

## PRATIQUES ET FORMES DE CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN ITALIE

### La citoyenneté active entre l'approche des communs et le principe de subsidiarité horizontale dans les territoires

Benedetta Celati, Université de Pise et Chaire ESS-UPEM

**Concepts clés:** administration partagée; biens communs/commons ESS; co-construction coproduction; dynamiques et pratiques sociales; subsidiarité horizontale

L'article premier de la loi relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) du 31 juillet 2014 reconnaît ce modèle socio - économique non seulement comme un autre mode d'entreprendre, mais aussi comme un «autre» mode de développement économique. En vertu de cette disposition, nous estimons qu'il est possible d'interpréter l'ESS comme une économie où la production, la consommation et la prestation de services sont orientées par un paradigme différent: celui de la décision et de la gestion en commun. Notre réflexion, plus particulièrement, prend pour point de départ l'hypothèse de recherche de la Chaire ESS-UPEM, que les communs ESS se caractérisent par la construction d'un système de droits afin d'assurer la production viable de ressources communes et que ces différents communs ESS (communs associés à des ressources sociales) impliquent une création juridique entre le droit privé et le droit public avec la reconnaissance de l'intérêt commun des «*commoneurs*». A la lumière de cette approche, nous nous penchons sur une analyse du changement du rôle institutionnel des pouvoirs publics en Italie, dans un contexte qui peut se définir "collaboratif"<sup>1</sup>, voire de co-constructions des politiques publiques avec les citoyens<sup>2</sup>, sous le signe de la reconnaissance croissante de l'importance, pour les dynamiques institutionnelles, de ceux que l'on appelle «les biens communs», ou même simplement les communs.

---

<sup>1</sup> On évoque ici l'idée de l'Etat-collaboration opposé à l'Etat puissance proposé, par le juriste français Duguit, L.Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, E.de Boccard, 1921, IX

<sup>2</sup> Co-construire signifie élaborer une politique publique avec non seulement des élus de la société politique, mais aussi avec des acteurs de la société civile, Y. Vaillancourt, *La co-construction des politiques publiques*, dans J.L Laville, A. Salmon, *Associations et Action publique*, Paris, Editions Desclée de Brouwer, 2015.

### «Le commun est d’abord et avant tout une question de droit»<sup>3</sup>

En Italie, une alliance inédite entre mouvement sociaux et juristes a donné lieu à une réflexion importante autour du concept de «biens communs», élaboré à partir du droit<sup>4</sup>. Dans le débat juridique italien, la définition la plus célèbre de bien commun (commun en France) est celle donnée par le juriste et professeur émérite de droit civil, Stefano Rodotà<sup>5</sup>, selon lequel les «biens communs» renverraient à un *tertium genus* de la propriété, qui désignerait «les choses qui expriment des utilités fonctionnelles à l’exercice des droits fondamentaux et au libre développement de la personne<sup>6</sup>». Cette interprétation doit être intégrée avec celle élaborée par Elinor Ostrom, économiste américaine prix Nobel en 2009, qui parle de commun comme d’une ressource partagée par un groupe des personnes<sup>7</sup>. Dans les deux cas, la notion qui en résulte est élaborée en termes relationnels plutôt que morphologiques<sup>8</sup>. Il s’agit, d’ailleurs, de concevoir le commun comme un espace théorique et politique, dans lequel inscrire la coopération sociale. Les biens communs occuperaient alors un registre intermédiaire, celui du politique en tant qu’instance intégrée avec le social (quand les acteurs renoncent à faire du politique une instance séparée du social). En ce sens, les expériences des communs ESS correspondent au projet de l’économie des communs, dans sa dimension politique. La «production» de ces communs interpelle aussi le rôle des pouvoirs publics pour la création d’une alliance avec la société civile en vue de redonner un nouvel élan à la puissance publique. Les pouvoirs publics, selon cette approche, ont une fonction de «coordination», voire plutôt d’organisation de la participation des parties prenantes dans l’optique du développement économique, de manière cohérente avec ce qui est prévu par l’art. 1 de la loi ESS. Cette vision, animée par une logique réciprocaire et par les valeurs démocratiques de l’économie sociale et solidaire — qui s’étendent au-delà du fonctionnement interne des organisations (une personne, une voix) — est évoqué, en France, par Jean-Louis Laville, en rapport avec le projet politique de l’associationnisme, pour proposer une nouvelle économie au-delà du marché et de l’égalité formelle des membres d’une organisation.

---

<sup>3</sup> Dardot P. et Laval C., *Commun, Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, 2014.

<sup>4</sup> P. Dardot, *Les limites du juridique*, en *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #16 | 2016.

<sup>5</sup> S. Rodotà, 2013, *Il diritto di avere diritti*, Roma- Bari, Laterza editore. Les travaux de la commission Rodotà (de juin 2007 à février 2008) ont débouché sur un projet de loi déléguée soumis au garde des Sceaux le 22 avril 2008.

