



HAL
open science

“ Les officiers de Sa Majesté des Habsbourg ” et le recensement du royaume de Lombardie-Vénétie (1817-1853)

Andrea Maria Locatelli, Paolo Tedeschi

► To cite this version:

Andrea Maria Locatelli, Paolo Tedeschi. “ Les officiers de Sa Majesté des Habsbourg ” et le recensement du royaume de Lombardie-Vénétie (1817-1853). Les agents du cadastre : hommes, pratiques, réseaux, Académie salésienne; Archives départementales de la Haute-Savoie, Dec 2019, Annecy, France. halshs-04043714

HAL Id: halshs-04043714

<https://shs.hal.science/halshs-04043714v1>

Submitted on 23 Mar 2023

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

« Les officiers de Sa Majesté des Habsbourg » et le recensement du royaume de Lombardie-Vénétie (1817-1853)

Andrea Maria Locatelli

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Paolo Tedeschi

Università degli Studi di Milano Bicocca

Introduction

Cette contribution illustre, en synthèse, les différentes phases de la préparation du nouveau cadastre du royaume de Lombardie-Vénétie et le rôle des chefs des bureaux chargés de réaliser le recensement (le *censo*) ainsi que des experts estimateurs (*periti estimatori*) utilisés pour l'arpentage et donc capables de faire toutes les mesures et les évaluations nécessaires. À propos de ces « officiers de Sa Majesté des Habsbourg », on donne en outre de brèves notes sur l'activité, la culture professionnelle et les relations entretenues avec les autres bureaux de l'administration autrichienne, ce qui permet de mieux analyser leur importance dans la réalisation du *censo*¹.

Le but est de mieux comprendre le long processus de réalisation du cadastre du royaume de Lombardie-Vénétie qui commence à la fin de la période napoléonienne et se conclut, selon les provinces, entre 1846 et 1854. Il faut en effet plusieurs décennies pour obtenir un recensement correct et fiable et donc un cadastre capable d'aboutir aux objectifs prévus par le gouvernement autrichien. En partant des expériences faites pendant la réalisation des deux cadastres précédents, celui en vigueur dans l'ancien État de Milan appartenant au XVIII^e siècle à l'Empire des Habsbourg et celui préparé dans la Lombardie et la Vénétie pendant l'occupation française, le nouveau recensement cherche en effet à donner des informations précises sur la qualité des biens immeubles et sur leur réelle capacité à produire de la richesse. Le but est d'améliorer l'assiette fiscale sans avoir des effets négatifs sur la production et la vente des denrées agricoles et, plus généralement, sur l'agriculture du nouveau royaume se caractérisant pour une productivité et qualité élevée² : les Autrichiens ne prétendent pas avoir l'appui politique

¹ Sur l'historiographie des cadastres et des systèmes d'estimation, cf., entre autres, F. Bourillon, P. Clergeot, N. Vivier, dir., *De l'estime au cadastre en Europe : les systèmes cadastraux aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, 2008 ; F. Bourillon, N. Vivier, dir., *La mesure cadastrale : estimer la valeur du foncier*, Rennes, 2012 ; M. Barbot, M. Cattini, M. Di Tullio, L. Mocarelli, dir., *Stimare il valore dei beni : una prospettiva europea (secoli XIV-XX)*, Udine, 2018.

² Sur l'agriculture lombarde au XIX^e siècle, cf. P. Tedeschi, Note sull'evoluzione dei contratti di compartecipazione nelle campagne lombarde, *L'uomo al centro della storia: studi in onore di Luigi Trezzi*, V. Varini dir., Milan, 2017, p. 153-177 ; G. Fumi, Production Systems in Agriculture, *Leading the Economic*

des propriétaires fonciers et des paysans lombards et vénitiens, mais ils veulent en éviter la pleine hostilité³.

Le principe de base du nouveau cadastre est que les terrains agricoles doivent être taxés selon leurs rendements et la possibilité de produire une rente : de plus, on ajoute une aide aux propriétaires fonciers investissant pour améliorer les rendements de leurs terres cultivées. À ce propos, on prévoit une longue période avant de vérifier les nouvelles valeurs des terrains après la première évaluation : cela permet à ceux qui augmentent la capacité productive d'avoir la non-taxation des fruits obtenus en plus par rapport au passé ; par contre, celui qui maintient la même productivité (ou, pire, la diminue) subit une taxation plus élevée que dans le passé, surtout s'il s'agit de territoires appartenant au XVIII^e siècle à la république de Venise (ceux de la *Terraferma* de la *Serenissima*) et donc « habitués » à un faible niveau d'impôts, en particulier les vallées alpines ayant des exemptions presque totales⁴.

Afin de bien appliquer ce principe et d'éviter une taxation excessive décourageant les investissements pour améliorer les rendements des terrains agricoles, on doit bien connaître la qualité des terres évaluées et faire des mesures très précises : il faut donc avoir du personnel très compétent en « agronomie et arpentage » et cela explique pourquoi, après quelques discussions pour dépasser l'opposition de quelques fonctionnaires des

Risorgimento: Lombardy in the 19th Century, S. A. Conca Messina, dir., New York/London, 2022, p. 39-60 et la bibliographie reprise. Pour ce qui concerne l'utilisation du cadastre et de la lève fiscale en Lombardie aux XVIII^e et XIX^e siècles pour développer les productions agricoles, cf. A. M. Locatelli, P. Tedeschi, *Institutional Innovations and Economic Development in Lombardy, Eighteenth–Twentieth Centuries*, *Property Rights in Land: Issues in Social, Economic and Global History*, R. Congost, J. Gelman, R. Santos, dir., London, 2017, p. 54-73 ; A. M. Locatelli, P. Tedeschi, *Innovations and Changes in Property Rights, Agrarian Contracts and Economic Development: the case of Lombardy (18th-20th Centuries)*, *Agricultural Resilience in Lombardy. How it supported Economic Growth in the 19th and 20th Century*, A. Carera, dir., Milan, 2018, p. 3-26 ; M. Berengo, *L'agricoltura veneta dalla caduta della repubblica all'unità*, Milan, 1963 ; M. Berengo, *Le provincie venete nel Regno Lombardo-Veneto, Tra Lombardia e Ticino: studi in memoria di Bruno Caizzi*, R. Ceschi dir., Bellinzona, 1995, p. 125-133.

³ Sur les cadastres indiqués et sur leur fonctionnement, cf. R. Zangheri, *Catasti e storia della proprietà terriera*, Turin, 1980, p. 107-126 ; M. Taccolini, *L'eszensione oltre il catasto: beni ecclesiastici e politica fiscale nello stato di Milano nell'età delle riforme*, Milan, 1998 ; A. M. Locatelli, *Riforma fiscale e identità regionale: il catasto per il Lombardo-Veneto (1815-1853)*, Milan, 2003 ; A. Buccaro, *Les cadastres italiens avant et après l'unité, De l'estime au cadastre en Europe : les systèmes cadastraux aux XIX^e et XX^e siècles*, F. Bourillon, P. Clergeot, N. Vivier dir., Paris, 2008, p. 99-114 ; A. M. Locatelli, P. Tedeschi, *Entre réforme fiscale et développement économique : les cadastres en Lombardie aux XVIII^e et XIX^e siècles, La mesure cadastrale : estimer la valeur du foncier*, F. Bourillon, N. Vivier dir, Rennes, 2012, p. 19-39 et la bibliographie reprise. Sur les méthodes utilisées pour les mesures et les estimations en Italie, cf. aussi M. L. Rossi, *Stimare la ricchezza fondiaria nell'Italia moderna (1550-1850), Stimare il valore dei beni: una prospettiva europea (secoli XIV-XX)*, M. Barbot, M. Cattini, M. Di Tullio, L. Mocarelli dir, Udine, 2018, p. 81-96 ; L. Iacoponi, *Teoria e pratica estimativa in Italia fra XVIII e XX secolo, ibid.*, p. 97-122. Cf. enfin I. di Lenardo, R. Barman, F. Pardini, F. Kaplan, *Une approche computationnelle du cadastre napoléonien de Venise, Humanités numériques*, 2021, n° 3, disponible en ligne : <http://journals.openedition.org/revuehn/1786> [dernière consultation le 20/03/2023].

⁴ J.-F. Chauvard, *Les catastici vénitiens de l'époque moderne : pratique administrative et connaissance du territoire, De l'estime au cadastre en Europe : l'époque moderne*, M. Touzery dir., Paris, 2007, p. 421-440.

ministères viennois, on fait le choix de privilégier les connaissances techniques des chefs des bureaux et des *periti estimatori* à leur passé politique ainsi qu'à leur fidélité au souverain autrichien. « Les officiers de Sa Majesté des Habsbourg » s'occupant du recensement sont donc des Italiens, normalement venant de familles aristocratiques, ayant déjà travaillé avec les Français pour la préparation du cadastre napoléonien. Leurs compétences sont considérées plus importantes que leurs idées politiques, même s'ils doivent jurer leur fidélité à la Maison des Habsbourg. Il arrive que les éventuels avis négatifs donnés par la police autrichienne examinant leur idéologie n'empêchent pas leur nomination. À Vienne, on attend *de facto* le « minimum possible » des fonctionnaires italiens ayant de grandes compétences techniques : ils ne doivent pas être manifestement hostiles au gouvernement autrichien⁵.

