  
D'AZUR



L'ASPEAM

et avec le label de

UNIVERSITÉ  
FRANCO  
ITALIENNE

UNIVERSITÀ  
ITALO  
FRANCESE

[www.universite-franco-italienne.org](http://www.universite-franco-italienne.org)

[www.universita-italo-francese.org](http://www.universita-italo-francese.org)

MÉMOIRES ET TRAVAUX DE L'ASSOCIATION MÉDITERRANÉENNE  
D'HISTOIRE ET D'ETHNOLOGIE JURIDIQUE  
1<sup>ère</sup> série n° 12

Le Code de la Propriété Intellectuelle n'autorisant, au terme des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les « analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées », « toute reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droits ou ayants cause, est illicite » (article L. 122-4). Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, y compris la photocopie ou la vidéographie, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

© 2015 by SERRE EDITEUR. Tous droits réservés pour tous pays.

ISBN SERRE EDITEUR : 97828764106210

ISBN ASPEAM : 978295230073

ISSN 0993-7374

Ouvrage composé avec  $\text{\LaTeX}$  2<sub>ε</sub>

## UN INTENDANT DU ROYAUME DE SARDAIGNE SOUS LA RESTAURATION : CARLO ILARIONE PETITTI DE RORETO

### RESTAURATION ET ADMINISTRATION LOCALES

PAOLA CASANA

**L**A FIGURE DE L'INTENDANT dans les États de Savoie, et ensuite sous le royaume de Sardaigne au XIX<sup>e</sup> siècle, a toujours été, en ligne générale, liée à la circonscription territoriale de la Province, circonscription qui se trouve, plus que jamais aujourd'hui en Italie, au centre de nombreuses polémiques, car elle est depuis longtemps la cible de continuelles propositions d'abolition. En outre elle est soumise actuellement aux coupes du programme de *spending review* du gouvernement, dont le but est de réduire drastiquement les dépenses publiques pour faire front à la crise économique et financière que traversent actuellement non seulement l'Italie, mais aussi l'Europe et le monde entier.

Aujourd'hui, à la tête de la Province, se trouve un Président qui dirige aussi le Conseil provincial élu ; sous la Restauration en revanche, c'était un intendant provincial — un fonctionnaire par nomination royale — qui occupait ce poste et la Province, dépourvue d'organes représentatifs propres, constituait l'une des circonscriptions périphériques de l'administration de l'État.

Rappelons qu'après la chute de Napoléon, Victor Emmanuel I<sup>er</sup> avait aboli les subdivisions territoriales issues de l'ère napoléonienne (communes, arrondissements et départements) — caractérisées par l'électivité de tous les organes collégiaux destinés à les administrer — afin de rétablir les anciennes circonscriptions

du royaume de Savoie (communes et provinces)<sup>1</sup> et la législation prérévolutionnaire pour les administrations locales ; cette dernière s'identifiait avec le célèbre *Regolamento per l'amministrazione de' Pubblici nelle città, borghi e luoghi de' Regj Stati* du 6 juin 1775<sup>2</sup>, législation représentant la tendance du XVIII<sup>e</sup> siècle à abolir les particularismes locaux, pourtant encore bien installés, afin d'affirmer l'absolutisme royal et étatique. Avec l'entrée en vigueur du *Regolamento*, la figure d'un fonctionnaire de l'État s'insérait entre le pouvoir central et les communautés : il s'agissait d'un intendant gouvernant directement ou indirectement les différents territoires qui constituaient la Province<sup>3</sup> par l'intermédiaire des seigneurs féodaux et de leur contrôle.

Dans le cadre d'une réorganisation étatique générale et après un premier rétablissement immédiat de la législation de l'Ancien Régime, également en ce qui concernait les administrations locales, Victor Emmanuel I<sup>er</sup>, à la suite du Congrès de Vienne, introduisit cette législation intégrée par une série de règlements destinés à accroître l'autorité et le contrôle du gouvernement central sur les collectivités locales<sup>4</sup>. Par exemple, les *Istruzioni agli Intendenti* du 26 mai 1814 renforçaient le pouvoir des intendants par rapport au *Regolamento* précédent, car elles leur confé-

1. Piero Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milan, Franco Angeli, 2005, pp. 129 s. Pour un tableau synthétique de l'administration française centrale et locale sous la Restauration, cf. Pierre Villard, « L'administration centrale et locale en France sous la Restauration », AA.VV. *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna*, Actes du Colloque, Turin 21-24 octobre 1991, Rome, Ministère de la Culture — Bureau Central pour les Biens d'Archives, 1997, pp. 18-24.

2. Cf. « Regolamento per le amministrazioni de' pubblici nelle città, borghi, e luoghi de' Regj Stati in terraferma di qua da' monti », *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti... della Real Casa di Savoia... compilata dall'avv. Felice Amato Duboin*, tome IX, vol. XI, Bianco e Comp., Turin, 1833, pp. 598-655, également publié dans Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, II, Venise, Neri Pozza Editore, 1962, pp. 12-79. Pour un commentaire sur ce *Regolamento*, cf. Piero Aimo, *Il centro e la circonferenza... op. cit.*, pp. 123-127 ; Marc Ortolani, « La tutelle du pouvoir sur l'administration du territoire : la réforme de 1775 et les conseils municipaux du Comté de Nice », *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, contributions réunies par Marc Ortolani, Nice, Serre Éditeur, 2010, pp. 225-238.

3. Gian Savino Pene Vidari, « Prospettive sulle autonomie locali nello Stato sabaudo del secolo scorso », *Piemonte risorgimentale. Studi in onore di Carlo Pischetta nel suo settantesimo compleanno*, Turin, Centro Studi Piemontesi, 1988, pp. 47-57, en particulier p. 49.