<sup>6</sup> Les droits fondamentaux doivent être réalisés indépendamment de leur coût économique et ils ne sont pas conditionnés par les règles du marché. Ces biens se situent en dehors de la sphère commerciale (ils rappellent les *res extra commercium* du droit romain).

<sup>7</sup> E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press, 1990. E. Ostrom, C. Hess, *Understanding Knowledge as a Commons*, The MIT Press, Cambridge (Mass.) and London, 2007. Dans l’approche ostromienne pour qu’il y ait un commun il faut une ressource commune, un système de droits distribués et un principe de gouvernance commune.

<sup>8</sup> E. Ostrom, *La gouvernance des biens communs*, (trad. Française), de boeck, 2010.

## Vers un modèle de gestion de ressources communes fondé sur le principe de collaboration et de participation de la communauté de référence

Le sort de la démocratie et celui de la participation sont étroitement liés. Ce deuxième concept et ses déclinaisons méritent une attention particulière.

La participation démocratique peut être interprétée comme un processus dans lequel les individus identifient, débattent et décident des problèmes publics qui sont cruciaux pour eux et qui vont affecter leurs vies. Dans un tel contexte les participants ont une voix égale pendant toutes les phases de la discussion et de la détermination des solutions à mettre en œuvre.

La démarche participative doit nécessairement se confronter avec les notions de la médiation institutionnelle et de la représentation politique. Cette dernière, en particulier, s'inspire à l'idée libérale d'une représentation générale qui exprime l'intérêt général de tous et non pas les intérêts particuliers d'un groupe restreint des personnes. Elle s'affirme comme une construction conceptuelle à travers laquelle ont été établies des notions dotées d'une valeur à la fois juridique et éthique, telles que le droit, l'Etat, la Nation, la citoyenneté, la souveraineté, la personne humaine, la fraternité, l'égalité et la liberté<sup>9</sup>.

La médiation institutionnelle, pour sa part, remplit une fonction irremplaçable de garantie, agissant comme «tierce partie», afin d'éviter que des relations, traduites en rapports bilatéraux directs, puissent se transformer en une nouvelle forme de dépendance et domination personnelle, et générer des nouveaux espaces de sujétion.

Nous partageons le point de vue du juriste Alberto Lucarelli (2013), qui estime que la participation doit être gouvernée par les institutions publiques pour limiter l'émergence des expériences corporatives de lobbysme ou de confusionnisme social<sup>10</sup>. Pour garantir le principe d'égalité et la non fragmentation de la protection des droits, s'avère nécessaire la présence d'un sujet public, ayant pour tâche de veiller à ce que les communautés locales et les associations intermédiaires ne deviennent pas un instrument d'inégalité sociale et de clientélisme

Cela demande, d'envisager les pratiques, au sens large, émanant de la société, comme des «expérimentations» démocratiques et constitutionnelles capables d'influencer les dynamiques institutionnelles existantes.

Normalement, quand on parle d'institutions publiques, chargées de la médiation institutionnelle, on se réfère aux institutions de proximité, telle que la Commune<sup>11</sup>, en tant que collectivité administrative de «base». Nous pouvons identifier trois fonctions

---

<sup>9</sup> Voire, L. Pennacchi, *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse, 2015. La liberté, l'égalité et la fraternité constituent, d'ailleurs, la triade fondamentale du constitutionnalisme moderne.

<sup>10</sup> A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari Edizione Laterza, 2013. Ce phénomène est lié à celui du localisme individualiste, qui s'affirme quand entre les deux pôles identifiés par Albert O. Hirschman, du bonheur privé et de l'action publique, s'instaure une opposition plutôt qu'une forme d'attraction.

<sup>11</sup> Art 8 du décret législatif 18 aout 2000, n. 267 (TUEL), établit que «Les communes valorisent les libres formes associatives et favorisent les organismes de participation populaire à l'administration locale».

essentielles imputables à cette institution: en premier lieu elle réalise une action qu'on peut définir de type «entrepreneuriale» par rapport aux ressources civiques présentes dans le territoire, en encourageant l'émergence de capacités des citoyens aussi bien que des organisations de l'ESS; ensuite, elle mène une action de régulation des acteurs qui participent à la poursuite de l'intérêt général dans la communauté. L'institution publique est, en fait, garante de l'impartialité et de l'efficacité de la coordination des initiatives citoyennes; enfin, elle doit contrôler les résultats de ces initiatives, car les aspects qualitatifs résultent essentiels pour assurer le bien-être de la communauté et pour leur vérification il faut une responsabilité publique.<sup>12</sup>

Il s'agit de constater l'évolution progressive de l'Etat centralisateur (dans sa version la plus récente d'Etat régulateur, qui supervise et protège le libre jeu de la concurrence) à l'Etat relationnel (ou partenaire), qui se fonde sur une gouvernance<sup>13</sup> collaborative et polycentrique.