Aux origines du nouveau cadastre du royaume de Lombardie-Vénétie

L'idée d'un recensement pour réaliser un nouveau cadastre après la fin de la période napoléonienne trouve ses origines dans les deux cadastres entrés en vigueur dans les territoires faisant partie du nouvel État lié à l'Empire des Habsbourg (le cadastre dit *teresiano*), c'est-à-dire le cadastre réalisé dans l'ancien État de Milan au cours de la deuxième moitié du XVIII^e siècle et celui créé par l'administration française pendant la période napoléonienne (le cadastre dit *napoleonico*). Le nouveau cadastre du royaume de Lombardie-Vénétie (le cadastre dit *lombardo-veneto*) doit en effet être l'extension et l'amélioration des cadastres qui l'ont précédé : il doit copier leurs aspects les plus efficaces et corriger les erreurs techniques commises dans la réalisation des cartes et dans l'évaluation des terres, ce qui explique la création d'une liste très détaillée des typologies et surtout le choix de changer la modalité de calcul de la rente formant la base imposable de l'impôt foncier. De plus, le gouvernement du nouveau royaume est confronté au problème d'avoir des départements qui ont déjà un cadastre en vigueur depuis plusieurs décennies (le *teresiano* avec les intégrations apportées par les fonctionnaires français) et d'autres ayant seulement un cadastre (le *napoleonico*) qui est *de facto* provisoire à cause de la chute de Napoléon et qui est le résultat des différents gouvernements qui se sont

⁵ À propos des « officiers de Sa Majesté des Habsbourg » et de leurs compétences professionnelles cf. A. M. Locatelli, *Riforma fiscale e identità regionale: il catasto per il Lombardo-Veneto (1815-1853)*, Milan, 2003, p. 74-85, 91-97, 139-176. La source principale pour étudier le processus de réalisation du nouveau cadastre et pour connaître l'organisation des bureaux et quelques notes sur le personnel est représentée par les documents de la *Giunta per il censimento del Lombardo-Veneto* aux Archives d'État de Milan dans le fonds *Catasto Lombardo-Veneto*. Une partie des documents concernant la préparation se trouve dans le fonds *Tribunali e Uffici Regi, parte moderna* ainsi que dans le fonds *Atti del Governo Lombardo, Censo parte antica e Censo parte moderna*. À ce propos, cf. aussi E. Tonetti, *Il fondo archivistico del catasto austriaco nell'Archivio di Stato di Venezia*, *Cheiron*, 1989-1990, n° 7, p. 173-182 ; M. Savoia, *Documentazione archivistica conservata presso l'Archivio di Stato di Milano relativa all'attività della Giunta del Censimento, Ingegneria e politica nell'Italia dell'Ottocento: Pietro Paleocapa*, Venise, 1990, p. 485-518 ; A. M. Locatelli, *op. cit.*, p. 11-15.

succédé sur les anciens territoires de la *Serenissima* après le traité de Campoformio signé le 17 octobre 1797 entre la France et l'Autriche.

Ce traité établit la chute définitive de la république de Venise dont les territoires de la *Terraferma* passent sous le contrôle de Vienne, à l'exception des départements de Bergame, Brescia et Crema. Ces derniers (dits la *Lombardia Veneta*) sont unis à l'État de Milan, à la Valteline (auparavant appartenant aux Grisons), à la Romagne (auparavant appartenant aux États pontificaux) et au duché de Modène et Reggio. Tous ensemble forment la République cisalpine qui est strictement liée au nouveau gouvernement français. Cela signifie que, pour quelques années, dans les anciens territoires de la *Serenissima*, habitués à un faible niveau de taxation, sont appliquées des règles fiscales différentes.

Au début du XIX^e siècle, dans la Vénétie, le nouveau gouverneur provisoire autrichien Cajetan von Bissingen-Nippenburg demande une pleine réorganisation des finances publiques et surtout l'amélioration du système fiscal caractérisé par de nombreux impôts directs et indirects qui ne donnent pas des recettes fiscales suffisantes et surtout provoquent un niveau de taxation inégal parmi les citoyens possédant des biens « imposables » ayant la même valeur. Les impôts directs sur les biens patrimoniaux sont en effet calculés sur la base d'estimations prévoyant une répartition entre les habitants de Venise et les autres : étant donné que la charge fiscale a été progressivement transférée des premiers aux seconds (ou mieux, de l'aristocratie vénitienne aux autres citoyens), on enregistre des protestations, un niveau élevé d'évasion fiscale et enfin des recettes fiscales limitées. Bissingen demande donc de réaliser un nouveau recensement et s'adresse à Pietro Bellati, conseiller du gouvernement pour le recensement à Milan, pour avoir une ébauche à utiliser pour mieux définir le projet.

En 1804, le gouvernement autrichien crée une commission chargée d'organiser le recensement, la *Commissione per il censo* ayant son siège à Venise : on cherche à refaire, avec des améliorations, le cadastre réalisé dans l'État de Milan au XVIII^e siècle et il faut confier la commission à une personne ayant de grandes compétences dans ce domaine. La commission est donc dirigée par l'un des experts en agronomie et arpentage les plus appréciés, Francesco Mengotti : il doit introduire une estimation analytique et géométrique des parcelles de terre dans le territoire de la Vénétie. Ce choix montre à quel point les compétences sont considérées plus importantes que les idées politiques : Mengotti a en effet eu des postes importants dans la république de Venise mais il a été transféré en province et il travaille à l'*Ispettorato delle finanze* de Trévise, comme simple commis en raison de son soutien « tiède » au nouveau gouvernement. Sa nouvelle fonction, *imperial regio commissario* du nouveau recensement organisé par les Autrichiens, favorise de toute évidence ses compétences techniques tout en pardonnant ses choix politiques.

Au même moment, à Milan, les fonctionnaires français de la République cisalpine veulent établir une nouvelle estimation générale prévoyant la mise à jour du cadastre *teresiano* et l'application du modèle géométrique par parcelles au reste du territoire

lombard de la République, c'est-à-dire les départements de Bergame, Brescia et Crema ainsi que la Valteline. Il y a deux importantes modifications par rapport au passé : on cherche en effet à instaurer des taux plus élevés et à accroître le rôle de l'administration centrale dans la construction et la gestion du nouveau cadastre.

Les travaux préparatoires dans les deux villes en sont encore à leurs débuts, lorsque la division politique entre la Lombardie et la Vénétie prend fin : le 26 décembre 1805, suite à la victoire de Napoléon à Austerlitz et à la paix de Presbourg, elles sont réunies (avec les autres départements inclus dans la République cisalpine) dans le nouveau royaume d'Italie faisant partie de l'empire napoléonien et ayant Milan comme capitale. Tandis que Napoléon confie la préparation du cadastre du nouveau royaume à la première division du ministère de l'Intérieur, Giuseppe Prina, le ministre des Finances du nouvel État, propose l'extension à la Vénétie du cadastre foncier géométrique par parcelles en vigueur dans les départements appartenant aux XVIII^e siècle à l'ancien État de Milan.

Quatre techniciens (ingénieurs) de la Direction générale du recensement des provinces de la Vénétie sont alors chargés d'examiner les anciennes estimations et d'évaluer les rentes. Ils récupèrent les anciennes données cadastrales provinciales de la république de Venise et ils les mettent à jour par comparaison avec les notifications⁶ exigées par l'ancien gouverneur autrichien de Venise. Ils utilisent aussi les *volture* (c'est-à-dire les actes, appelés aussi *trasporti d'estimo*, indiquant les ventes des propriétés immobilières effectuées dans les dernières années). Le territoire du nouvel État est divisé en *comuni censuari*, c'est-à-dire en communes à recenser et en 1806, Ambrogio Birago, le directeur du bureau s'occupant de l'organisation du nouveau recensement, présente à Prina les premières données obtenues par la révision des anciens documents (mappes et registres) concernant les départements du royaume. On doit toutefois attendre le 12 janvier 1807 pour la promulgation du décret impérial permettant l'organisation de nouveaux bureaux chargés de la réalisation du cadastre *napoleonico* qui cherche à améliorer les estimations du cadastre *teresiano* et à bien évaluer les valeurs des territoires lombards et vénitiens appartenant au XVIII^e siècle à la *Serenissima* et aux Grisons.

Aux travaux concernant les territoires ayant appartenu à la république de Venise participe aussi Francesco Mengotti qui est devenu inspecteur général des finances du nouvel État : ses compétences professionnelles lui permettent d'occuper un poste de prestige dans la nouvelle administration en faisant oublier les services rendus aux Autrichiens.