4. En ce qui concerne la réorganisation des administrations locales du royaume de Sardaigne au cours des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, cf. Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale... op. cit.*, I ; Enrico Genta, « Intendenti e comunità nel Piemonte settecentesco », *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Introduction de L. Mannori, Naples, CUEN, 1996, pp. 43-57 ; Id., *Una rivoluzione mancata. Il progetto Cavour-Santarosa sull'amministrazione comunale e provinciale (1858)*, Turin, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 2000 ; Id., « La provincia di Torino dall'antico regime all'avvento del fascismo. Panorama storico-giuridico », *La Provincia di Torino (1859-2009). Studi e ricerche*, sous la direction de Walter E. Crivellin, Milan, Franco Angeli, 2009, pp. 25-45 ; Id., *Dalla Restaurazione al Risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, G. Giappichelli, Turin 2012, pp. 41-146 et en particulier pp. 62-79 ; Piero Aimo, *Il centro e la circonferenza, op. cit.*, pp. 121-170 ; Id., *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Rome, Carocci editore, 2010<sup>2</sup>, pp. 17-57 ; Gian Savino Pene Vidari, « Prospettive sulle autonomie locali nello Stato sabaudo del secolo scorso », *Piemonte risorgimentale. Studi in onore di Carlo Pischetta nel suo settantesimo compleanno*, Turin, Centro Studi Piemontesi, 1988, pp. 47-57.

raient un contrôle important sur les communes par le biais de la nomination du Secrétaire, qui, jusque-là, était du ressort du Conseil communal<sup>5</sup>.

S’inspirant du schéma rationnel français, le roi de Sardaigne promulgua l’Édit du 10 novembre 1818, qui divisait le territoire en Communes, Arrondissements, Provinces et Divisions ; mais, ici, la Province devenait, à l’image de l’Arrondissement et de la Division<sup>6</sup>, un simple district où s’exerçaient les compétences d’un fonctionnaire de l’État — l’intendant — et qui ne disposait même pas d’organes représentatifs propres que la Commune, par l’intermédiaire du Conseil Communal<sup>7</sup>, était la seule à posséder. En outre la Province était l’unique administration qui disposait d’un bilan propre et d’une autonomie financière totale, ce qui permettait à l’intendant de contrôler, dans toutes ses ramifications, le territoire auquel il était affecté après la disparition des fiefs et des seigneurs féodaux.

En plus, ainsi que l’avait déjà souligné Gian Savino Pene Vidari, la législation de 1818 entraîna des changements quant au rattachement des territoires au détriment de Gênes et à l’avantage d’Oneglia et Nice<sup>8</sup>, ce qui impliquait que l’État avait désormais le pouvoir de déplacer et de supprimer des communes à sa convenance, comme si l’on voulait insister sur le fait que le territoire était entièrement contrôlé par le pouvoir central.

La législation de 1841-1843<sup>9</sup> du roi Charles-Albert apportera une modification ultérieure à la Province par la création de la circonscription territoriale qui donnera naissance, en fait, à la province moderne. Les *Regie Patenti* du 25 août 1842

5. Cf. « Istruzione dell’Ufficio Generale delle Regie Finanze agl’Intendenti », 26 mai 1814, *Raccolta degli Atti del governo di S.M. il Re di Sardegna dall’anno 1814 a tutto il 1832*, vol. I, Pignetti e Carena, Turin, 1842, pp. 18-23 et en particulier l’art. 5 ; ce document est également publié dans Adriana Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale. . .*, op. cit., II, pp. 83-86.

6. Cf. « Regio Editto portante una nuova circoscrizione generale delle provincie de’ Regi Stati di terra-ferma, 10 novembre 1818 », *Raccolta degli Atti del governo. . .*, op. cit., vol. VIII<sup>2</sup>, Turin, Stamperia Ferrero Vertamy e Comp., 1844, pp. 145-271. Les provinces introduites dans le royaume de Sardaigne correspondaient généralement aux arrondissements napoléoniens. Sur les différentes acceptations du mot « province » dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle, cf. Arnaud Vergne, « Province, région, pays, gouvernement, généralité et intendance durante l’ultimo secolo dell’Ancien Régime », *Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell’Istituto per la Scienza dell’Amministrazione Pubblica*, 20, Bologne, Il Mulino, 2012, pp. 45-65, en particulier pp. 60-65.

7. Pour un tableau synthétique de l’organisation des administrations locales de la toute première restauration, cf. Narciso Nada, « Il Piemonte sabaudo dal 1814 al 1861 », Paola Notario, Narciso Nada, *Il Piemonte sabaudo dal periodo napoleonico al Risorgimento*, Turin, UTET, 1993, pp. 121-123. En ce qui concerne l’époque de Charles-Albert, cf. Narciso Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Turin, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, Comité de Turin, 1980, pp. 101-107.

8. Cf. Gian Savino Pene Vidari, *Prospettive sulle autonomie locali*, art. cit., pp. 50-51 ; Michel Botin, « De la ‘Division’ de Nice au Département des Alpes Maritimes. Les mutations administratives de l’espace régional niçois (1814-1860) », *Nice au XIX<sup>e</sup> siècle. Mutations institutionnelles et changement de souveraineté*, Actes du colloque de Nice 1985, Université de Nice, L.A.R.J.E.P.T.A.E.-Centre d’Histoire du Droit, 1985, pp. 7-35 et en particulier pp. 12-13.

