

Les Cahiers
du CRH

Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques

Archives

17 | 1996

Hommage à Bernard Lepetit

Conflits et négociations pour l'aménagement urbain. Une opération immobilière à Milan dans les années 1930

Alice Ingold



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ccrh/2622>

DOI : 10.4000/ccrh.2622

ISSN : 1760-7906

Éditeur

Centre de recherches historiques - EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 4 octobre 1996

ISSN : 0990-9141

Référence électronique

Alice Ingold, « Conflits et négociations pour l'aménagement urbain. Une opération immobilière à Milan dans les années 1930 », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques* [En ligne], 17 | 1996, mis en ligne le 27 février 2009, consulté le 05 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ccrh/2622> ; DOI : 10.4000/ccrh.2622

Ce document a été généré automatiquement le 5 mai 2019.

Article L.111-1 du Code de la propriété intellectuelle.

Conflits et négociations pour l'aménagement urbain. Une opération immobilière à Milan dans les années 1930

Alice Ingold

Au moment d'écrire, j'ai feuilleté mon carnet de bord en cherchant les indices que m'avait laissés Bernard Lepetit. Parfois je me sentais comme un funambule sans balancier, n'étant pas sûre même de me tenir sur le « bon » fil. Mais ses seules indications, de derrière ses moustaches, me donnaient confiance. « Allez-y, continuez. »

- 1 La couverture des canaux milanais dans l'entre-deux-guerres constitue, dans l'histoire de l'architecture italienne, un objet paradigmatique traditionnellement présenté comme un exemple de modernisation urbanistique. Ce projet communal dessine un modèle de réformation de la ville que fonde un discours moderniste, centré sur l'hygiénisme, la viabilité et l'expansion urbaines. Ces travaux ont suscité une importante production historiographique polémique, dans laquelle les architectes, qui occupent une place privilégiée dans l'écriture de l'histoire des villes en Italie, ont souligné le caractère autoritaire et arbitraire des travaux, mettant ainsi en valeur la clairvoyance de leurs prédécesseurs, adversaires acharnés de la couverture. Se dessine alors une histoire intellectuelle bipolaire où le modèle contraignant de la municipalité s'oppose aux contre-projets des architectes.
- 2 Souhaitant interroger ce schéma, ainsi que la mise en ordre des archives et la mise en forme du récit historiographique qu'il engendre, j'ai suivi un parcours archivistique qui m'a menée des projets des techniciens et des architectes aux sources produites par les contentieux liés aux travaux. Ces sources m'invitent à être attentive aux conflits locaux suscités par la couverture, et à voir opérer des négociations d'accords entre les différents acteurs urbains (commune, domaine et propriétaires privés). Ces conflits et ces négociations d'accords m'ont paru être les lieux où les institutions et les individus

expriment le plus clairement leur rapport à l'espace urbain, leur conception de la valeur, de l'usage, de la propriété.

- 3 Alors que la commune a déjà réalisé les travaux et que très peu d'accords ont encore été passés avec les propriétaires bordiers pour obtenir d'eux une participation financière, elle s'enquiert auprès de la préfecture pour obtenir une déclaration d'utilité publique des travaux de couverture de la *Fossa interna*, canal circulaire qui enserre la vieille ville sur l'emplacement de l'ancienne enceinte communale. Le texte législatif de cette déclaration d'utilité publique fixe donc le cadre des négociations entre la commune et les propriétaires. Il met en place un organe de conciliation avec une commission d'experts judiciaires chargée d'établir le montant d'une contribution – dont le propriétaire doit s'acquitter – et celui d'une indemnité qu'il reçoit de la commune, au titre respectivement de la plus-value et des dommages subis par sa propriété à la suite des travaux. Je souhaite ici tourner mon attention sur cette séquence judiciaire des contentieux. Le cadre législatif n'a-t-il constitué qu'un cadre contraignant pour les négociations ? Comment a-t-il pu jouer aussi le rôle d'une ressource mise en œuvre par les différents acteurs urbains pour faire valoir leurs droits ?