Par rapport à la réalisation du cadastre *teresiano* qui inspire le nouveau *censo*, la principale différence réside dans la nomination des chanceliers du recensement par le pouvoir exécutif : les représentants des communes sont donc exclus et ne peuvent rien décider. De plus, l'ancienne *Direzione generale del censo* devient la *Direzione generale del censo e delle imposte dirette* : cela signifie que le nouveau bureau s'occupe du recensement, mais aussi des choix concernant les impôts directs. On applique le « principe de la territorialité », c'est-à-dire chaque commune doit disposer d'une carte et, en plus de la

⁶ Les notifications informent les *estimati* à propos du nouveau classement et de la nouvelle rente foncière de leurs propriétés.

cartographie, des *sommarioni* (des résumés indiquant les caractéristiques des territoires analysés) sont envisagés.

Le caractère « descriptif » de l'estimation est accompagné par la « réalité » de l'imposition, ce qui devrait obliger les techniciens à bien évaluer les terrains pour éviter une taxation trop élevée par rapport aux revenus réels. Dans la réalité, les fonctionnaires français font une simple révision des estimations existantes : non seulement il y a beaucoup d'erreurs dans les mesures mais il y a une forte augmentation des valeurs des biens immeubles, ce qui signifie une évaluation de la rente bien supérieure à celle vraiment réalisable dans les terrains estimés. Il y a beaucoup d'erreurs surtout sur les cartes de la Valteline, ce qui risque d'avoir des conséquences très négatives sur l'économie locale, une économie « fragile » comme dans toutes les vallées alpines qui, au XVIII^e siècle, payaient peu de taxes. L'effet final est d'aliéner les sympathies d'une partie importante des propriétaires envers les autorités françaises : de plus, ces dernières n'utilisent pas les nouvelles taxes dans le royaume et sont donc perçues comme des forces d'occupation et non plus de libération comme cela pouvait être le cas à la fin du XVIII^e siècle.

Une révision des valeurs du nouveau cadastre *napoleonico*, qui à cause de nombreuses plaintes contre les estimations faites est *de facto* provisoire, est très attendue par les propriétaires fonciers ainsi que par les politiciens et fonctionnaires, plus attentifs au consensus de l'opinion publique. Toutefois les événements militaires de 1814 modifient à nouveau le gouvernement dans la Lombardie et la Vénétie : après la défaite de Napoléon et son exil à l'île d'Elbe, les aristocrates organisent à Milan le 20 avril une révolte contre l'administration française, le ministre Prina est tué et les soldats autrichiens occupent les deux régions.

La volonté du gouvernement provisoire est de renouveler le plus tôt possible le cadastre *napoleonico* et donc de corriger les évaluations erronées : le 5 juillet 1814, deux actes de la nouvelle administration décident la création de la *Giunta per il censimento del Lombardo-Veneto* et ordonnent de transférer toutes les fonctions concernant le recensement à cette nouvelle institution. Les deux actes administratifs sont toutefois suspendus pour plusieurs mois : on doit attendre que le Congrès de Vienne permette aux Autrichiens l'annexion définitive de la Lombardie et de la Vénétie. Le 8 avril 1815, en pleine « Restauration », le royaume de Lombardie-Vénétie faisant partie de l'Empire des Habsbourg (et formé par deux entités politiques, Lombardie et Vénétie) est créé : les travaux pour le nouveau cadastre peuvent enfin commencer et, sous la responsabilité du nouveau conseil dédié au recensement, ils continuent *de facto* l'œuvre des fonctionnaires de l'administration fiscale française.

L'organisation de la *Giunta per il censimento del Lombardo-Veneto*

La *Giunta per il censimento del Lombardo-Veneto*, bureau ayant son siège à Milan, est chargée de réaliser le cadastre du nouveau royaume qui doit concerner toutes les provinces du royaume de Lombardie-Vénétie, c'est-à-dire tous les anciens départements

de la période napoléonienne. Le directeur de la *giunta* est Alfonso Castiglioni qui est né à Milan en 1756 dans une famille aristocratique ayant des propriétés foncières dans les campagnes de la Lomellina et dans le département de Novara. Quelques membres de sa famille ont été nommés au Sénat de l'État de Milan, la plus importante institution politique dans la Lombardie autrichienne au XVIII^e siècle. Il a été membre à partir de 1780 du Conseil de la ville de Milan (le *Decurionato* formé par 60 aristocrates) et le 4 mai 1791 a été élu député dans la *Congregazione dello Stato*, l'institution représentant les intérêts économiques lombards à la cour impériale à Vienne. Il a été inscrit à la *Società Patriottica* voulue par l'impératrice Marie-Thérèse d'Autriche et il se caractérise par son éducation ainsi que par ses fréquentations typiques des aristocrates milanais : il est donc jaloux de son autonomie politique et sociale en restant en même temps fidèle à la Maison de Habsbourg. De plus, Castiglioni est passionné de botanique et gère directement ses propriétés agricoles en recevant des éloges pour ses investissements innovants surtout dans son « domaine modèle » de Mozzate (département de Côme). Il est aussi auteur d'un volume dédié aux plantes non autochtones plus utiles pour la médecine et l'économie⁷. Ses connaissances agronomiques et économiques lui ont valu l'appréciation des conseillers impériaux, même s'il déclare clairement que les Lombards veulent avoir plus d'autonomie, c'est-à-dire qu'il demande plus de pouvoirs aux communes en réduisant celui de l'administration centrale à Vienne. Enfin, il a toujours exprimé son appréciation pour le système fiscal basé sur le cadastre *teresiano* et, comme président de la *giunta*, il garantit l'efficacité des travaux pour le nouveau recensement ainsi que l'appui des nobles lombards qui représentent, au début de la *Restaurazione*, la majorité des propriétaires fonciers dans la région. Toutefois, sa fidélité ne l'empêche pas de demander plus d'autonomie : il pense que le recensement doit être réalisé en collaboration avec les communautés locales qui doivent choisir les experts chargés de faire les estimations.

Cependant les travaux de la *giunta* ne commencent pas avant 1816, lorsqu'à Vienne, un bureau du ministère autrichien des Finances, la « Commission de réglementation du recensement », demande un rapport concernant les attentes des Vénitiens. Le projet prévoit des experts, les *periti estimatori*, devant évaluer les biens immeubles existants : ils sont nommés par la *giunta* qui est présidée par l'archiduc et non plus par un aristocrate milanais. De plus, il y a des « contrôleurs » nommés par les administrations provinciales. Tous dépendent de la *giunta* et s'occupent de la préparation du nouveau cadastre dans les territoires de l'ancienne *Terraferma* de la *Serenissima*.

Au cours de l'hiver 1817, les mesures effectuées par les techniciens envoyés par Prina pour la réalisation du cadastre *napoleonico* sont récupérées, ajoutant une révision générale pour les départements de Venise, Brescia, Bergame, Padoue et Trévise. En même temps, de nouvelles mesures sont effectuées par la triangulation et la cartographie dans d'autres départements : Udine, Belluno, Vicenza, Vérone, Crema et Valtelina. Le 8 Mars 1817, le nouveau gouverneur de la Lombardie, le comte Franz Saurau, demande la réalisation des cartes « manquantes » des départements lombards (Bergame, Brescia,

⁷ A. Castiglioni, *Storia delle piante forestiere le più importanti nell'uso medico ed economico*, Milan, 2008.

Crema et Valtelina) ainsi que les *volture*, c'est-à-dire les indications, pour chaque parcelle de terre, des éventuelles modifications des propriétaires. En juin 1817, les nouvelles cartes des départements appartenant au XVIII^e siècle à la république de Venise ou aux Grisons sont publiées et validées par l'administration centrale autrichienne : il y a beaucoup d'erreurs à corriger et de nombreuses plaintes venant de grands et petits propriétaires fonciers. Cela n'empêche pas que le cadastre entre en vigueur comme « provisoire », ce qui signifie, pour les provinces appartenant auparavant à la *Serenissima*, un niveau de taxation supérieur à celui existant dans la période napoléonienne.

Le 23 décembre 1817, un décret impérial signé par François I^{er} établit les principes directeurs de la nouvelle réforme de l'impôt foncier basée sur la réalisation d'un nouveau recensement. Le modèle de référence est naturellement le cadastre *teresiano* et donc un cadastre analytique et géométrique par parcelles prévoyant trois phases, c'est-à-dire le classement⁸, la classification⁹ et l'estimation.

À Vienne, on décide la création d'un bureau unique ayant son siège à Milan pour la Lombardie et la Vénétie : à ce propos, le début des travaux dans les anciennes provinces vénitiennes est sollicité car il n'y existe pas de réel cadastre et surtout les grands propriétaires cherchent à empêcher les opérations nécessaires à en créer un (et donc à faire payer de nouvelles taxes). De nouveaux commissaires de district doivent remplacer ceux du recensement français mais le changement n'est que formel : les fonctions des premiers sont en effet les mêmes que celles des seconds. Toutefois, les nominations n'arrivent pas car il n'y a pas d'argent pour recruter d'autre personnel compétent : le problème de la pénurie des financements pour le recensement va en effet caractériser tout le processus de réalisation du nouveau cadastre, ce qui allonge la durée des travaux pour les nouvelles mesures et évaluations des terrains.