9. Cf. « Regie Lettere Patenti colle quali S.M. unisce la Regia Segreteria di Stato per gli affari Interni a quella di Finanze in una sola, col titolo di Regia Segreteria di Stato per gli affari dell’Interno e delle Finanze, e conferisce al Consiglio di Stato ed al Controllo Generale nuove attribuzioni in ordine all’amministrazione, ed alla contabilità provinciale, 26 août 1841 », *Raccolta degli Atti del governo. . .*, op. cit., vol. IX, Stamperia Reale, Turin, 1841, pp. 437-445 ; *Regie Patenti* du 25 août 1842, *ibidem*, vol. X, 1842, pp. 269-280 ; « Regie Lettere Patenti, per le quali S.M. stabilisce su nuove basi i Congressi ed i Consigli Provinciali e ne determina le attribuzioni, 31 août 1843 », *ibidem*, vol. XI, pp. 157-166.

divisèrent les Intendances en deux catégories : les « Intendances générales » et les « Intendances » ; les secondes furent placées sous la juridiction des premières, alors qu’auparavant la seule différence consistait dans le fait que, si les intendances générales contrôlaient un territoire plus ample que celui des autres intendances, il n’existait entre elles aucune dépendance hiérarchique. Un bilan unique devait être rédigé en collaboration avec un « Congrès provincial » — qui représentait en fait les notables locaux — dont les modalités de formation furent définies par la *Regie Patenti* du 31 août 1843<sup>10</sup>.

Tel est dans ses grandes lignes le contexte dans lequel se développa l’administration des institutions locales sous la Restauration et à l’intérieur duquel œuvra Ilarione Petitti de Roreto (1790-1850), l’un des nombreux fonctionnaires publics fidèles à la Maison de Savoie qui, par leurs compétences et leurs activités, contribuèrent à moderniser — sur des positions libéral-modérées — les structures du royaume de Sardaigne, transformant ainsi un État absolutiste en un État constitutionnel.

## Carlo Ilarione Petitti de Roreto, intendant à Asti

Dès les premières années de sa carrière, Carlo Ilarione Petitti de Roreto travailla dans les administrations locales, car, immédiatement après son diplôme de droit en 1816, il occupa à Chambéry le poste de vice intendant jusqu’au mois de juin 1819 ; il fut ensuite intendant de la Province d’Asti jusqu’en 1826, puis intendant général de 2<sup>e</sup> classe à Coni<sup>11</sup> jusqu’en 1831, quand il fut nommé membre de la section Finances du nouveau Conseil d’État institué la même année<sup>12</sup> par le roi Charles-Albert de Sardaigne.

C’est donc à cette période du règne de Victor Emmanuel I<sup>er</sup>, avec Prospero Balbo comme ministre de l’Intérieur, que Carlo Ilarione Petitti entreprit son activité d’intendant ; à cette époque furent introduites les premières tentatives de réformes générales de l’organisation de l’État, auxquelles participèrent activement les intendants aussi, mais qui furent rapidement abandonnées suite aux émeutes de 1821.

La figure de l’intendant sous la Restauration était différente de celle de la période pré-napoléonienne, même si la législation de base était identique. À la suite de l’arrivée des Français au Piémont, les territoires féodaux avaient disparu, ce qui

Pour un tableau synthétique des réformes du roi Charles-Albert des années quarante du XIX<sup>e</sup> siècle, cf. Angelo Porro, *Il Prefetto e l’amministrazione periferica in Italia. Dall’intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milan, Giuffrè, 1972, pp. 3-26.

10. « Regie Lettere Patenti per le quali S.M. stabilisce su nuove basi i Congressi ed i Consigli Provinciali e ne determina le attribuzioni, 13 août 1843 », *Raccolta degli Atti del governo...*, op. cit., vol. XI, 1843, pp. 157-166, également publié dans Adriana Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale...*, op. cit., II, pp. 260-264.

11. Cf. *Calendario generale pe’ Regi Stati*, Stamperia Eredi Pomba e Figli, Turin, 1827, p. 29.

12. Pour des compléments biographiques, cf. Gian Mario Bravo, *Nota critica*, in Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Opere scelte*, (sous la direction de Gian Mario Bravo), Turin, Fondazione Luigi Einaudi, vol. II, 1969, pp. 1001-1016 ; Id. *Lettere a L. Nomis di Cossilla ed a K. Mittermaier*, sous la direction de Paola Casana Testore, Turin, Centro Studi Piemontesi, 1989, pp. 9-17 et les bibliographies qui y sont citées.

avait provoqué des bouleversements jusque dans les administrations locales. Sous l’Ancien Régime, les communautés soumises à l’autorité directe ou indirecte des Savoie étaient administrées chacune selon une organisation bien spécifique et les éventuels fonctionnaires savoyards locaux n’avaient pas toujours pleinement voix au chapitre, car ils étaient toujours en concurrence avec les seigneurs et les particularismes locaux dans les domaines de la justice, des finances, de la milice, etc. Par exemple, la juridiction de premier degré sur le territoire était du ressort des seigneurs féodaux, alors que, sous la Restauration, elle commença à être directement gérée par le gouvernement central avec l’application de critères d’homogénéisation sur tout le territoire<sup>13</sup>, ce qui augmenta la charge de travail attribuée à l’intendant.

Ce dernier fut chargé des tâches qui étaient auparavant dévolues aux seigneurs féodaux des communautés ou en partie aux communautés elles-mêmes : ainsi, la nomination et le contrôle des magistrats, l’évaluation de l’opportunité de certaines dépenses de la part des communautés et le maintien de l’ordre public. Ce fonctionnaire dut, par conséquent, faire face à cette augmentation des compétences de l’État sur le territoire, ce qui, en théorie, lui donnait plus de pouvoir, mais ne lui attribuait pas pour autant un nombre accru de collaborateurs. Un vice intendant et un secrétaire l’aidaient dans sa tâche, tandis que les intendants généraux qui étaient à la tête des Divisions les plus importantes (Savoie, Turin, Gênes) disposaient, en plus, d’un vice intendant général<sup>14</sup>. Par conséquent, le pouvoir de l’intendant augmenta effectivement sous la Restauration, mais uniquement sur le papier, car, en l’absence à la fois de moyens et de personnel pour l’imposer, il se retrouva seul face à une myriade de forces locales — représentées par le maire, le secrétaire communal, le commandant et le gouverneur des milices locales — qui rendaient son travail plus difficile.