Un cadre législatif équivoque

- 4 Dans une interpellation au ministre des Travaux publics, en décembre 1930, le sénateur Giovanni Silvestri propose une réforme de la loi d'expropriation de 1865, qui sert de base, dans l'entre-deux-guerres, à l'ensemble des déclarations d'utilité publique, et qui confie l'essentiel des pouvoirs de décision urbanistique à l'administration municipale. La réforme communale de 1926, qui a remplacé l'élection du conseil municipal de dimension collégiale par la nomination unique du podestat, laisse en effet

[...] les mains complètement libres au podestat, qui s'en remet à son bureau technique ; et c'est alors un quelconque ingénieur-chef qui n'hésite pas, croyant gagner la renommée d'un nouvel Haussmann, à tailler, abattre, reconstruire, subordonnant chaque chose à ses critères personnels¹.
- 5 Silvestri attribue donc la fureur des *sventramenti* (démolitions) et des grands travaux à la disparition des corps intermédiaires et consultatifs dans la conduite des politiques municipales. La présence de ces corps lui semblait le garant d'une certaine modération permettant d'éviter les réalisations malencontreuses parmi lesquelles le sénateur compte la couverture de la *Fossa interna*. Ici, alors qu'une discussion nationale sur l'autonomie communale dans le système fasciste s'engage et que se joue un débat juridique pour la réforme de la loi d'expropriation, nous retrouvons l'histoire locale milanaise, car Silvestri possède un des immeubles bordant la *Fossa interna*. Ce discours de Silvestri accrédite l'idée du coup de force de la municipalité fasciste, thème récurrent dans l'historiographie milanaise, et que les conditions houleuses du vote semblent confirmer.
- 6 À sa demande de déclaration d'utilité publique, en juin 1929, la commune reçoit de la préfecture un premier refus, qui lui rappelle au préalable la nécessité d'une publication du projet². La commune fait alors valoir que cette formalité n'est pas indispensable puisqu'elle a l'intention de suivre une procédure législative pour obtenir la déclaration. Après un nouveau va-et-vient entre municipalité et préfecture, le ministre des Travaux publics prévient le podestat de la prochaine présentation du projet de loi au Conseil des ministres. Le podestat engage alors de nombreuses démarches auprès du secrétaire fédéral du Parti national-fasciste de Milan, du secrétaire au ministère de l'Intérieur, du

ministre des Travaux publics, pour obtenir que la déclaration se fasse sous forme de décret-loi afin d'éviter les longues procédures et les retards possibles devant la Chambre. Après un premier refus de Mussolini, chef du gouvernement, en décembre 1929, le podestat obtient finalement gain de cause en janvier 1930³.

- 7 Dans ce récit, la déclaration d'utilité publique ne constitue alors qu'une procédure coercitive à l'encontre des propriétaires, les obligeant à participer aux frais des travaux et leur laissant la seule possibilité de développer des « tactiques » afin de détourner ce modèle contraignant. J'aimerais cependant interroger la rigidité et la cohérence du modèle législatif ; la loi d'utilité publique n'est-elle pas aussi, pour les propriétaires, le lieu de négociations possibles, dans le champ judiciaire, après l'échec d'autres tentatives d'accord ?
- 8 Malgré un premier avis contraire de la préfecture, la commune fait appel, dans cette déclaration d'utilité publique, à deux sources législatives distinctes : la loi d'expropriation de 1865 et un décret-loi de 1923 sur les contributions pour travaux publics. Cette double référence lui permet d'éviter l'enquête d'utilité publique prévue par la loi de 1865, et d'obtenir une contribution plus large que celle qui était établie par le décret de 1923.
- 9 Cette mixité de références intervient dans un moment de débat autour de la réforme des lois d'expropriation, marqué par la création en 1926 d'une commission royale chargée de cette étude. C'est une période où la Cour de cassation souligne les difficultés de l'utilisation conjointe de plusieurs lois qui établissent des contributions de natures juridiques différentes. Elle rend en 1932 une sentence qui connaît une certaine postérité en raison de son auteur, Marracino, le procureur qui préside justement la commission royale de réforme des lois d'utilité publique ; cette sentence devient une référence dans les manuels de jurisprudence⁴ où elle joue le rôle d'une prescription pour l'administration judiciaire courante, alors même que les pratiques sont encore mouvantes.
- 10 Ainsi, dans son procès avec la municipalité milanaise à propos de la contribution de couverture de la *Fossa interna*, le propriétaire Giuseppe Colombo fonde l'essentiel de sa plaidoirie sur cette sentence. Alors qu'il a acquis un immeuble bordier après les procédures engagées par la commune, ce propriétaire gagne son procès en montrant comment la contribution, fixée dans son cas selon la loi de 1865, n'est pas de nature réelle (c'est-à-dire attachée à la chose, *res*) comme l'instaure le décret de 1923, mais de nature personnelle. La cour d'appel de Milan rend ainsi son verdict :
Il peut paraître bizarre et sans raison que la contribution doive changer de nature [...] mais c'est la loi elle-même qui distingue, et c'est pourquoi l'interprète doit lui aussi distinguer⁵.
- 11 Ce procès singulier révèle de quelle manière la norme législative peut apparaître instable et comment les deux parties – le propriétaire privé mais aussi l'institution – se glissent dans les interstices de ce cadre législatif traditionnellement présenté comme contraignant. Chacun des acteurs use ainsi de sa compétence pour repérer les ambivalences laissées par les normes législatives et mobilise à son profit le texte juridique le plus adéquat.