Les règles concernant le processus d'estimation sont fixées : l'estimation est effectuée localement en utilisant des indicateurs quantitatifs tels que les prix des produits agricoles, les loyers des biens immeubles et les salaires agricoles. Elle ne comprend pas les servitudes et les autres obligations et corvées : celles-ci font diminuer la valeur. Toutes les mesures et les enquêtes, ainsi que la détermination finale de la rente relève de la responsabilité de l'autorité centrale : on choisit d'introduire la rente fixe en argent par rapport à la valeur du capital et on applique le concept de la rente foncière basée sur la production moyenne dans des conditions normales, dites « ordinaires ». De plus, l'estimation doit être croisée avec les enquêtes sur les conditions économiques et sociales de différents districts afin d'éviter de trop taxer les territoires les moins riches.

Le but du nouveau cadastre est en effet d'augmenter l'assiette fiscale mais aussi de promouvoir les investissements pour améliorer la productivité des terrains : les valeurs estimées de la rente ne changent pas pour longtemps et donc, si la production augmente,

⁸ Mettre la parcelle de terre dans une classe: par exemple terre cultivée à céréales, prairie, vignobles, bois, terre irriguée ou pas etc.

⁹ Indiquer la qualité à l'intérieur de la classe en partant de la première classe, c'est-à-dire la meilleure ayant les plus hauts rendements, à la cinquième, la moins rentable.

le surplus n'est pas taxé. L'idée absolument innovante à la base du nouveau cadastre *lombardo-veneto* est que les recettes fiscales augmentent grâce aux impôts sur les ventes des produits récoltés en surplus et que l'exemple des revenus obtenus par ceux qui ont augmenté les rendements productifs stimule les autres propriétaires à investir, en créant un cercle vertueux. Des taxes excessives peuvent au contraire réduire les investissements et augmenter l'évasion fiscale, ce qui explique l'intérêt autrichien pour réaliser des mesures et des évaluations précises, même si le budget réservé à cette opération est limité et que certaines règles semblent conçues avec un but tout à fait différent. Par exemple, le recensement est organisé « province par province » et les valeurs ne sont pas comparées avec celles des autres provinces : cela signifie qu'on a, selon la province, des temps de réalisation et d'entrée en vigueur du cadastre *lombardo-veneto* différents et, surtout, qu'on va créer des niveaux de taxation réels inégaux selon la province.

On nomme aussi deux commissions pour les premiers départements à soumettre au processus d'estimation, c'est-à-dire ceux d'Udine et de Brescia, qui sont situés à la périphérie de la *Terraferma* de la *Serenissima* : ils sont caractérisés par un territoire très diversifié (on y trouve la montagne, la colline, la plaine irriguée et non irriguée, la rive du lac ou le bord de la mer) et permettent donc de vérifier tous les types de terrain prévus dans les nouvelles classes créées par l'administration autrichienne.

Le décret donne officiellement la responsabilité de la réalisation du recensement à la *giunta del censimento* mais la direction est confiée à l'archiduc Ranieri, c'est-à-dire au vice-roi qui préside un conseil directif de cinq membres. À Vienne, on cherche à équilibrer la présence de Lombards et de Vénitiens et le décret nomme directement deux conseillers : Francesco Mengotti et Felice Dordi.

Francesco Mengotti est né à Feltre (Belluno) en 1749 dans une famille aristocratique et a étudié le droit à l'université de Padoue : toutefois il s'intéresse aussi à la physique et aux mathématiques et ses projets d'hydraulique sont appréciés. Il publie un volume où il cherche à réconcilier mercantilisme et physiocratie : le livre reçoit un prix par l'*Accademia dei Georgofili* de Florence, la plus importante institution italienne dédiée aux études d'agronomie¹⁰. Avocat à Venise, il devient fonctionnaire de l'administration publique française : il est en effet responsable des finances dans les départements de la Vénétie en 1806 et puis dans ceux de la Romagne à partir de 1808. Enfin, il participe aux premiers travaux de recensement des territoires de l'ancienne *Serenissima* comme inspecteur général des finances napoléoniennes. Son action en 1806 et 1807 concerne les déductions à calculer sur la rente foncière et la valeur estimée des produits agricoles : il est favorable à une gestion du recensement sous le contrôle du gouvernement central ainsi qu'à l'inclusion de tous les *periti estimatori* dans l'administration publique. Devenu sénateur du royaume d'Italie en 1809 et puis comte en 1810, il maintient ses charges publiques même si la police autrichienne souligne qu'il est « un homme de talent, mais trouble et agité ». De plus, il est nommé responsable de l'administration fiscale dans la Vénétie orientale (Treviso, Belluno, Feltre et Cadore), c'est-à-dire dans sa terre d'origine.

¹⁰ F. Mengotti, *Del commercio dei Romani e il colbertismo*, Florence, 1828.

Felice Dordi est un expert en agronomie et botanique et il a travaillé dans l'administration fiscale française : il a le *curriculum* typique des personnes choisies par les Autrichiens qui donnent plus d'importance aux compétences professionnelles qu'à la fidélité politique. Cette attitude est confirmée le 23 septembre 1818, lorsque les autres conseillers de la *giunta* sont nommés : Alfonso Castiglioni, Girolamo Da Rio et Giovanni Pellegrini. De 1819 à 1825, trois membres sont donc vénitiens (Mengotti, Da Rio et Pellegrini), Castiglioni est milanais et Dordi vient du Tyrol, mais il a exercé dans le gouvernement de l'État de Milan.

De plus, Luigi Crespi et Luigi Zoja, avocats milanais experts de la fiscalité, sont nommés comme « procureurs des impôts », tandis que Luigi Giani et Francesco Cibebe sont nommés comme experts chargés de l'estimation. Tous ont collaboré avec les bureaux français mais ils sont des héritiers du courant des Lumières et pas des révolutionnaires : ils connaissent aussi l'activité de Vincenzo Miro qui a dirigé le premier bureau chargé du recensement en 1718 et ils ont lu le rapport final sur l'activité du bureau présidé par Pompeo Neri pour réaliser le cadastre *teresiano* entré en vigueur le 1^{er} janvier 1760¹¹.

Dans la nouvelle *giunta* présidée par le vice-roi qui est le responsable politique direct des travaux face aux ministères viennois, Castiglioni n'est plus le directeur (vice-président exécutif) : le poste va en effet à Mengotti et le choix autrichien signifie un changement important dans la gestion du recensement. Le projet développé en 1814 prévoyait plus d'autonomie pour les communautés locales (et donc pour les propriétaires fonciers) : par contre, en 1818, le pouvoir est tout entier aux mains de l'administration centrale qui laisse l'activité de coordination des travaux dans les départements à la *giunta*. Cette dernière est désormais un bureau hybride : elle appartient à l'administration financière du royaume de Lombardie-Vénétie mais elle répond directement aux ministères viennois. Cela explique pourquoi le premier acte de la *giunta* (la demande de gérer en autonomie les plaintes envers les estimations) est adressée à l'administration centrale à Vienne : la réponse est positive mais on doit noter que la plupart des plaintes sont examinées plusieurs années plus tard et que les taxes provisoirement payées ne sont pas rendues.

Les réponses de Vienne ne sont jamais rapides : pendant l'attente, la *giunta* prépare son organigramme et en particulier commence à sélectionner les experts devant effectuer les nouvelles mesures et évaluations. Mengotti décide de créer quatre sections ayant chacune comme responsable l'un des conseillers : a) biens de *prima stazione* (c'est-à-dire

¹¹ Le bureau dirigé par Miro, nommé par l'empereur Charles VI, devait enregistrer les biens immeubles, mesurer les terrains (ceux appartenant à l'Église inclus) et faire l'estimation. Il avait une grande autonomie (même s'il nécessitait l'approbation du gouvernement) et son activité était ralentie par l'obstructionnisme des aristocrates milanais et du clergé. Pompeo Neri, nommé par l'impératrice Marie-Thérèse, a dirigé le bureau du recensement à partir de 1749 : même s'il entre en conflit avec le ministre plénipotentiaire de l'État de Milan, Beltrame Cristiani, il achève le processus de réforme cadastrale et fiscale. Cf. F. Pino, *Patriziato e decurionato a Milano nel secolo XVIII*, Milano, 1979 ; *La relazione di Pompeo Neri e la storia lombarda dei secoli XVI-XVIII: una fonte, un'interpretazione*, Milan, 1984. Cf. aussi S. Zaninelli, *Il nuovo censo dello stato di Milano dall'editto del 1718 al 1733*, Milan, 1963 ; C. Capra, *Riforme finanziarie e mutamento istituzionale nello stato di Milano: gli anni Sessanta del secolo XVIII*, *Rivista di storia italiana*, 1979, t. 91, p. 313-348.

les terrains) ; b) biens de *seconda stazione* (c'est-à-dire les bâtiments tels que les écuries, les granges etc.) ; c) plaintes ; d) déductions et accidents.