Petitti nous a laissé dans sa correspondance avec son ami Luigi Nomis de Cossilla de nombreux témoignages très importants sur cette situation, où il soulignait son impuissance à faire face à toutes les tâches qui lui étaient confiées.

Quand il arriva à Asti au mois de juin 1819 en tant qu’intendant, la Province en question faisait partie de la Division d’Alexandrie<sup>15</sup> selon la subdivision établie par l’Édit Royal du 10 novembre 1818 : sa mission consistait à « diriger » les différents secteurs économiques des provinces, à régler l’administration des communes selon les normes fixées par les Constitutions Royales de 1770, par les lois et par les différents règlements en vigueur<sup>16</sup> et à exercer un contrôle suprême sur les administrations communales.

13. Gian Savino Pene Vidari, *Prospettive sulle autonomie locali*, art. cit., pp. 48-49.

14. *Calendario generale...*, op. cit., 1824, pp. 295-298.

15. « Regio Editto... 10 novembre 1818 », *Raccolta degli Atti del governo...*, op. cit., p. 195. Suite aux *Regie Patenti* du 25 août 1842, art. 6, Asti passera sous l’Intendance Générale de Casale.

16. Les principales dispositions en vigueur auxquelles les intendants devaient faire référence étaient les suivantes : les *Leggi e Costituzioni di S.M.* de 1770, livre VI, titre I, paragraphe IV ; le *Regolamento per le amministrazioni dei pubblici* du 6 juin 1775 ; l’*Istruzione dell’Ufficio Generale delle Regie Finanze agli Intendenti* du 3 décembre 1818 ; les *Regie Patenti* du 14 décembre 1818 ; les *Regie Patenti* du 11 mai 1819 qui instituaient des sous-vice intendants dans les vice intendances et en déterminaient les fonctions. Toutes ces dispositions sont publiées dans Adriana Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale...*, op. cit., vol. II, pp. 9-141.

Par rapport à ces tâches, il lui était donné la possibilité de correspondre directement avec le secrétariat des Affaires Intérieures, le ministre des Finances et les différentes « Aziende Generali » sans devoir passer par les intendants généraux. Ainsi que nous l’avons déjà dit, ces derniers se différenciaient, à cette époque, des intendants provinciaux uniquement par le fait qu’ils étaient préposés à un territoire plus vaste : il s’agissait de la Division qui correspondait approximativement à la Province actuelle, alors que cette dernière équivalait plus ou moins aux Districts actuels<sup>17</sup>.

À son arrivée à Asti, Petitti se trouva face à une province confrontée à d’importantes difficultés économiques et dotée d’une administration extrêmement chaotique. La confusion et la désorganisation avaient laissé le champ libre — selon lui — aux injustices et aux prévarications qui favorisaient amplement tout un jeu d’intérêts particuliers qu’il dut bien vite affronter.

Dans le but de rétablir l’ordre et de faire respecter les lois, il entreprit une véritable campagne contre les militaires prévaricateurs, les percepteurs malhonnêtes et les administrateurs incapables et tout aussi malhonnêtes, ainsi qu’il l’écrivit en août 1820 à son ami Cossilla<sup>18</sup>, réussissant en fin de compte à remettre sur pied l’administration de cette Province.

Administrateur zélé et honnête, ayant une bonne connaissance des normes, Petitti appliqua à la lettre, parfois même un peu trop, les *Istruzioni per gli intendenti* du 3 décembre 1818, qui leur attribuaient, entre autres, la mission d’enquêter et de veiller sur les qualités morales et les capacités des conseillers, des secrétaires et des employés municipaux<sup>19</sup>. Son intransigeance l’entraîna souvent à entrer en conflit avec le Conseil municipal et même avec le maire pour s’être, plus d’une fois, opposé à la nomination de personnages qu’il considérait comme des « scélérats ».

En 1821, par exemple, il racontait dans une lettre à son ami Luigi Nomis de Cossilla le différend qui l’opposa aux plus hautes autorités de la ville pour avoir refusé d’approuver la nomination au Conseil d’un certain entrepreneur : ce dernier vivait en « concubinage avec sa belle-sœur » dont on disait qu’il avait même empoisonné le mari ; en outre il poursuivait son activité d’entrepreneur individuel en s’occupant plus de ses propres intérêts privés que des intérêts publics, vu qu’il avait pris en sous-traitance avec un associé la restauration d’une porte de la ville qui avait coûté plus de 10.000 livres<sup>20</sup>. La dilapidation des deniers publics au profit des intérêts privés était certainement monnaie courante déjà à cette époque dans

17. Cf. *Calendario generale...*, *op. cit.*, 1825, p. 379 ; Narciso Nada, *Dallo stato assoluto...*, *op. cit.*, pp. 101-107.

18. Lettre de Petitti à Cossilla du 15 août 1820, Carlo Ilarione Petitti de Roreto, *Lettere...*, *op. cit.*, pp. 139-141.

19. Cf. « Istruzioni per gli intendenti generali, intendenti particolari e vice-intendenti, 3 décembre 1818 », in *Raccolta degli Atti del governo...*, *op. cit.*, pp. 320-434 et en particulier chap. I, pp. 323-324 ; également publié dans Adriana Petracchi, *Le origini dell’ordinamento comunale...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 108-135 et en particulier pp. 111-112.

20. Lettre de Petitti à Cossilla du 24 décembre 1821, Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Lettere...*, *op. cit.*, p. 157.

le domaine de l'administration publique, mais en ce temps-là c'était la classe dirigeante elle-même qui souvent exécutait des contrôles efficaces et des interventions ciblées.

En d'autres occasions, Petitti entra directement en conflit avec le maire qui empiétait parfois sur ses compétences et que l'Intendant eut souvent pour antagoniste à cause de conflits d'attribution ; par exemple, le chef de l'administration municipale insista pour donner sa propre approbation à la nomination d'un procureur au bureau du maire, alors que ce dernier, soutenu par le Conseil municipal, prétendait disposer d'une totale autonomie de choix.