Les nouvelles valeurs immobilières, des valeurs négociées

- 12 La loi d'utilité publique pose les règles et les modalités de la participation financière des propriétaires aux frais des travaux de couverture. Le bien-fondé et le calcul de cette participation suscitent de nombreux contentieux entre les propriétaires bordiers de la *Fossa interna* et la municipalité fasciste. Je souhaitais mener une étude attentive de ces conflits, et j'en ai trouvé les traces aux archives communales sous la forme de dossiers individuels rassemblant les correspondances avec la quasi-totalité des propriétaires soumis à contribution. Les conflits m'ont paru offrir un point de vue privilégié pour décrire les relations que la société urbaine entretient avec son espace. Ils sont en effet l'occasion pour la société de définir des *valeurs*. Les valeurs, ce sont celles des immeubles, valeurs immobilières qui s'insèrent dans un marché foncier susceptible de changer après de tels travaux aux franges du centre milanais.
- 13 L'évaluation de ces variations de valeur est confiée à une commission d'expertise judiciaire composée de trois experts nommés en septembre 1931 par le président du tribunal de Milan. Cette commission, qui rassemble les doléances des propriétaires sous la forme de deux mémoires (déposés entre décembre 1931 et janvier 1932) et qui établit une expertise générale des bâtiments le long de la *Fossa interna* (déposée au tribunal en juillet 1932), est donc le lieu où s'élaborent et se négocient en même temps les nouvelles valeurs immobilières. Les documents préparatoires et définitifs de cette commission me paraissent particulièrement intéressants pour voir comment les valeurs se constituent et se construisent au cours d'une négociation, comment les protagonistes font appel à certaines légitimations pour contester un prix proposé, pour établir des compromis, jusqu'à trouver une valeur commune, partagée.
- 14 Bien qu'il n'y ait pas d'échange de biens, la commission se trouve dans une situation qui s'apparente à celle de l'expropriation : elle est en fait chargée de fixer la valeur d'un bien qui n'est pas mis sur le marché et qu'aucune transaction ne vient expliciter. Sur quelles bases est alors fixée la valeur ?
- 15 Le mémoire d'expertise de la commission, qui dresse une description détaillée de chaque bâtiment bordant la *Fossa interna*, semble offrir un premier point de départ. Il faut se garder cependant d'y voir une description réaliste ou objective de la réalité immobilière des rives du canal. Cet exposé, qui prend pourtant les formes de l'évidence, ne peut à lui seul expliquer la diversité des prix rencontrés pour des bâtiments relativement proches en termes de surface et de composantes architecturales. Sous les dehors d'une description sèche et réaliste, les experts ont privilégié des critères qui leur sont propres : mettant en avant les qualités techniques définissant les bâtiments (structure de la maison, matériaux de construction, état du bâti et entretien), ils ont établi une typologie des immeubles en fonction de l'adéquation et de la conformité de cette qualité technique et architecturale avec la destination du bâtiment (maison populaire, bourgeoise, maison ouvrière, maison de maître). Sous le même vocable d'habitation civile, ils regroupent des bâtiments construits dans les années 1920 et de vieux palais, comme celui de Silvestri avec ses fresques du Bramante, tandis que les logements populaires constituent une catégorie assez floue, avec des maisons basses de 3 ou 4 étages (essentiellement dans le sud de la ville, rues Piopette et Molino delle Armi), de vieux immeubles mal entretenus, auxquels sont souvent mêlés des bâtiments à destination industrielle.