Mengotti veut copier la structure du bureau réalisant le cadastre *teresiano* en éliminant toutefois tout ce qui, à l'époque, s'était révélé superflu. Il cherche donc à créer une « structure légère » avec deux bureaux s'occupant respectivement des impôts et des experts et dépendant des décisions des membres de la *giunta* : il n'y a pas de bureaux spéciaux dédiés à l'analyse des demandes d'exemptions concernant certains biens de *prima stazione* et de *seconda stazione*, ce qui signifie qu'il faut beaucoup de temps pour être exempté de l'impôt foncier.

C'est le vice-président Mengotti qui doit diriger et coordonner les bureaux mais c'est le vice-roi qui envoie les projets et les choix à Vienne où toutes les décisions prises à Milan doivent être approuvées. Aussi les décisions concernant le personnel (prix, promotions, punitions, missions etc.) nécessitent l'approbation viennoise. La *giunta* est chargée de nommer les personnes « d'ordre et de manipulation », selon le critère de l'égalité de composition entre les Vénitiens et les Lombards et surtout de l'expérience professionnelle dans l'agronomie et l'arpentage : cela favorise à nouveau la sélection du personnel qui a déjà servi dans l'administration publique pendant le royaume d'Italie, c'est-à-dire sous les Français.

La première campagne de recensement est prévue pour le printemps 1819, mais en réalité, elle n'est réalisée qu'un an plus tard : le retard des réponses venant de Vienne ralentit toutes les opérations. Il faut attendre fin septembre 1820 pour que la *giunta* adopte une composition qui reste inchangée jusqu'en 1848 : les membres du directif de la *giunta* travaillent avec les fonctionnaires du bureau des impôts (qui traite les questions juridiques et fiscales) et du bureau des experts (qui s'occupe des mesures et estimations). Erasmo Lucini est nommé chef de ce dernier et des ingénieurs importants, tels Francesco Pirola et Pietro Paleocapa, sont recrutés en tant qu'ingénieurs experts.

Lucini a dirigé la réalisation du cadastre dans le nord de la Toscane (à Massa et Carrara dans les années 1820-1824) et exerce la fonction de *conservatore dei boschi* (donc il gère les bois du nouveau royaume) : il est envoyé au service de la *giunta* pour s'occuper de la rédaction et de la correcte application des règles d'estimation.

Paleocapa a étudié droit et mathématiques à l'université de Padoue et puis à l'Académie militaire de Modène, devenant lieutenant du Génie. En 1807 il entre comme ingénieur civil dans l'administration publique des Eaux et Routes à Venise où il fait des projets pour la réalisation de voies d'eau. Il combat dans l'armée française mais, en 1817, grâce à ses compétences professionnelles, il est accepté dans le Génie civil autrichien et transféré à Milan. Dans la *giunta*, il critique avec sévérité l'organisation des bureaux dédiés au recensement ainsi que les travaux réalisés : ses critiques et ses divergences d'opinion avec les conseillers de la *giunta* le poussent à demander, en 1829, de retourner au Génie civil de Venise. En 1840, il devient directeur général de la gestion des Eaux et des Constructions publiques et gère les travaux d'entretien concernant les rives et le lit des fleuves Brenta, Bacchiglione et Adige, ainsi que des zones marécageuses près de

Vérone. Sa fidélité aux Habsbourg prend fin pendant la deuxième partie des années 1840 : il donne en effet sa pleine adhésion aux idéaux d'indépendance du nord de l'Italie contre les Autrichiens et en 1848 participe au gouvernement provisoire vénitien en demandant l'annexion de Venise au Piémont. La victoire autrichienne dans la guerre contre le Piémont l'oblige à quitter Venise et à se réfugier à Turin : il est élu au parlement du royaume de Sardaigne puis nommé ministre des Travaux publics dans plusieurs gouvernements (Casati, D'Azeglio et, jusqu'en 1855, Cavour). Dans son nouveau pays, il favorise le développement des chemins de fer et il conçoit le projet du tunnel du Fréjus ; puis, à partir de 1855, il travaille avec Luigi Negrelli à la conception et réalisation du canal de Suez.

Outre le recrutement de dirigeants de haute qualité professionnelle, entre 1819 et 1820, la *giunta* institue des bureaux périphériques, c'est-à-dire les commissaires provinciaux (avec leurs commissions) et les délégués municipaux. Les premiers doivent : a) coordonner les activités des experts chargés de l'estimation, b) recueillir des données quantitatives et des informations économiques, c) tenir les registres de recensement. La mesure et l'évaluation des terrains et des bâtiments connexes sont confiées aux *periti estimatori*. On fixe aussi le nombre d'experts pour le recensement des terres de l'ancienne république de Venise et de la Valteline : la procédure de sélection des 60 experts prévoit le choix de trois noms de candidats et la demande de renseignements personnels à la police. On prévoit également 80 assistants. Toutefois, chaque choix doit être approuvé par le vice-roi et puis, naturellement, par l'administration viennoise.

Au cours du processus de sélection, on note une vision divergente entre le vice-roi, qui représente aussi les souhaits de quelques fonctionnaires de l'administration centrale à Vienne, et les autres membres de la *giunta* : la dispute concerne toujours les indications de la police autrichienne sur la fidélité politique des candidats aux Habsbourg. Ranieri veut donner plus d'importance aux idées politiques, alors que, pour tous les conseillers de la *giunta*, l'expérience professionnelle doit être privilégiée, comme pour leur propre nomination. Mengotti cherche un compromis et accepte que les « qualités politiques » constituent l'une des exigences, au même titre que les compétences en agronomie et arpentage.

La décision finale appartient évidemment à l'administration centrale, ce qui explique pourquoi il faut trois ans pour faire un choix définitif : en avril 1825, on établit le règlement définitif déclarant que la condition de sélection la plus importante est la connaissance des « techniques topographiques, d'estimation et d'évaluation », tandis que les expériences professionnelles (en particulier le fait d'avoir occupé des postes dans l'administration française) et le degré de loyauté envers les Habsbourg sont considérés comme moins importants. Donc on ne peut pas donner une charge publique à des personnes hostiles aux Autrichiens mais les aspirants *periti estimatori* ayant servi dans l'administration napoléonienne sont *de facto* avantagés par leur expérience professionnelle avec les Français. De plus, les Autrichiens doivent tenir compte du fait que beaucoup d'experts ne présentent pas leur candidature ou renoncent peu de temps après la nomination : le salaire proposé est en effet peu intéressant pour des personnes

très qualifiées pouvant gagner beaucoup plus d'argent comme consultants dans les grandes fermes privées.

En tout cas, au cours de l'été 1825, on sélectionne 63 *periti estimatori* : 32 sont lombards et 31 vénitiens et surtout 41 (donc presque deux tiers du total) sont des fonctionnaires de l'administration publique française ou de la *Serenissima*. Le recensement peut donc commencer : à partir du début de 1826, les premières phases du processus d'évaluation, le classement et la classification des biens immeubles, sont entamées.

Toutefois, les temps de réalisation du nouveau cadastre ne s'annoncent pas courts. En effet, entre mai 1826 et septembre 1827, Ranieri, suivant la proposition de la *giunta*, donne un avis favorable à 32 autres candidats qui remplacent ceux qui ont démissionné ou qui ont reçu un jugement négatif à cause des défaillances dans le travail ou des absences fréquentes (normalement signalées dans les rapports envoyés par les commissaires provinciaux). De plus, face à la réduction du budget disponible, la *giunta* commence, à partir de décembre 1827, à diminuer le nombre d'employés dans les bureaux périphériques en supprimant aussi l'obligation pour les délégués de résider dans le district où ils travaillent, une mesure permettant de les transférer aisément d'un district à l'autre. Quelques mois auparavant, Castiglioni est devenu directeur de la *giunta* en remplacement de Mengotti (retraité) : au poste vacant a été nommé Carlo Lupi et un aristocrate vénitien, Francesco Contarini, devient secrétaire.

L'enquête et les discussions sur les règles à suivre pour réaliser le nouveau cadastre

La *giunta* ne s'occupe pas seulement de l'efficacité de l'organigramme et de la sélection de fonctionnaires qualifiés. Début août 1818, l'administration viennoise ordonne à Mengotti d'organiser une enquête dans le royaume : toutes les administrations municipales et provinciales doivent donner des informations sur leurs conditions socio-économiques, sur l'état de leur agriculture et sur leurs cultures principales, ainsi que sur les estimations faites par les Français.

En général, l'enquête ne donne pas les informations cherchées par les Autrichiens : on note une réticence dans les réponses et surtout les enquêteurs n'ont pas respecté les règles concernant les noms, ce qui signifie que chaque district a adopté sa propre terminologie en créant différents critères d'estimation.