À cette occasion, Petitti avait fait référence, pour soutenir sa position et défendre ses attributions, au *Regolamento dei Pubblici*, titre I, § 14, qui établissait, en ce qui concernait les délibérations du Conseil, qu'elles ne pouvaient entrer en vigueur que sur l'approbation de l'intendant<sup>21</sup> ; mais cette norme n'était très probablement pas toujours appliquée dans la pratique, car, ainsi que nous l'avons dit précédemment, l'Intendant ne disposait pas, en réalité, d'instruments pour faire respecter son autorité. Le seul moyen pour faire valoir ses prérogatives était de s'adresser à son supérieur direct, le ministre de l'Intérieur (Primo Segretario agli Interni). Ce dernier ne donnait pas toujours raison à l'Intendant, surtout parce que, dans les communes de plus de 3.000 habitants où le maire était élu par le roi<sup>22</sup>, le « ministre du roi » avait souvent tendance à soutenir la politique du gouvernement. C'est la raison pour laquelle Petitti adopta parfois une attitude hostile envers le ministre de l'Intérieur de l'époque, Prospero Balbo, et envers son successeur Roget de Cholex, qui le soutenaient rarement dans ses requêtes.

Mis à part ces frictions personnelles, l'amertume de Petitti pouvait être considérée comme emblématique d'un malaise général ressenti par cette catégorie de fonctionnaires publics ; en effet, ils s'adaptaient difficilement à certaines pratiques institutionnelles de la Restauration et aux récentes normes concernant les administrations locales qui — malgré le rétablissement du texte du *Regolamento dei Pubblici* de 1775 — avaient en réalité diminué de beaucoup leur pouvoir. Les ordonnances de 1770-1775 avaient effectivement instauré un strict contrôle sur les administrations locales, précisément par le biais d'intendants autonomes et tout-puissants, en

21. Au sujet des délibérations du Conseil municipal, ce *Regolamento* disait : « Non si manderanno ad effetto, senza che vi preceda l'approvazione in iscritti dell'Intendente » (« Regolamento per le amministrazioni de'pubblici... », *Raccolta per ordine di materie... compilata dall'avv. Felice Amato Duboin*, op. cit., p. 599 ; cf. également Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale...*, op. cit., vol. II, pp. 15-16).

22. En 1823, la municipalité d'Asti comptait 22.044 habitants (Giuseppe Crosa, « La statistica del 1823 dell'Intendente Petitti », Id., *Asti nel Sette-Ottocento*, Gribaudo Editore, Cavallermaggiore, 1993, p. 277). Selon les *Regie Patenti* du 31 décembre 1815, la nomination des maires des municipalités de plus de 3000 habitants incombait au roi, alors que pour les autres municipalités elle incombait à l'intendant sur approbation du Surintendant des Finances (cf. « Regie Patenti, colle quali si prescrive, che i Sindaci delle città, e luoghi, la di cui popolazione non è minore di tre mila abitanti, saranno nominati da S.M., e negli altri luoghi di minore popolazione saranno nominati dai rispettivi intendenti, con altre providenze a ciò relative », *Raccolta degli Atti del governo...*, op. cit., vol. II, 1842, pp. 925-928). Avec les *Regie Patenti* du 11 novembre 1818, l'approbation de la nomination des maires passait de l'intendant au ministre de l'Intérieur (cf. *Raccolta del Atti del governo...*, op. cit. vol. VIII<sup>2</sup>, 1844, pp. 272-274 ; *Calendario generale pe' Regii Stati*, op. cit., 1827, p. 459).

s'appuyant ainsi sur une forte décentralisation hiérarchique ; au contraire, les réformes de 1817-1818 avaient pour but d'organiser, dans ce domaine, un contrôle de la part du gouvernement en mettant l'accent sur le poids et l'ingérence des organes centraux au détriment de la liberté de décision et d'initiative des intendants<sup>23</sup>.

Vu sa charge d'intendant à Asti, Petitti fut étroitement mêlé aux émeutes de 1821. En effet, quand, le 11 mars, arriva en ville le corps des chevaux-légers commandé par les conjurés Annibale Santorre di Santarosa, Guglielmo Moffa di Lisio et Carlo Emanuele di San Marzano, Petitti était la seule autorité restée en poste, car le maire avait été destitué. Il dut alors affronter une situation difficile et louver entre le Conseil révolutionnaire d'Alexandrie et le gouvernement de Turin, auquel il se rallia. Mais il fut contraint, sous la menace des armes, de remettre aux révoltés les caisses de la Ville ; il écrivit d'ailleurs ensuite à Cossilla que, pendant deux jours, il avait même craint de recevoir « un coup de fusil »<sup>24</sup>.

Ces anecdotes mises à part, Petitti nous a laissé, comme témoignage de ses sept années passées à la tête de l'Intendance d'Asti, d'intéressantes études historico-statistiques, encore inédites, sur la ville et sur sa province. Rappelons en particulier la *Statistica della provincia d'Asti* de 1823<sup>25</sup>, l'*Esame analitico del governo municipale nella provincia di Asti*, qu'il établit en 1825<sup>26</sup> et les *Memorie statistiche intorno alla provincia d'Asti*<sup>27</sup>, écrites en 1826 et curieusement dédiées à Charles-Albert.

Il est intéressant de souligner le rapport existant entre ces trois manuscrits sur la province d'Asti : en effet, les deux premiers — à savoir ceux de 1823 et de 1825 — correspondent à la version partielle de l'étude en deux volumes de 1826 qui sera dédiée au futur souverain du royaume de Sardaigne. L'étude de 1823 occupera, en effet, l'intégralité du premier et une petite partie du second volume des *Memorie statistiche...* de 1826 avec de légères variantes, tandis que les deux premières

23. Adriana Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale...*, op. cit., vol. I, p. 70.

24. Lettre de Petitti à Cossilla du 13 avril 1821, Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Lettere...*, op. cit., p. 148.

25. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Statistica della provincia d'Asti compilata dall'intendente conte Petitti di Roreto* (Asti, 1823), Archivio di Stato de Turin, Corte, *Paesi per A e B*, M. 35. Asti, fasc. 1. Un autre exemplaire est conservé à la Biblioteca Consorziale Astense auquel se réfère Giuseppe Crosa, *La statistica del 1823*, op. cit., pp. 273-278.

26. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Esame analitico del governo municipale nella provincia d'Asti, compilato dall'intendente generale conte Petitti di Roreto mentre amministrava quel contado uscente il 1825*, (Asti, 1825), in Archivio di Stato de Turin, Corte, *Bibl.ant.* J.b.II.13. Ce manuscrit de 135 pages comprend en réalité trois différentes études : l'*Esame analitico del governo municipale nella provincia d'Asti* (pp. 1-36), *Delle istituzioni economiche nella provincia d'Asti, Ragionamento dell'Intendente Petitti* (pp. 37-100) et la *Relazione contenente l'esame analitico del Governo municipale nella provincia di Cuneo, che il sottoscritto Intendente generale della medesima rassegna all'illustrissimo Signor Primo Segretario di Stato per gli Affari Interni, in esecuzione del venerato dispaccio del 22 luglio 1826 n. 9427, ufficio IV, n. 2938* (pp. 101-135).

27. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Memorie statistiche intorno alla provincia d'Asti, compilate dall'intendente conte Petitti di Roreto. Omaggio rassegnato a S.A.S. il signor principe Carlo Alberto di Savoia Carignano, volgendo l'anno 1826*, (Asti, 1826), in Biblioteca Reale de Turin, *St. Patria*, 377. Certaines intéressantes allusions à ces *Memorie* se trouvent in Umberto Levra, « La 'statistica morale' del Regno di Sardegna tra la Restaurazione e gli anni Trenta : da Napoleone a Carlo Alberto », *L'età della Restaurazione e i moti del 1821*, sous la direction d'Alfredo Mango, L'Artistica, Savigliano, 1992, pp. 137-160 et en particulier p. 150 s.

parties de l'étude de 1825 (*l'Esame analitico... et Delle istituzioni economiche...*) feront partie du second volume des *Memorie statistiche...*<sup>28</sup>.

Ce dernier manuscrit constitue une source richissime d'informations sur le territoire qui était assigné à Petitti et représente la conclusion du travail qu'il réalisa à partir des rapports que, en sa qualité d'intendant, il devait régulièrement rédiger pour le Gouvernement central. Son intention était certainement de s'en servir pour les réunir en une étude organique à offrir à Charles-Albert dans l'espoir de se faire bien voir du futur roi de Sardaigne.

Cette étude est structurée dans son ensemble selon un schéma qui, d'une part, retrace la conception des rapports statistiques de l'époque napoléonienne et, de l'autre, reproduit *l'Istruzione* du 4 mars 1820 du Secrétariat des Finances du royaume de Sardaigne destinée aux intendants pour l'élaboration de leurs rapports statistiques<sup>29</sup>.

Le premier volume, de 143 pages environ, comprend une description historique, géographique, économique et démographique de la province d'Asti, tandis que le second, de 150 pages environ, présente de très intéressants tableaux synoptiques relatifs aux bilans, aux différentes activités économiques, aux édifices et aux ouvrages religieux du territoire en examen, précédés d'explications détaillées et complétés par une partie intitulée *Delle istituzioni economiche nella Provincia d'Asti. Ragionamento*. Ce dernier texte constitue un véritable traité d'économie politique qui va bien au-delà du simple schéma de rapports statistiques. L'auteur y avançait certaines réformes administratives à introduire dans tous les secteurs de la vie communautaire en ce qui concernait les activités économiques, aussi bien que la gestion de la vie publique<sup>30</sup>.

Cependant la conception générale des *Memorie statistiche* reflète sans aucun doute la tendance qui commença à s'imposer dans le domaine de l'administration publique au cours des années trente du XIX<sup>e</sup> siècle : elle consistait à recueillir toutes

28. L'étude *Delle istituzioni economiche* se trouve pp. 45-104 des *Memorie statistiche*, tandis que *l'Esame analitico* se trouve pp. 111-142.

29. En ce qui concerne les modalités de rédaction des rapports statistiques à l'époque napoléonienne, consulter le texte de Pierre Laboulinière, *Plan d'une statistique générale de commune publié par ordre du Général Jourdan, conseiller d'État, administrateur général de la 27<sup>e</sup> Division militaire*, Turin, Imprimerie Nationale, a. XI (1803), très connu dans la 27<sup>e</sup> Division et aujourd'hui partiellement publié dans Umberto Levra, *La « statistica morale » del Regno di Sardegna...*, art. cit., pp. 161-174. En ce qui concerne les instructions reçues par les intendants du gouvernement sarde, cf. « *Istruzione della Regia Segreteria di Finanze ai signori Intendenti generali, Intendenti e Vice-Intendenti per la compilazione della Relazione Statistica, 4 mars 1820* », *Raccolta degli Atti del Governo...*, op. cit., vol. X, 1845, pp. 121-136, également publiée dans Umberto Levra, *La « statistica morale » del Regno di Sardegna...*, art. cit., pp. 174-186.