La dimension évoquée est celle d'un "équilibre" hors de la compétition mais aussi hors du conflit. En Italie, on interpelle souvent, à cet égard, «le paradigme de la subsidiarité» (expression empruntée au juriste Daniele Donati<sup>14</sup>), qui s'appuie sur l'art. 118 de la Constitution italienne et surtout sur son quatrième alinéa, dédié à la subsidiarité horizontale, à savoir à la promotion de l'initiative autonome des citoyens, agissant individuellement ou en tant que membres d'une association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général. Cet article est emblématique car il favorise le passage de la simple juxtaposition d'intérêts collectifs à une véritable construction de l'intérêt général. La Constitution italienne, d'autre part, est la seule Constitution européenne qui reconnaît de façon si explicite le rôle des particuliers dans la poursuite de l'intérêt général.

### **Le principe de subsidiarité<sup>15</sup> et le modèle de l'administration partagée en Italie**

Il convient de se pencher maintenant sur le sens et l'importance du principe de subsidiarité horizontale dans l'ordre constitutionnel italien.

La Constitution Républicaine de 1948 fait référence explicite à ce principe dans son article 118, comme réformé en 2001, même si l'antécédent logique et le précepte substantiel de cette disposition sont représentés par l'art. 4, troisième alinéa, de la loi n. 59 du 1997 (première "legge Bassanini") et dans le Texte unique sur les collectivités locales

---

<sup>12</sup> Sur le point, voir G. Arena, *Il welfare di comunità*, dans G. Arena, C. Iaione, *L'Italia dei beni comuni*, Carocci editore, Roma, 2012.

<sup>13</sup> Canet R. (2004), *Qu'est-ce que la gouvernance?* Conférence de la Chaire MCD, en ligne <http://www.chaire-cd.ca/>, soutient que la notion de gouvernance, mobilisée pour «légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie» a été employée pour mieux saisir «l'instauration de nouveaux modes d'élaboration des politiques publiques, centrés sur la négociation, tout comme de nouvelles manières de les mettre en œuvre, notamment par les biais des partenariats».

<sup>14</sup> D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>15</sup> Il faut préciser qu'avant d'être un principe constitutionnel, la subsidiarité horizontale représente un principe de la doctrine sociale de l'Eglise, proclamé dans l'encyclique *Quadragesimo anno*, en 1931, par le Pape Pio XI. Elle se fonde sur l'idée de l'autonomie relationnelle, en vertu duquel chacun est porteur de ressources, selon ses propres capacités et possibilités. Sur ce point, G. Arena, *Il welfare di comunità*, op. cit.

(décret législatif 18 août 2000, n. 267) qui, à son article 3, cinquième alinéa, récite «Les Communes et les Provinces exercent leur fonctions aussi à travers les activités qui peuvent être correctement exercées par l'initiative autonome des citoyens et de leurs formations sociales».

La subsidiarité peut être analysée sous deux angles différents. Du point de vue des sujets impliqués, on parle de subsidiarité verticale, pour indiquer la répartition de compétences entre les divers niveaux territoriaux du gouvernement; en revanche, la subsidiarité horizontale porte sur la relation entre autorité et liberté, ou Etat et société civile, en ce sens qu'elle repose sur l'hypothèse que les particuliers (en tant que individus ou associés) s'occupent des besoins collectifs, alors que les pouvoirs publics agissent en fonction subsidiaire de programmation, coordination et, le cas échéant, de gestion.

En relation à cette deuxième déclinaison de la subsidiarité, le Conseil d'Etat italien<sup>16</sup>, en utilisant l'expression élaborée par le sociologue italien Pierpaolo Donati, parle de «Citoyenneté sociétaria». Le juge administratif souligne, plus particulièrement, que le principe constitutionnel dont à l'art. 118, dernier alinéa, de la Constitution italienne, consacre et conclut un parcours d'autonomie qui est lié à la société civile et à son développement démocratique sur une base, presque toujours, volontaire. Selon Donati<sup>17</sup> cette expression se réfère à un complexe de droits-devoirs des personnes et des formations associatives qui façonne la vie civique en "autonomies universelles", capables d'intégrer la généralité des fins avec des pratiques d'autogestion. Il s'agirait des sphères relationnelles qui sont privées dans leur gestion mais qui agissent en fonction d'un but sociale de solidarité, donc non pas pour des intérêts instrumentaux propres ou d'autrui. Donati pour définir ces espaces publics - privés parle de «*privato sociale*» (privé social), comme d'une catégorie originaire et autonome par rapport à l'Etat et au marché. Les initiatives qui en font partie expriment, dans le cadre d'une «citoyenneté sociétaria» des véritables droits et devoirs publics. Selon le Conseil d'Etat italien, qui a repris, dans son avis, les réflexions du sociologue, il faut donc faire ressortir la différence entre le modèle de la citoyenneté sociétaria et celui de la simple citoyenneté participative. Le juge administratif estime également qu'au moment de l'initiative citoyenne, les pouvoirs publics ne peuvent qu'encourager et respecter cette liberté, alors que quand les activités ont pris une forme et un contenu, ils pourront en reconnaître l'utilité publique. Cette conception de la subsidiarité horizontale et de la citoyenneté sociétaria conduit vers une perspective nouvelle de redéfinition de la notion de démocratie, dans laquelle la société civile devient le centre de l'ordre juridique.