- 16 Derrière l'argumentation schématique et répétitive des experts, qui attribuent la plus-value à une « amélioration des conditions générales d'hygiène, de décor urbain et de viabilité », se dessine une conception unique de valorisation économique des rives du canal devenues les vitrines de la nouvelle *circonvallazione* automobile de Milan. Alors que les experts justifient la possible augmentation du revenu des propriétaires sur la base de l'ouverture possible de boutiques sur cette nouvelle grande artère automobile, les propriétaires font pourtant valoir d'autres façons de valoriser leur immeuble. Les décalages entre l'évaluation proposée par les experts et le prix définitif payé par un propriétaire renseignent d'abord sur les modalités de la négociation, mais révèlent aussi la complexité de la société riveraine et de ses rapports à son espace de vie ou de production le long de l'ancien canal.
- 17 Ettore Cantaluppi, dans son premier mémoire aux experts, estime que
 [son] bâtiment est complètement satisfaisant dans sa consistance actuelle, et a déjà la valeur d'être une maison populaire commode, dans un lieu proche du centre⁶.
 Face aux experts qui préconisent une meilleure fructification immobilière avec l'ouverture de boutiques au rez-de-chaussée, ce propriétaire met en avant l'équilibre entre la nature du bâtiment et la valorisation économique qu'il lui destine (atelier de typographie et logements modestes).
- 18 Les propriétaires de maisons de maître, destinées pourtant au logement aisé et à l'exercice de quelques professions libérales, ne s'accordent pas plus avec l'évaluation des experts. Nombreux sont ceux qui développent l'idée que la présence du canal participait justement de la valeur de leur bien. La baronne Renata De Fontana écrit dans son mémoire aux experts que
 [...] si on pouvait attribuer [à sa maison] une valeur – dans cette situation juridique – c'était justement celle de son côté poétique et esthétique d'un immeuble avec son jardin, tranquille, entouré par les eaux et isolé⁷.
 L'avocat Bortolo Belotti déplore, pour sa part, la dénaturation de sa maison, dont la façade et le portique à colonnes avaient été conçus en rapport avec le canal, et conclut que
 [...] le canal représentait pour [sa] propriété une vraie et propre raison, de sécurité, certes, mais aussi d'ornement, et en somme conférait à la propriété une valeur qui n'existe plus aujourd'hui⁸.
 Et il poursuit en regrettant la disparition de la *Fossa interna*, dont les rives [auraient pu être] un refuge pour les esprits offensés par les manifestations mécaniques de la vie moderne, une possibilité d'évocation pour les esprits nobles et cultivés⁹.
- 19 Les frères Gavazzi, quant à eux, rappellent le charme bucolique de leur maison, qu'ils avaient édifiée à proximité du canal,
 [...] séduits par l'aménité, l'atmosphère et la poésie des souvenirs qui lui étaient liés¹⁰,
 et de leur
 [...] gracieux jardin qui, avec une balustrade artistique, donnait sur l'eau et s'y reflétait¹¹.
- 20 Il me semble important de ne pas réduire ces réquisitoires, comme le fait le bureau technique municipal, à des discours passésistes, ou même folkloriques, lorsque de nombreux propriétaires se plaignent du vacarme assourdissant de la nouvelle artère, comme Angelo Passoni qui évoque le départ d'un de ses vieux locataires ne pouvant plus dormir la nuit¹². Ces descriptions disent aussi comment la rationalité économique

souhaitée par la commune n'est pas partagée par l'ensemble des propriétaires, et mettent en évidence le fait que la possession d'une maison le long de la *Fossa interna* répond aussi à d'autres raisons que celle d'une économie commerciale.