30. Cf. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Memorie statistiche...*, op. cit., pp. 45-109. La partie où Petitti parle *Delle istituzioni economiche...*, op. cit., est divisée en quatre sections : la première présente les principes théoriques d'économie administrative à appliquer dans les différents secteurs de la vie sociale d'Asti, à savoir ceux qui concernent la religion, les Instituts de bienfaisance, l'instruction, la santé, l'administration communale, ainsi que l'agriculture, le commerce, l'industrie et les travaux publics ; la deuxième section analyse la situation de chacun de ces secteurs ; la troisième propose les éventuelles améliorations à y apporter ; dans la quatrième, l'auteur expose ses suggestions pour réorganiser et améliorer la coordination entre les administrations et les fonctionnaires de l'Administration publique et expose ses conclusions personnelles.

les informations nécessaires à une profonde connaissance du territoire afin de l'administrer au mieux ; cette tendance fut déjà adoptée au XVIII<sup>e</sup> siècle par l'Autriche à propos de la Lombardie, elle fut ensuite perfectionnée par la France de Napoléon pour gagner le royaume de Sardaigne et être particulièrement diffusée sous Charles-Albert avec la création en 1836 de la *Commissione Superiore di Statistica*<sup>31</sup>.

Cette exigence d'une administration territoriale plus coordonnée et organisée se fait sentir dans un écrit de Petitti, où il va jusqu'à dénoncer la bureaucratie excessive du gouvernement municipal qui, particulièrement contraignante pour les administrateurs communaux, leur faisait perdre trop de temps et d'énergie ; il dénonçait également le pouvoir excessif des secrétaires communaux, des gouverneurs et des commandants provinciaux, tout en se plaignant du fait que le nombre élevé de fonctionnaires aux ordres du maire lésât l'autorité de l'intendant, qui se transformait en fait en une simple formalité<sup>32</sup>.

C'est ainsi qu'il proposa d'instituer un Conseil provisoire, formé d'un secrétaire et de quelques intendants, pour le détacher auprès des ministères de l'Intérieur et des Finances — qui étaient les deux principales administrations dont dépendaient les intendants — afin qu'il rédige un nouveau « *Regolamento dei Pubblici* »<sup>33</sup>. Il est certain que ses critiques sur l'administration municipale suivies de ses propositions de réforme n'étaient pas totalement objectives et désintéressées — bien que parfois tout à fait légitimes —, car elles visaient surtout à accroître et à réévaluer le rôle de l'intendant.

Par la suite, Petitti se souviendra de cette situation des administrations locales quand, devenu, en 1831, membre du Conseil d'État institué par Charles-Albert, il continuera à proposer des réformes dans cette direction. Il reprendra, en effet, le problème des administrations locales et concentrera, en particulier, son attention sur l'administration de la Province dans une étude de 1831 intitulée *Dell'ordinamento superiore governativo che converrebbe adottare negli stati di S.M. Ragionamento*<sup>34</sup>. Il y proposait l'institution, dans chaque province, d'un véritable Conseil provincial à caractère consultatif avec un intendant pour président, chargé d'analyser les exigences du territoire pour les communiquer à l'autorité centrale par le biais, précisément, de l'intendant. Ce Conseil, également nommé *Collegio dei Possidenti*, devait être composé des propriétaires fonciers qui assumaient le rôle de conseillers dans le secteur administratif.

Afin de rendre l'administration provinciale plus efficace, Petitti suggérait, en outre, que les intendants généraux des Divisions et les intendants des Provinces augmentent leur pouvoir en absorbant une partie des tâches à caractère politique dévolues jusque-là aux gouverneurs, aux commandants et aux commissaires militaires ; Petitti demandait d'ailleurs de supprimer totalement la charge de ces derniers. Il proposait enfin de subordonner les intendants provinciaux aux intendants

31. Cf. Umberto Levra, *La « statistica morale » del Regno di Sardegna...*, art. cit., p. 157 s.

32. Carlo Ilarione Petitti di Roreto, *Memorie statistiche...*, op. cit., II, p. 70.

33. *Ibidem*, pp. 84-85.

34. Cette étude de Petitti est publiée aujourd'hui dans Paola Casana Testore, *Un progetto di riforma dell'ordinamento sabaudo (1831)*, Rome, Fondazione Sergio Mochi Onory per la Storia del diritto italiano, 1988, pp. 41-104.

généraux de la Division, qui, seuls, auraient l'autorisation, sauf cas exceptionnels, de communiquer avec l'autorité compétente. Les intendances étaient donc conçues comme des organes intermédiaires entre le Gouvernement et les administrations locales.

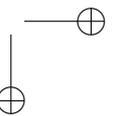
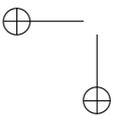
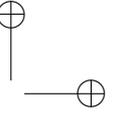
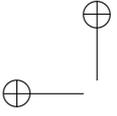
Il est à souligner que certaines propositions de Petitti seront, plus tard, accueillies favorablement par Charles-Albert : en effet, en 1842, les intendances provinciales seront placées sous la juridiction des intendances générales<sup>35</sup> et, en 1843, sera institué un *Congrès Provincial*, représenté par les notables locaux, qui reprenait, effectivement, la composition du *Collegio dei Possidenti* dont parle Petitti dans son *Ragionamento*<sup>36</sup>.

Il est certain que son expérience d'intendant constitua pour Petitti, et pour d'autres aussi d'ailleurs, une sorte de tremplin pour d'éventuelles charges plus importantes au sein de l'administration locale. Son intendance à Chambéry, Asti et Coni lui offrit l'occasion d'apprendre et de comprendre à fond les mécanismes de l'administration étatique et cette expérience lui servit énormément aussi bien dans son activité au sein du Conseil d'État que dans son activité de consultant et de promoteur des réformes de l'administration étatique, réformes considérées comme fondamentales pour le processus de modernisation de l'État voulu par Charles-Albert.

---

35. « Regie Lettere Patenti, 25 août 1842 », *Raccolta degli Atti del governo...*, *op. cit.*

36. « Regie Lettere Patenti, 31 août 1843 », *Raccolta degli Atti del governo, op. cit.* Sur le rôle de l'aristocratie et de la bourgeoisie dans la gestion des administrations locales, cf. E. Genta, *Una rivoluzione liberale mancata...*, *op. cit.*, pp. 119-140.