---

<sup>16</sup> Consiglio di Stato, Ad. 5- II-2003.

<sup>17</sup> Cette doctrine a été développée dans nombreuses ouvrages du sociologue italien Pierpaolo Donati. De manière spécifique, P. Donati, *Pubblico e privato: fine di un'alternativa?*, Bologna, Cappelli, 1978; id., *Risposte alla crisi dello Stato sociale*, Milano, Angeli, 1984; id., *Teoria relazionale della società*, Milano, Angeli, 1991; id., *Le nuove mediazioni familiari: le "relazioni invisibili" portatrici di nuovi diritti*, dans Donati P., *Terzo rapporto sulla famiglia in Italia*, Cinisello Balsamo, Ed. San Paolo, 1993; id., *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza, 1993; id., *Alla ricerca della società civile. Che cosa dobbiamo fare per aumentare la capacità di civilizzazione del Paese?*, dans P. Donati, *La società civile in Italia*, Milano, Mondadori, 1997; id., "La società è relazione", dans P. Donati., *Lezioni di sociologia*, Padova, Cedam, 1999; id., *Sociologia delle politiche familiari*, Roma, Carocci, 2003.

Il s'agit d'une lecture qui met en exergue aussi l'importance des processus de «capacitation» des acteurs sociaux et institutionnels, en interpellant bien évidemment, les idées de l'économiste et philosophe A. Sen, qui nous fait considérer les biens dans leur fonction de production de capacité, en tant que liberté réelle d'agir<sup>18</sup>.

Cette interprétation de la subsidiarité comme pratique sociale et institutionnelle «capacitante» (liée à la «capacité» à résoudre des problèmes d'intérêt général dans le territoire), au-delà de sa nature de principe constitutionnel, mobilise une réflexion plus large sur le rapport entre citoyens et pouvoirs publics.

Dans le système juridique italien, cette conception collaborative de la relation entre pouvoirs publics et citoyens est au cœur du modèle de l'administration partagée élaboré par le juriste Gregorio Arena<sup>19</sup>. Il s'agit d'un nouveau modèle d'administration publique qui s'appuie sur le dépassement du schéma bipolaire<sup>20</sup>, datant de tout début de l'Etat administratif, selon lequel appartient uniquement aux administrations publiques de s'occuper de l'intérêt public et des biens publics, alors que les particuliers s'occupent de leurs propres intérêts<sup>21</sup>.

L'administration partagée valorise, par contre, la collaboration entre l'administration et les citoyens pour la solution des problèmes d'intérêt général. Dans ce passage emblématique de l'administration participée à l'administration partagée se réalise un changement presque radical de la relation entre Etat et individus. Cela donne vie à une nouvelle forme de partenariat entre le secteur public et la société civile, dans lequel l'administration se substitue à la politique comme lieu pour l'exercice de la souveraineté populaire. L'Administration partagée n'est pas, toutefois, synonyme d'autogestion, car cette dernière implique une césure plus radicale avec l'autorité et le pouvoir, qui n'est pas visée par cette approche.

Ce modèle se compose de deux profils différentes : la co-administration, quand l'administration s'adresse aux citoyens pour demander leur collaboration ; l'administration de la subsidiarité, qui se fonde, par contre, sur l'initiative autonome des citoyens, qui s'activent, de manière spontanée, en vue de réaliser l'intérêt général.

Il s'agit d'un passage extrêmement important pour la réflexion juridique, qui, en limitant la centralité d'une typologie traditionnelle d'administration, correspondant au concept de l'Etat institution vis-à-vis des administrés, s'avère conforme aux principes de l'économie sociale et solidaire, dans la mesure où cette dernière valorise le paradigme de

---

<sup>18</sup> A. Sen *A. Une idée de la justice*, Champs, essais, Flammarion, 2010.

<sup>19</sup> G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1997, p.29; G. Arena, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari 2011.

<sup>20</sup> L'expression «paradigme bipolaire» a été utilisée par le juriste italien Sabino Cassese, pour identifier le schéma théorique sur lequel a été toujours fondé le rapport entre administrations publiques et citoyens. «*Lo Stato ed il diritto pubblico sono dominati dal conflitto Stato-cittadino, due poli irriducibili e in contrasto tra di loro. Questo paradigma si è formato lentamente nel passaggio da ordini, come quello europeo medievale o quelli extra-europei, dominati da un potere in cui non c'è differenziazione tra Stato e società civile, a un ordine, quali quelli in cui viviamo, fondati sulla separazione tra Stato e comunità...*». S. Cassese, 2001, «L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato», in *Riv.trim.dir.pubb.*, n. 3/2001.