- 21 À l'extrême de ce spectre, les œuvres pieuses et fabriques de paroisse développent une argumentation spécifique. Elles n'entrent pas du tout dans le débat urbanistique, et ne se prononcent ni sur les bienfaits ni sur les dommages apportés par les travaux à leurs bâtiments. Elles ne remettent pas non plus en cause la justesse de la contribution ni l'existence d'une plus-value immobilière, mais entendent plutôt faire valoir la particularité du statut de leurs institutions et donc de leurs bâtiments, statut juridique les exonérant de toute contribution. Elles indiquent ainsi que leurs immeubles ne peuvent s'apparenter aux autres immeubles de location : par leur destination même, puisqu'ils accueillent des œuvres paroissiales et des œuvres de bienfaisance, ils ne sont pas destinés à être des immeubles de rapport et ne peuvent donc profiter des nouvelles conditions créées par la couverture. Ces institutions cherchent ainsi à tenir leurs propriétés hors du nouveau jeu immobilier.
- 22 L'hétérogénéité des prix d'évaluation, qui ressort de mes premiers dépouillements, me semble donc particulièrement précieuse pour saisir la diversité de la société riveraine de la *Fossa interna* et des valorisations qu'elle réalise, dans les champs économique mais aussi social ou familial, de sa proximité du canal.
- 23 Les décalages immenses entre les experts et les propriétaires pour évaluer la valeur d'un bien immobilier, selon des critères et dans des univers qu'ils jugent pertinents, s'apparentent aussi à une diversité de conceptions de l'échange immobilier. La particularité de la séquence temporelle dans laquelle le bâtiment est inscrit me paraît en être révélateur : alors que les experts considèrent le bâtiment dans son état présent comme un instantané, hors de tout contexte, les propriétaires insèrent cet objet dans une histoire longue, histoire familiale, histoire architecturale, histoire de conflits avec la commune... Les experts posent les règles d'un échange impersonnel, tandis que les propriétaires semblent privilégier une sorte d'économie de « bazar », où la destination de l'immeuble, les circonstances de l'évaluation, les liens entre les personnes, importent autant que la nature même du bien. Cela m'invite, au-delà des grammaires d'évaluation, à être attentive au caractère subjectif de la valeur, car c'est chaque propriétaire qui donne valeur à son bien et qui est en mesure, plus ou moins, de la défendre dans son univers social.
- 24 Alors que les experts cherchent à établir des critères généraux d'estimation et entendent mettre tout le monde sur un pied d'égalité, les propriétaires développent leurs argumentations sur la singularité de leur cas et fondent leur demande sur un concept d'*équité*. Derrière les histoires singulières de ces acteurs anonymes transparait une diversité de valeurs attachées au bâtiment, valeur sociale, patrimoniale... qui met en échec l'idée même de marché autorégulé que les experts cherchaient à établir.

NOTES

1. Interpellation retranscrite dans *La Proprietà edilizia italiana* (journal de l'association des propriétaires de maison), 1931, n° 1, p. 19-32.
2. Archives communales de Milan (ACM), 1940, Lavori pubblici (LP), fasc. 49, et Ufficio tecnico erariale (UTE), carton 1, Copertura della Fossa interna.
3. Archivio centrale di Roma, presidenza del Consiglio dei ministri, LP, Atti 1930, n° 3.
4. Giuseppe Turchiarulo, *Contributi de miglioria per le opere eseguite dallo Stato o con il suo concorso e dagli enti locali*, Côme, 1941.
5. ACM, 1934, Piano regolatore (PR), fasc. 341.
6. ACM, 1938, PR, fasc. 66, 2^a parte.
7. ACM, 1934, PR, fasc. 116.
8. ACM, 1935, PR, fasc. 196.
9. *Ibid.*
10. ACM, 1938, PR, fasc. 66.
11. *Ibid.*
12. ACM, 1943, PR, fasc. 95.