La délégation provinciale de Bergame adresse à la *giunta* une note contenant quelques observations qui illustrent les principaux problèmes liés aux questions posées par l'enquête : une grande partie des problèmes signalés sont présents dans toutes les anciennes provinces de la *Serenissima* où le cadastre « provisoire » est déjà en vigueur. Il y a des municipalités où les estimations sont *de facto* basées sur la vieille rente foncière française : les *periti estimatori* n'ont pas réellement analysé les biens immeubles et ils n'ont donc pas considéré leur valeur réelle. Cela signifie que, dans ce cas, la « valeur capitale », c'est-à-dire l'estimation de la capacité « ordinaire » du bien immeuble de donner un revenu, n'est pas correcte : la rente foncière est surévaluée et donc il y a plus de taxes à

payer. Le manque¹² d'une partie des cartes et, parfois, des registres empêche d'avoir des informations utiles. En outre, les villages situés dans les vallées alpines ont des difficultés à répondre à la plupart des questions posées dans l'enquête. Cela arrive car la grande majorité des propriétaires possède de petites parcelles difficiles à classer/évaluer correctement et il y a beaucoup de biens communaux : les habitants des vallées ne veulent pas payer des taxes concernant des terres ayant de faibles rendements et des fruits réservés aux familles plus pauvres (c'est le cas de ceux qui sont produits par les biens communaux). À ce propos, les habitants des vallées sont habitués à bénéficier de privilèges fiscaux garantis auparavant par le gouvernement de la *Serenissima* et, en tout cas, à une taxation très réduite et évidemment ils ne veulent pas y renoncer¹³.

Des problèmes sont posés aussi par les analyses faites dans les départements « pilotes » d'Udine et Brescia : les annotations des délégués du recensement montrent une forte participation de grands propriétaires fonciers à la rédaction des réponses à l'enquête. Cela vient non seulement du fait que ces derniers ont un haut niveau d'éducation agronomique mais aussi de leur volonté de contrôler les informations à envoyer pour éviter d'en donner sur la réelle richesse et capacité productive de la campagne.

Enfin, la rédaction et la collecte des questionnaires remplis sont lentes en raison du manque de formulaires et surtout du fait que les questionnaires sont envoyés aux ministères viennois et non directement à la *giunta*. Il y a aussi une autre complication bureaucratique : en 1819, les questionnaires sont envoyés à toutes les provinces du royaume de Lombardie-Vénétie, sans considérer l'opposition de la *giunta* demandant la rédaction de formulaires spécifiques pour chaque province.

Dans les bureaux chargés du recensement, la déception pour les résultats de l'enquête est grande : Mengotti signale que le bon accueil donné au début de l'initiative a vite changé à cause de l'inquiétude de nombreuses communautés, face aux questions concernant les prix de 1785 à 1799, puis jusqu'en 1817. Pendant cette période, la guerre et la famine ont fait augmenter les prix et ces derniers n'ont aucun rapport avec les revenus réels dans les campagnes de la Lombardie et de la Vénétie : les communautés craignent donc des estimations plus élevées que celles des évaluations françaises déjà considérées comme « insoutenables ». Cela favorise évidemment l'envoi de formulaires ayant de nombreuses lacunes qui s'ajoutent à celles des travaux des fonctionnaires français.

Castiglioni déclare n'avoir aucune confiance dans les réponses reçues : dans les provinces de Udine et de Brescia, il y a 64 municipalités (30 dans la première, 34 dans la seconde) qui ont donné des valeurs exagérées en excès ou défaut, selon les cas. Tous les conseillers s'accordent sur le faible niveau de fiabilité de l'enquête.

¹² Les *periti estimatori* n'ont pas eu la possibilité/volonté de les rédiger.

¹³ Sur les biens communaux existant dans les vallées et les effets du nouveau cadastre, cf. P. Tedeschi, *Common Land in the Eastern Lombardy during the Nineteenth Century*, *Historia Agraria*, 2011, n° 55, p. 75-100 ; A. M. Locatelli, L. Mocarrelli, P. Tedeschi, *Notes about the Common Land in Lombard Alpine Valleys (18th-19th Centuries)*, *Les communaux au XXI^e siècle : une propriété collective entre histoire et modernité*, J.-F. Joye, dir., Chambéry, 2021, p. 147-163.

Pour continuer le recensement et réaliser le cadastre « définitif » on doit trouver comment obtenir les informations nécessaires : Castiglioni veut réaliser le plus tôt possible le nouveau cadastre en utilisant la procédure du cadastre *teresiano*, c'est-à-dire le recours aux personnes envoyées depuis les bureaux de la *giunta* ; Mengotti pense par contre que la solution d'envoyer des questionnaires en les faisant remplir aux autorités municipales est plus efficace car on réduit les soupçons de la population face à une initiative considérée comme visant à augmenter les taxes et donc hostile. C'est la proposition de Mengotti qui est adoptée.

Pour ce qui concerne les plaintes, on a un nouveau problème : en février 1820, le recours à des inspecteurs chargés de contrôler l'activité des *periti estimatori* n'est pas accepté par l'administration centrale à Vienne car il n'y a pas d'argent pour les payer. Cela signifie que, pendant le processus d'estimation, les intérêts des propriétaires fonciers (appelés *estimati*) ne sont pas représentés : les contestations arrivent surtout des anciens départements de la *Serenissima*.

De plus, les travaux sont ralentis par le temps pris par l'administration centrale lorsqu'elle doit donner son avis et il y a parfois des discussions entre la *giunta* et les fonctionnaires viennois. À l'hiver 1825, par exemple, ces derniers n'acceptent pas certaines règles rendant les estimations du cadastre *lombardo-veneto* différentes de celles d'autres cadastres en préparation dans l'Empire autrichien : la *giunta* justifie les différences en soulignant les caractéristiques propres des territoires du royaume de Lombardie-Vénétie, ainsi que leur « histoire fiscale ». Pour trouver une solution, le 25 octobre 1825, Ranieri ordonne des rencontres à Vienne entre les représentants de la *giunta* et les fonctionnaires des ministères autrichiens : le but est surtout de discuter de la création du cadastre dans les provinces où le cadastre *teresiano* n'existe pas mais aussi d'établir les règles finales pour l'estimation.

Lupi et Paleocapa sont donc envoyés à Vienne pour montrer le projet définitif du nouveau cadastre aux représentants du gouvernement autrichien, le comte Christian Wurmser et le baron Joseph Knorr. La *giunta* propose l'adoption du modèle géométrique avec parcelles et la répétition de la collecte de données concernant les prix des terrains et des produits agricoles ainsi que, vues les défaillances enregistrées par l'enquête et le fait que plusieurs années ont passé depuis sa conclusion (ce qui rend les données collectées encore moins intéressantes), des enquêtes sur les conditions socio-économiques des provinces du royaume. En outre, on demande plus d'autonomie pour le bureau des *periti estimatori*, compensée par la création, au début du printemps 1826, d'inspecteurs (appelés aussi délégués) provinciaux ayant le pouvoir de corriger les cartes et vérifier les plaintes des propriétaires fonciers qui peuvent être adressées à la *giunta*. Ils font une sélection pour éviter d'avoir trop de plaintes contre les estimations à discuter à Milan. Les Autrichiens exigent la conformité aux règlements viennois car ils veulent avoir un seul type de cadastre dans tous les territoires de l'Empire. La commission autrichienne gérant le recensement dans l'Empire et voulant « harmoniser » tous les cadastres existants et en réalisation, présidée par le chancelier Procopio Lazansky, accepte les demandes de la *giunta* pour tout ce qui maintient le cadastre *lombardo-veneto* conforme aux autres. On

établit que les inspecteurs provinciaux doivent aussi rédiger, conserver et tenir à jour les registres du recensement (c'est-à-dire qu'ils ajoutent les *volture* liées aux changements de la propriété des biens immeubles) ; de plus, ils participent au processus d'estimation et en particulier à la fixation des tarifs estimatifs (avec les délégués provinciaux, nommés par la *giunta* avec l'accord du vice-roi, et municipaux, élus par les propriétaires fonciers). À la fin de l'année, Lupi retourne à Milan tandis que Paleocapa reste à Vienne jusqu'en mars 1827 comme consultant de la Commission autrichienne chargée du recensement : les travaux pour la réalisation du nouveau cadastre recommencent en se basant sur la nouvelle organisation des bureaux.

Il y a deux experts en estimation pour chaque district qui sont responsables de l'évaluation des biens immeubles. On ajoute les *indicatori*, c'est-à-dire ceux qui donnent les informations concernant les communes, et les délégations devant vérifier les évaluations faites : pour ces dernières la responsabilité repose uniquement sur les *periti estimatori* qui partagent avec les représentants municipaux seulement le choix des classes attribuées aux terrains et la correspondance entre le bien foncier et sa classe. Le règlement prévoit que la personne convoquée (c'est-à-dire les plus grands propriétaires/payeurs d'impôts) peut nommer trois représentants ayant le droit de se faire conseiller (dans leur fonction de supervision) par un expert estimateur ainsi qu'un ou deux assistants : toutes ces personnes « accompagnent et surveillent » les visites des *periti estimatori* nommés par la *giunta* et cela explique les nombreuses discussions liées aux différentes opinions.