<sup>21</sup> En Italie, c'est seulement avec la loi n. 241 du 1990, que les particuliers se voient reconnu le droit de participer à la procédure administrative, même si la décision finale reste dans les mains de l'administration. Sur ce point, G. Arena, *Il welfare di comunità*, op. cit.

la démocratie et de la participation. Les citoyens ne sont pas conçus, d'ailleurs, comme des simples consommateurs ou clients, mais, bien au contraire, comme des sujets proactifs, des usagers et des travailleurs (selon le lexique de l'article 43 de la Constitution italienne) qui peuvent intervenir dans l'élaboration et la réalisation des décisions publiques.

A propos de l'évolution du rôle des pouvoirs publiques et, plus particulièrement, de l'administration publique, il convient de prêter attention à la tripartition élaborée par l'économiste italien Stefano Zamagni (2014)<sup>22</sup> qui distingue entre:

1- *Old public administration*- Concept, d'origine anglophone, fondé sur les trois piliers de la hiérarchie, le contrôle et les règles. Ces éléments sont liés entre eux par l'instrument de la bureaucratie.

Dans ce modèle prévaut la conception du bénéficiaire des services en tant qu'utilisateur (qui peut seulement exercer l'option «*voice*» d'Hirschman<sup>23</sup>, à savoir une forme de protestation).

2- *New public Management* – Cette deuxième phase se caractérise pour le fait d'être ancrée dans l'idée, développée au début des années 1970, d'inclure dans les organisations publiques des éléments du marché. Le bénéficiaire des services publics est, pour cela, conçu comme un client ou un consommateur qui peut, donc, exercer l'option, «*exit*». Ce paradigme entrepreneuriale s'impose dans le contexte du «tournant néolibéral», avec l'affirmation du courant «managérial» et du système des partenariats public privé (PPP)<sup>24</sup>. Il s'agit de la transposition dans l'administration publique du langage de l'entreprise et des logiques du secteur privé, qui prévoient la subordination de l'activité administrative au principe de l'efficacité<sup>25</sup>.

3- Le modèle de la Coproduction ou le *New Governance Model*, qui commence à émerger au début du XXIème siècle et qui considère le bénéficiaire des services publics avant tout comme un citoyen qui peut exprimer son point de vue sur les services dont il bénéficie et qui peut également collaborer pour la solution des problèmes. L'économiste Zamagni, utilise à ce propos l'expression «subsidiarité circulaire»: les trois sphères de de l'organisation publique, des entreprises et de la société civile doivent interagir de manière systémique. Il ne s'agit pas d'une cession de la souveraineté mais d'un partage de cette

---

<sup>22</sup> S.Zamagni, *Dal dualismo alla co-produzione. Il ruolo dell'economia civile*, dans P. Venturi, S.Rago, *Le giornate di Bertinoro per l'Economia Civile*, XIV Edizione-2014.

<sup>23</sup> Hirschman a distingué trois modalités à travers lesquelles les membres d'une organisation ou les consommateurs d'un bien peuvent influencer les décisions de l'organisation même. Ces trois modalités sont la protestation (*voice*), la défection (*exit*), la loyauté (*loyalty*). A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970.

<sup>24</sup> Voire Y. Vaillancourt, *La co-construction des politiques publiques*, dans J.L Laville, A. Salmon, *Associations et Action publique*, Editions Desclée de Brouwer, Paris, 2015. Vaillancourt souligne que «L'Etat est vu comme devant construire des politiques publiques en coopérant avec le secteur privé, c'est-à-dire avec les acteurs socio-économiques dominants de l'économie de marché».

<sup>25</sup> Sur la transformation de l'Etat en une quasi-entreprise «compétitive» et «performante», voire P. Dardot et C. Laval, *Propriété, appropriation sociale et institution du commun*, in T. Boccon-Gibod et P. Crétois, *Etat social, propriété publique et biens communs*, Le bord de l'eau, Lormont, 2015.

dernière entre différents sujets tels que les entreprises, les coopératives sociales, les fondations de communauté et les collectivités locales.

### **La co-production et la co-construction des politiques publiques: des concepts qu'il faut distinguer**

Pour analyser les rapports entre les principes et les organisations de l'économie sociale et solidaire et les pouvoirs publics, dans une logique de dépassement de la dichotomie qui oppose administration et citoyens, en Italie, nous mobilisons la distinction, élaborée par Vaillancourt, entre coproduction et co-construction. En ce sens nous utilisons le concept de coproduction pour faire référence à la participation des acteurs de la société civile –incluant l'ESS– et du marché «à la mise en œuvre des politiques publiques» et nous considérons, au contraire, celui de co-construction comme synonyme de participation citoyenne à «la définition» ou à «l'élaboration» de l'action et des politiques publiques.

Ce concept a été utilisé initialement par des chercheurs spécialistes de l'administration publique, dans le contexte américain des années 1970 e 1980 (Parks et al 1981, 1982) pour définir l'engagement des citoyens dans la production des services publics. Pestoff, Osborne et Brandsen (2006) ont élaborée une définition plus récente de coproduction en la considérant comme «la production organisée des citoyens dans la production des leurs services de *welfare*» Mais, si on parle de coproduction, s'avère indispensable la référence au travaux d'Elinor Ostrom et du *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* de l'Université de l'Indiana, qui concernaient la réforme urbaine aux Etats Unis<sup>26</sup>.