# Table des matières

DR COLETTE BOURRIER-REYNAUD, Avant-propos	I
FRANÇOIS MONNIER, Préface — La souplesse remarquable de l'intendance	III
Table des auteurs	XI
<b>I. La matrice française (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)</b>	<b>1</b>
<b>1. Fondation et organisation</b>	<b>1</b>
CAROLINE MAILLET-RAO, L'institutionnalisation de l'intendance en France dans la grande ordonnance réformatrice de janvier 1629 (code Michau) de Michel de Marillac : intendance et absolutisme	3
STÉPHANE DURAND, Intendants et modèles politiques provinciaux dans la France méridionale : les cas du Languedoc et de la Provence (XVII <sup>e</sup> -XVIII <sup>e</sup> siècles)	15
RENÉ GREVET, Les hôtels d'intendance : la marque monumentale du pouvoir d'État dans l'espace urbain (France, seconde moitié du XVIII <sup>e</sup> siècle)	29
SOPHIE SÉDILLOT, Bruno d'Agay et Auget de Montyon, deux exemples de mutation-disgrâce, dans la seconde moitié du XVIII <sup>e</sup> siècle	43
<b>2. Une diversité d'attributions</b>	<b>59</b>
JEAN-FRANÇOIS BRÉGI, L'intendant premier Président : L'exemple du parlement de Provence	61
SÉBASTIEN ÉVRARD, Les compétences de l'intendant en matière contentieuse : heurs et malheurs d'un modèle contesté au crépuscule de l'Ancien Régime	77

JEAN-PIERRE GUTTON, Un intendant entre un puissant gouverneur et un influent Consulat	95
KARINE DEHARBE, Intendant et Bureau des Finances dans la généralité de Lyon — Entre guerre et paix (XVII <sup>e</sup> - XVIII <sup>e</sup> siècles)	103
JÉRÔME PIGEON, Les attributions fiscales des intendants en pays d'élections : l'exemple de la Normandie	121
CHRISTOPHE JUHEL, Les réalisations de l'intendance éclairée au XVIII <sup>e</sup> siècle dans la province de Roussillon	141
OLIVIER RYCKEBUSCH, La tutelle des intendants sur les hôpitaux généraux septentrionaux au XVIII <sup>e</sup> siècle	161
<b>II. Prolongement de l'institution et diffusion du modèle</b>	<b>179</b>
<b>1. Le prolongement de l'institution en France</b>	<b>179</b>
ANNE-SOPHIE CONDETTE-MARCANT, Les subdélégués généraux au siècle des Lumières — Bilan de la recherche	181
FRANÇOISE MOREIL, Le subdélégué, la Principauté d'Orange et la révolution	199
OLIVIER VERNIER, L'intendance des Menus-Plaisirs sous la Restauration des Bourbons : entre culture et politique (1814-1830)	215
<b>2. La diffusion du modèle au-delà des frontières</b>	<b>229</b>
ANNE DUBET, Les premiers intendants des provinces en Espagne (1711-1724). Une réforme conflictuelle	231
CÉDRIC GLINEUR, Joseph II et les intendants : la réforme de 1787 dans les Pays-Bas autrichiens	251
MARIE-PIERRE LACOSTE, Les intendants de la vice-royauté de Nouvelle Espagne. Bilan historiographique et cas de figure	265
SÉBASTIEN DIDIER, Deux modèles d'adaptation locale de l'administration de l'intendance : les subdélégués de Nouvelle-France et de Bretagne (1675-1763 et 1689-1790)	279
SALVATORE SANTUCCIO, La Sicile administrée — Intendants et intendances dans la première moitié du XIX <sup>e</sup> siècle	295

<i>TABLE DES MATIÈRES</i>	483
<b>III. Intendants et Intendance dans les États de Savoie</b>	<b>307</b>
<b>1. L'intendance installée</b>	<b>307</b>
LAURENT PERRILLAT, Les débuts de l'intendance en Savoie (1686-1690)	309
HENRI COSTAMAGNA, L'Intendance dans les États de la maison de Savoie à l'époque moderne	321
DONATELLA BALANI, Intendenti piemontesi al governo delle comunità : tra resistenze e interventi di riforma (XVIII secolo)	329
DAVIDE DE FRANCO, L'opera dell'intendenza nella politica frontaliere dello Stato sabaudo	343
FRANCESCO AIMERITO, Il “ <i>modo di procedere</i> ” dell'Intendente	355
RÉMY VERDO, Les intendances sardes de Savoie au XVIII <sup>e</sup> siècle : état des sources et des connaissances à partir du fonds nouvellement classé de l'intendance du Faucigny	365
NICOLETTA ROLLA, Le Vicariat de Turin à l'exemple de la Lieutenance générale de Paris au XVIII <sup>e</sup> siècle	383
<b>2. L'intendance « restaurée »</b>	<b>397</b>
SIMONETTA TOMBACCINI VILLEFRANQUE, L'Intendance générale de Nice et ses intendants à travers ses archives, de la Restauration à l'Annexion	399
MARC ORTOLANI, La Restauration de l'intendance niçoise. L'œuvre politique et administrative de l'intendant Fighiera — 1814-1816	413
MARCO CARASSI, Le gouverneur de Nice à la Restauration : une concurrence pour l'intendant ?	433
ENRICO GENTA, L'“Istruzione Pralormo” del 1838	449
PAOLA CASANA, Un Intendant du Royaume de Sardaigne sous la Restauration : Carlo Ilarione Petitti de Roreto. Restauration et administration locales	459
CHRISTIAN SORREL, De la Sardaigne à la France, de l'intendance à la préfecture : en Savoie, 1859-1860	471
<b>Table des matières</b>	<b>481</b>