Ce sont les deux gouvernements du royaume de Lombardie-Vénétie qui doivent superviser l'élection des deux délégués municipaux : ces derniers sont en effet désignés dans chaque municipalité pour représenter le *corpo dei possidenti*, c'est-à-dire les propriétaires fonciers et, plus généralement, tous ceux qui ont la pleine disponibilité des biens immeubles.

De plus, une nouvelle division administrative du territoire du royaume a été introduite à la fin du mois de mars 1826, lorsque Wurmser a défini les pouvoirs des inspecteurs municipaux : désormais les districts sont regroupés en *compartimenti censuari territoriali* devant simplifier les travaux. En réalité, il arrive que beaucoup de données envoyées à la *giunta* se réfèrent encore aux districts administratifs qui ne sont pas les mêmes que ceux du recensement : il y a donc des terrains ayant reçu une évaluation plus haute car insérés dans des contextes socio-économiques erronés.

Enfin, pendant l'année 1826, une nouvelle enquête dans les anciens territoires de la république de Venise est menée : sont rédigés deux questionnaires concernant les conditions économiques (les *nozioni generali territoriali*) et les productions agricoles (les *nozioni agrarie di dettaglio*). On ajoute aussi des questions séparées sur la diffusion des mûriers dans le nouveau royaume : dans un contexte où la magnanerie représente l'activité agricole la plus rentable pour la plupart des propriétaires fonciers et pour l'économie du royaume, la connaissance du nombre des mûriers (et surtout de leur âge et donc de leur productivité moyenne) permet d'avoir beaucoup d'informations sur la

valeur réelle des terrains à estimer et les revenus obtenus par ceux qui élèvent les vers à soie et vendent leurs cocons aux filatures¹⁴.

Le début des travaux de recensement

En 1827, pendant ses dernières semaines comme directeur de la *giunta*, Mengotti montre à Wurmser où les *periti estimatori* vont faire leurs analyses et, en même temps, sollicite la nomination de douze inspecteurs provinciaux. Il cherche à obtenir une organisation du recensement (la *catastazione*) guidée par la *giunta*. Les fonctionnaires autrichiens confirment au contraire que l'unique responsable du nouveau cadastre est la commission viennoise gérant les cadastres dans l'Empire : la *giunta* est seulement un « bureau opératif » du gouvernement autrichien et elle doit rendre compte à la commission viennoise pour tout choix concernant le cadastre *lombardo-veneto* et au vice-roi pour les questions relatives aux fonctionnaires recrutés.

Sur le territoire, la *giunta* est représentée par ses inspecteurs provinciaux et ses experts chargés de l'estimation. Au regard du nombre de ces derniers, il y a d'autres différences d'opinion entre les membres de la *giunta* et l'administration centrale : cette dernière cherche à obtenir l'uniformité des estimations en contrôlant les *periti estimatori* et donc elle préfère avoir peu d'experts à contrôler ; la *giunta* pense au contraire que l'uniformité est possible si l'on formule des règles analytiques et si l'on dispose de beaucoup d'experts. On donne la priorité aux préférences venant de Vienne : pour des raisons budgétaires, les Autrichiens critiquent les bureaux de la *giunta* car ces derniers utilisent trop de personnel pour l'estimation. Une situation analogue se vérifie pour ce qui concerne le nombre des districts : la *giunta* demande une division du territoire à recenser en 60 districts tandis que Castiglioni considère qu'il en faut 137 pour avoir plus d'efficacité. Wurmser décide d'avoir 64 districts. Enfin, une nouvelle réponse négative à la *giunta* est donnée à l'automne 1827 : elle demande de « concentrer » tous les *periti estimatori* à Milan afin de procéder, sous la supervision de leur bureau, aux *operazioni da tavolino* (ordonner les données et les procès-verbaux des visites pour établir les registres des recensements de chaque province). Cela permettrait à la *giunta* de fixer avec précision le nombre d'autres *periti estimatori* nécessaires et donc de réduire le temps de préparation des documents pour le nouveau cadastre : dès le printemps 1828, on pourrait envoyer aux

¹⁴ Sur l'historiographie de la magnanerie et des productions en soie dans le royaume de Lombardie-Vénétie cf., entre autres, A. Moioli, *La gelsicoltura della Lombardia orientale nella prima metà dell'Ottocento, Le campagne lombarde tra Sette e Ottocento: alcuni temi di ricerca*, M. Romani dir., Milan, 1976, p. 179-305 ; F. Bof, *Gelsi, bigattiere e filande in Friuli da metà Settecento a fine Ottocento*, Udine, 2001 ; A. Caracausi, *Nastri, nastrini, cordelle: l'industria serica nel Padovano (secoli XVII-XIX)*, Padoue, 2004 ; F. Vianello, *Seta fine e panni grossi: manifatture e commerci nel Vicentino (1570-1700)*, Milan, 2004 ; P. Tedeschi, *I frutti negati: assetti fondiari, modelli organizzativi, produzioni e mercati agricoli nel Bresciano durante l'età della Restaurazione (1814-1859)*, Brescia, 2008, p. 300-306, 345-361 ; M. Romano, *Alle origini dell'industria lombarda: manifatture, tecnologie e cultura economica nell'età della Restaurazione*, Milan, 2012, p. 33-92 ; G. Fumi, *Il filo più sottile: l'industria della seta tra 'alte fabbriche' e mercati oltramontani. Il caso di Bergamo e territorio (secoli XVIII e XIX)*, Turin, 2019 ; R. Tolaini, *Silk as the Leading Factor of Development, Leading the Economic Risorgimento: Lombardy in the 19th Century*, S. A. Conca Messina dir., New York/London, 2022, p. 106-120.

inspecteurs provinciaux les instructions pour contrôler le travail fait par les experts. Toutefois, toujours pour des raisons liées au coût de l'opération, la demande est rejetée et la rédaction des dossiers des *periti estimatori* (dont le nombre reste inchangé) est donc à faire au niveau des districts puis des provinces et, seulement à la fin, on envoie le résultat final à Milan pour l'analyse de la *giunta*. La décision d'effectuer une partie importante des opérations dans les administrations locales, où il y a une forte pression des représentants des propriétaires fonciers, provoque des retards dans l'envoi des dossiers finis, mais non appréciés par les *estimati*, c'est-à-dire ceux qui doivent subir le nouvel impôt.

À propos des *periti estimatori*, en septembre 1827, un décret impérial change le nom du bureau des *periti estimatori* : il devient le *Collegio degli ingegneri periti della Imperial Regia Giunta del censimento*. Ce dernier s'occupe de la révision des procès-verbaux d'estimation, de la vérification des cartes et il approuve aussi le projet de règles d'estimation publié par la *giunta* en août 1827. Toutefois, il y a un problème dans sa composition qui dépend des nominations faites par la *giunta* selon les critères établis par les Autrichiens : on ne respecte pas le critère de l'égalité entre les Lombards et les Vénitiens, les premiers sont 118 et les seconds 24. Les délégations provinciales peuvent envoyer à la *giunta* un rapport indiquant les raisons justifiant leur éventuelle opposition aux choix faits à Milan : la décision finale reste aux membres de la *giunta*.

Le choix des *periti estimatori* est très important car c'est la qualité de leur travail qui rend le *censo* plus ou moins efficace : ils doivent classer tous les terrains du royaume en considérant leurs caractéristiques pédologiques, l'altitude, l'exposition au soleil, les outils agricoles disponibles et la présence d'arbres (en particulier les mûriers) et de bâtiments de ferme (écuries, granges, etc.). Pour réduire les erreurs d'estimation et les plaintes des *estimati*, les *periti estimatori* sont invités à consulter les plus *esperti e probi uomini* (c'est-à-dire hommes les plus experts et probes) du village. À ce propos, lors de leur visite (ils doivent parcourir toute la campagne qui leur est assignée), les experts envoyés par la *giunta* sont aussi accompagnés par les délégués municipaux et les représentants des propriétaires fonciers. Ils peuvent donc écouter les opinions des personnes connaissant bien le territoire analysé avant de faire l'évaluation de la production ordinaire des terrains et donc de la rente foncière à attribuer à chaque propriétaire : les délégués qui les accompagnent ne peuvent pas interférer sur les décisions des *periti estimatori* car ils ont seuls le pouvoir de vérifier l'application des critères fixés par la *giunta*.

Le travail des *periti estimatori* est long et complexe car ils doivent tout examiner et inspecter pour donner une estimation correcte ; ils doivent aussi tenir compte de toutes les informations données par les représentants des *estimati* justifiant une évaluation inférieure. Leur bureau cherche à utiliser les techniques d'arpentage les plus modernes en se référant aussi à ce qui est fait en Toscane et Piémont et aux œuvres d'experts italiens¹⁵.

¹⁵ À ce propos cf., entre autres, C. Trinci, *L'agricoltore sperimentato: col Trattato delle stime de' beni stabili*, Lucques, 1777 ; G. Fattarappa, *Relazioni di stima*, Turin, 1881 ; G. Bosio, *Primi elementi di economia dei fondi agrari e forestali ad uso principalmente dei periti e degli amministratori*, Turin, 1885.