L'économiste américaine, prix Nobel en 2009, cherchait à trouver une alternative à la centralisation massive de certains services en mobilisant l'implication citoyenne. L'idée était que pour produire un service il faut la participation active des destinataires. Parler de coproduction signifie alors travailler pour réaliser un processus qui se fonde sur la contribution de différentes typologies des individus: les *regular producers* (les professionnels de l'administration publique) et les citoyens, qui collaborent à l'amélioration en termes qualitatifs et quantitatifs des services utilisés. Selon Ostrom «la coproduction implique que les citoyens jouent un rôle actif dans la production des biens et de services qui les concernent» (Ostrom 1996, p.1073).

Selon la littérature, la synergie entre gouvernement et société civile a un effet positif sur la communauté, notamment en termes d'augmentation du capital social (Ostrom 1996;

---

<sup>26</sup> Selon Ostrom la coproduction est “*the process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not “in” the same organization*”, E. Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*, World Development, n. 6/1996.

Pestoff 2008; Bovaird e Löffler 2012)<sup>27</sup>. Plus particulièrement, Bradsen e Pestoff (2006) adoptent trois différentes expressions pour identifier le concept originaire de coproduction: la co-gouvernance, le *co-management* et la coproduction. La co-gouvernance s'inscrit dans un cadre où le tiers secteur participe à la phase de la programmation aussi bien que à la phase de la prestation du service ; dans le co-management, par contre, le tiers secteur produit les services en collaboration avec l'Etat, en tant que co-gestionnaire; enfin la coproduction s'articule dans un cadre où les citoyens, au moins en partie produisent les services<sup>28</sup>.

La coproduction et la co-construction des services et des politiques publiques se fondent pour cela, sur le principe, déjà évoqué en note de bas de page par rapport la subsidiarité horizontale, de l'autonomie relationnelle. Selon l'approche des communs, elle exige une gouvernance qui vise à la production des biens communs, en rassemblant pour ce faire, l'ensemble des acteurs dont les intérêts, les compétences, les ressources et les capacités d'action peuvent avantageusement et mutuellement se recomposer. Le commun prend corps, de cette manière, autour de la dimension citoyenne.

Dans le contexte juridique italien, nous pouvons affirmer que cette dimension de la citoyenneté qui gère en commun des ressources et des services trouve sa noble justification – outre que dans l'article 118, dernière alinéa – dans l'article. 43 de la Constitution Républicaine, en vertu duquel «Dans des buts d'utilité générale, la loi peut réserver originairement ou transférer, par l'expropriation et sous réserve d'indemnisation, à l'État, à des établissements publics ou à des communautés de travailleurs ou d'usagers, des entreprises ou des catégories d'entreprises déterminées qui concernent des services publics essentiels ou des sources d'énergie ou des situations de monopole et qui ont un caractère d'intérêt général prééminent». Il s'agit d'une disposition qu'on peut lire comme la norme de base de la gestion «publique» participée des biens et des services.

La forme coopérative représente, alors, une modalité efficace pour réaliser cette gouvernance démocratique e participée des biens communs par les citoyens actifs. En Italie, de ce point de vue, s'avère particulièrement intéressant le rôle joué par les coopératives dites de communauté.

### **Les coopératives de communauté**

Compte tenu de la réflexion illustrée sur la coproduction et la co-construction des biens communs, la coopération de communauté, en tant que forme d'organisation qui fait partie de l'économie sociale et solidaire, s'inscrit dans le phénomène plus large de la

---

<sup>27</sup> Ostrom souligne que “*The experience of success of coproduction also encourages citizens to develop other horizontal relationships and social capital (Putnam, 1993)*”, E. Ostrom., *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*, op. cit.

<sup>28</sup> T. Bradsen, V.Pestoff , *Co-production, the third sector and the delivery of public services*, Public Management Review, 8/2006.

citoyenneté active, où les citoyens sont de co-fournisseurs des services à l'instar des institutions publiques.

Même s'il s'agit d'un modèle ancien, en Italie nous voyons aujourd'hui émerger, cette «nouvelle» typologie de coopérative<sup>29</sup> caractérisée pour son ancrage spécifique dans le contexte territorial d'appartenance, afin de réaliser l'intérêt de la communauté, à travers le passage de l'objectif de la solidarité sociale à la finalité de la durabilité sociale et environnementale.

Le terme "communauté" est utilisé en relation à une grande diversité d'institutions et dans le champ coopératif, plus particulièrement, en relation à plusieurs typologies des coopératives. Nous avons alors besoin d'une définition plus spécifique de «coopérative de communauté». Il est indubitable que, indépendamment des caractéristiques de chaque réalité, l'élément commun dans ce type de coopératives est le lien avec une communauté bien définie. Une première délimitation à des fins de classification, est donnée par la limite territoriale. Ces coopératives offrent des biens d'intérêt général pour une communauté entière, constituée par de sujets résidents dans un lieu spécifique (l'intérêt pour le bien découle propre du fait que ces sujets habitent dans ce lieu et non pas par leurs besoins professionnels ou sociaux)<sup>30</sup>. Les citoyens peuvent devenir des membres usagers des services produits par la coopérative ou de membres travailleurs. Le statut doit pour cela définir cas par cas l'objet social et distinguer les conditions requises pour entrer dans la structure sociale. Selon l'économiste Pier Angelo Mori<sup>31</sup>, ces structures répondent à trois conditions: elles sont contrôlées par les citoyens (la communauté), elles offrent ou gèrent des biens communautaires et elles garantissent à tous les citoyens un accès non discriminatoire. Cette conformation semble s'inspirer aux principes de la coproduction que nous avons analysés. En Italie, elle s'adapte à la nécessité de régénération socio-économique exprimée par certains territoires et elle trouve une discipline législative seulement dans des lois régionales<sup>32</sup>.

### **Les coopératives d'usagers pour la gestion communautaire de services et le cas particulier du service hydrique**

---

<sup>29</sup> Ce modèle de coopération commence à se répandre en 1999, avec la naissance des coopératives dont la structure et l'organisation sont fondées sur les principes coopératifs internationaux mais avec une vocation très spécifique, qui cherche à fédérer la mutualité, la solidarité sociale et la subsidiarité à la base de la communauté de référence.

<sup>30</sup> La citoyenneté est un élément qualifiant du membre «coopérateur» et cela change l'horizon par rapport à la coopérative traditionnelle.

<sup>31</sup> P.A. Mori, [\*Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana\*](#), Terzo Rapporto Euricse, 2015.

<sup>32</sup> Avec une loi spécifique, sont intervenues, en 2014, trois régions italiennes (les régions en Italie ont le pouvoir législatif): la région des Pouilles, la région Basilicate et la région Ligurie; en 2015, ensuite ce fut le tour de la région des Abruzzes. Il y a, par contre, des autres régions qui ont abordé la question de la coopération de communauté, en introduisant des articles spécifiques dans des lois qui portaient sur la coopération en général ou sur la coopération sociale. C'est le cas de la Toscane et de l'Emilie Romagne, en 2014. La région Lombardie, pour sa part, s'occupe du sujet dans la loi régionale n. 36 du 2015 en réservant une attention particulière à l'habitat sociale.

Dans le cadre plus général de la coopération de communauté on peut inclure les coopératives d'usagers, qui gèrent des biens d'intérêt général pour la communauté; elles peuvent, d'ailleurs, être définies comme des formes organisationnelles de gestion communautaire des biens et des services publics<sup>33</sup> de relevance économique (tels que la fourniture d'électricité ou le service hydrique). Les membres de la coopérative sont les usagers mêmes du service qui s'associent pour satisfaire leurs besoins<sup>34</sup>. Il s'agit d'un modèle présent surtout dans le domaine de l'énergie<sup>35</sup> e qui se voit comme une alternative à la bipartition traditionnelle entre gestion publique ou gestion privée sous délégation publique<sup>36</sup>. Cette typologie de coopérative mérite attention, en Italie, surtout après le résultat du referendum du juin 2011, qui portait aussi sur les services publics locaux – en affectant, plus particulièrement, la question de la gestion privée de l'eau - et qui a ouvert la voie à des nouvelles perspectives de gestion participée des services publics et des biens communs, en Italie.

La coopérative d'usagers représente une alternative valable à la prestation publique du service aussi bien qu'au modèle lucratif. La crise de ce dernier est emblématiquement représentée dans le cas de la gestion du service hydrique. Il suffit de penser à la lutte contre la privatisation de l'eau à Cochabamba, en Bolivie, et aux divers cas des citoyens mobilisés, dans le monde, contre ce type de projets<sup>37</sup>. Ce secteur fait l'objet d'une attention particulière, car, d'ailleurs, il voit l'imbrication des considérations différentes à la fois économiques et sociales, aussi bien que culturelles et politiques, au sens large. En Italie, après trois mois de campagne référendaire, en 2010, ont été recueillies plus de 1,4 millions des signatures<sup>38</sup> et environ 27 millions des citoyens ont voté, le mois de juin de l'année suivante, pour l'abrogation des règles qui permettaient de confier la gestion des services publics locaux à des opérateurs économiques privés, aussi bien que pour l'abrogation partielle de la loi sur la détermination de la tarification du service hydrique sur la base de la rémunération proportionnée du capital investi. Le service hydrique, c'est bien de le préciser, comprend tant la fourniture de l'eau à domicile que le traitement des eaux utilisées. L'eau qui passe par l'aqueduc est une véritable bien privé au sens économique, étant susceptible d'exclusion et de rivalité dans l'usage (pour cela il est soumis aux

---

<sup>33</sup> Les services publics en ce sens, peuvent être conçus comme des biens essentiels et d'intérêt général pour la communauté, qui réclament une gestion de type communautaire, par les biais de la participation citoyenne à la fourniture du service.