Le travail des *periti estimatori* est aussi ralenti par des facteurs climatiques (par exemple, à Udine, on signale un début d'été très pluvieux qui empêche l'estimation) ou par l'obstructionnisme, pendant les visites, des délégués municipaux ou encore par leur absence. Ces derniers ne sont pas payés et donc une grande partie des élus refuse la nomination, surtout que l'acceptation d'un poste honoraire provoque un préjudice économique dû à l'abandon, *de facto* obligatoire, d'autres occupations rémunérées : cela signifie aussi que les délégués sont surtout des rentiers intéressés à obtenir une faible évaluation de leurs biens immeubles.

Face aux retards, les autorités autrichiennes changent partiellement leur attitude : en octobre 1828, elles approuvent la proposition de la *giunta* d'effectuer la révision des estimations et la correction des cartes. En 1829, on termine donc la révision des données, effectuée grâce à l'analyse des plaintes concernant les estimations réalisées dans la période 1819-1822, et on vérifie aussi l'attribution des biens immeubles aux propriétaires effectifs (ceux qui seront taxés). À ce propos, Ranieri autorise, le 12 mai 1829, la *giunta* à nommer 14 nouveaux *periti estimatori*. Il s'agit en tout cas d'une exception : lorsqu'en 1832, Castiglioni demande d'élargir le nombre des experts devant revoir les estimations, la réponse est négative à cause de l'opposition venant de Venise où l'on n'apprécie guère le travail d'un bureau à grande majorité lombarde qui donne des évaluations très élevées aux terrains de la Vénétie. Cela ralentit la préparation de la version définitive du cadastre *lombardo-veneto* : les rentes foncières attribuées sont en effet modifiées plusieurs fois selon les effets des plaintes des *estimati* et il faut attendre les années 1850 pour que le nouveau cadastre entre officiellement en vigueur dans tout le royaume. L'année de l'introduction effective du cadastre « définitif » dans les territoires de l'ancienne *Serenissima* change selon la province. Il arrive d'abord dans la Vénétie puis dans la Lombardie : en 1846 à Venise, Padoue et Polesine, en 1849 à Treviso et Vérone, en 1850 à Vicenza, en 1851 à Udine, en 1852 à Brescia, en 1853 dans les districts d'Asola et Volta (inclus dans la province de Mantoue) et à Crema (inclus dans la province de Lodi), en 1853 à Bergamo. Enfin, en 1854, le nouveau cadastre arrive dans la Valteline. Si l'on considère que le premier cadastre « provisoire » date de 1817, l'ampleur des désaccords et des recours qui ralentissent la conclusion du recensement peut être comprise. De plus, les discussions continuent à propos des valeurs attribuées entre la *giunta* et les représentants des provinces vénitiennes : dans ces dernières en effet le niveau de la taxation est plus élevé que dans les provinces lombardes, en particulier celles qui sont occidentales. Dans les territoires appartenant auparavant à l'État de Milan restent en vigueur les valeurs attribuées par l'estimation française fondées sur la « mise à jour » du cadastre *teresiano*. C'est seulement à partir de 1854 que les autorités autrichiennes commencent le *ricensimento*, c'est-à-dire une réelle analyse des estimations faites par les Français : cette opération dure dix ans et se conclut lorsque la Lombardie occidentale appartient au nouveau royaume d'Italie.

Conclusions

Le processus de réalisation du cadastre *lombardo-veneto* est très long, ce qui comporte le paradoxe d'être utilisé peu d'années par les autorités autrichiennes qui l'ont conçu ; le royaume de Lombardie-Vénétie disparaît en effet en 1859 et l'Empire des Habsbourg perd la Lombardie (à l'exception de la province de Mantoue) en 1859 et la Vénétie (avec Mantoue) en 1866.

Ce cadastre représente l'évolution des cadastres *teresiano* et *napoleonico* même s'il se réfère à un contexte socio-économique très différent ainsi qu'à de nouvelles méthodes d'évaluation de la rente à taxer. La propriété foncière n'est pas seulement un patrimoine, mais aussi un droit politique : la valeur des terrains à taxer tient compte du but de privilégier les propriétaires cherchant à investir et innover pour améliorer la productivité et, en même temps, de l'objectif de punir les rentiers qui n'investissent pas, ce qui signifie qu'on doit taxer davantage la valeur du capital que celle des récoltes. L'estimation considère en effet le produit moyen qu'on peut obtenir et le calcul de la rente foncière prévoit des déductions favorisant les terrains moins fertiles sans exemptions liées au niveau social du propriétaire : la propriété foncière et son utilisation (donc les propriétaires et les possesseurs, pas les détenteurs) est en effet « libérée » des contraintes féodales et donc la terre et ses dépendances (*pertinenze*) ne sont plus des annexes des droits personnels, mais des biens réels pouvant être grevés par un impôt équitable que tous doivent payer. De plus, on passe d'une estimation « fiduciaire » suivant la déclaration des propriétaires et *a corpo* (c'est-à-dire où il n'y a pas de mesures et où la valeur du bien immobilier est fondée sur celle des biens semblables utilisés par comparaison, ce qui normalement entraîne une sous-évaluation) à une estimation « rationnelle, analytique et géométrique » basée sur la mesure des dimensions des parcelles de terre. La valeur estimée se base sur le « juste prix » et considère les caractéristiques pédologiques et la qualité des produits agricoles mais aussi les techniques productives utilisées et le contexte socio-économique : cela signifie que les enquêtes pour obtenir des informations sur le territoire estimé sont très importantes¹⁶. On doit évaluer les réelles possibilités productives de la terre et donc la capacité à créer de la richesse : cela permet d'arriver à une « comptabilité de la rente » et du « revenu des entreprises agricoles » corrects afin d'obtenir le « juste impôt » augmentant la recette fiscale, pénalisant les rentiers et favorisant les propriétaires fonciers qui améliorent les rendements.

Tout cela peut être réalisé si on a la disponibilité de personnes ayant une haute compétence professionnelle : cette dernière doit en effet caractériser les « officiers de Sa Majesté des Habsbourg » chargés de préparer le *censo*. Ils sont des fonctionnaires

¹⁶ Au XIX^e siècle, beaucoup d'enquêtes sont organisées en Lombardie pour avoir une meilleure connaissance des conditions socio-économiques : cf. P. Tedeschi, Les enquêtes agraires en Lombardie au XIX^e siècle, *L'État et les sociétés rurales : enquêtes agricoles, enquêteurs et enquêtés en Europe du Sud aux XIX^e et XX^e siècles*, C. Marache, N. Vivier dir., *Annales du Midi*, 2013, n° 284, p. 525-541. Sur le but du cadastre, cf. aussi N. Vivier, Les débats sur la finalité du cadastre (1814-1870), *De l'estime au cadastre en Europe : les systèmes cadastraux aux XIX^e et XX^e siècles*, F. Bourillon, P. Clergeot, N. Vivier dir., Paris, 2008, p. 191-215.

lombards et vénitiens nommés dans la *Giunta per il censimento del Lombardo-Veneto* et ses bureaux : d'origines aristocratiques ou venant de la riche bourgeoisie, ils sont des experts en agronomie et arpentage, ils connaissent bien le territoire à estimer et ont une grande confiance dans les sciences empiriques et dans l'innovation des techniques productives. Ils suivent aussi la tradition « caméraliste » venant du monde allemand : la recherche d'une organisation efficace des travaux pour le *censo* s'ajoute au respect des directives du souverain en sachant que le but du nouveau cadastre est l'amélioration des finances de l'État et le bien-être de son peuple. Leur attitude politique est par contre considérée moins importante : cela permet aux experts ayant travaillé dans l'administration française d'être nommés fonctionnaires.

Le cadastre *lombardo-veneto* est enfin le résultat du débat entre les fonctionnaires italiens et les autorités autrichiennes : les premiers demandent plus d'autonomie et de personnel, mais les secondes n'accordent rien pour tout contrôler et aussi économiser de l'argent. Le processus d'estimations est donc long et les rentes foncières calculées sont plus élevées pour les terres de l'ancienne *Serenissima*, en particulier pour les provinces vénitiennes : toutefois, la validité du travail effectué est démontrée par le fait qu'elles sont révisées seulement dans les années 1870 et qu'elles sont utilisées pour l'impôt foncier du nouvel État italien jusqu'aux dernières années du XIX^e siècle, quand le nouveau cadastre italien entre en vigueur¹⁷.

¹⁷ La révision des estimations ne s'achève en effet qu'en 1877. Cf. A. Messedaglia, *Il catasto e la perequazione: relazione parlamentare*, Bologne, 1936. Sur le nouveau cadastre en Lombardie à la fin du XIX^e siècle, cf. P. Calini Ibba, *La proprietà fondiaria del territorio bresciano: nei catasti napoleonici, austriaco e del regno d'Italia*, Brescia, 2000, ainsi que M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX*, Bologne, 1982, p. 224-227 ; Ministero di agricoltura, industria e commercio. Direzione generale della statistica e del lavoro, Ufficio di statistica agraria, *Catasto agrario del Regno d'Italia: Lombardia*, Rome, 1911.