<sup>34</sup> Cela est une différence avec la «catégorie» plus large de la coopérative de communauté, qui est ouverte à tous les citoyens.

<sup>35</sup> La première coopérative électrique au monde est probablement la "Società cooperativa per l'illuminazione elettrica" fondée à Chiavenna, en Italie, en 1894 (elle est encore active. En 1962, quand l'énergie électrique a été nationalisée, en Italie, il y avait environ 200 coopératives électriques).

<sup>36</sup> Dans des nombreux cas le rôle du secteur publique change sa nature, en devenant un rôle de contrôle et de régulation.

<sup>37</sup> D. Hall D., E. Lobina E., R de la Motte R., *Public resistance to privatisation in water and energy*, dans *Development in Practice*, 15.3-4 (2005).

<sup>38</sup> La Constitution italienne prévoit que pour proposer un référendum abrogatif, il est nécessaire de recueillir 500.000 signatures

obligations du service universel). Par contre, le service d'évacuation des eaux se prête plutôt à avoir un impact sur la collectivité au sens large, en représentant, pour cela, un véritable bien public<sup>39</sup>.

Mais l'eau est aussi un bien caractérisé par une valeur morale avant même qu'économique ou juridique, dont l'accès doit être assuré comme condition d'exercice de la citoyenneté démocratique (Rodotà).

C'est dans ce contexte et à partir de ces considérations que la commune de Naples, après le referendum du 2011, a pris des décisions différentes par rapport à la tendance majoritaire encline à la privatisation. La municipalité a prévu, à travers une délibération de l'exécutif<sup>40</sup>, la création d'une Entreprise Spéciale de droit public "ABC Naples"<sup>41</sup>, destinée à substituer la société par actions Arin spa, société de droit privé contrôlée par la commune (à son tour crée pour remplacer la précédente Entreprise Spéciale de droit public Aman). Le maire, de manière plus spécifique, a nommé un maire adjoint «aux biens communs, l'eau publique et la démocratie participative» (le professeur Aberto Lucarelli). La commune établit les grandes lignes, mais cette entité a une plus forte autonomie par rapport au modèle "des entreprises municipalisées". En particulier, en vertu de la volonté de réaliser les principes de la démocratie participative, dans le conseil d'administration sont présents les représentants des associations environnementales, qui ont le même pouvoir des techniciens, à savoir des sujets nommés par le maire. Il y a ensuite un Comité de surveillance, qui voit encore la présence des représentants des citoyens – usagers (sélectionnés par tirage au sort) et des associations environnementales aussi biens que des travailleurs<sup>42</sup>. Il s'agit d'une expérience de gouvernance participée, avec l'implication citoyenne.

La dimension urbaine s'avère, par rapport aux réflexions menées, un prisme de lecture fondamental des innovations sociales et de l'évolution dans la direction de celle que nous avons appelé la co-construction (au-delà de la simple coproduction) de l'action publique avec la société civile, dans un contexte de valorisation des ressources sociales, ou des communs ESS.

Les villes constituent, alors, une importante base d'étude par rapport aux pratiques axées sur la réappropriation des biens communs mais aussi pour l'observations des initiatives sociales qui sont orientées à la production en commun des ressources communes.

En Italie, c'est précisément à partir de la dimension urbaine des communs qui a été créé la soi-disant «Constituante des biens communs», laboratoire juridique, ayant le but de

---

<sup>39</sup> Voir P. A. Mori, *Le ragioni economiche della cooperazione di utenza nella gestione dei servizi pubblici*, dans Ottone S., Sacconi L., Beni comuni e cooperazione, Bologna, Il Mulino.

<sup>40</sup> Il s'agit de la délibération n. 740 du 16 juin 2011. La délibération du Conseil communal n. 34 du 15 juillet 2013 a ensuite institué le comité de surveillance de l'entité publique.

<sup>41</sup> ABC est l'acronyme pour «*Acqua bene comune*» (eau bien commun). L'Entreprise Spéciale de droit public définit, dans son statut, l'eau comme un droit universel.

<sup>42</sup> Il y a des similitudes avec «Eau de Paris».

reprendre, au niveau extra institutionnel, les travaux de la Commission Rodotà<sup>43</sup>. Cette expérience a été définie comme une pratique de *lawmaking* par le bas<sup>44</sup>, qui poursuit des objectifs de transformation sociale, en soulignant la connexion entre biens communs et intérêts de la collectivité, avec une attention particulière pour les relations de redistribution qui sont engendrées par l'accès à ce type de biens.

### **La Ville de Naples comme exemple de co-construction des solutions partagées entre institutions et société civile**

L'expérience innovante de la Ville de Naples commence en 2011, après les élections municipales. De manière particulière, avec la Délibération du Conseil municipal du 22 septembre 2011, en vue d'apporter une réponse au désir de participation exprimé par les citoyens — à la suite de la mobilisation importante suscitée par la campagne référendaire — à été insérée, dans le Statut de la Commune, la disposition selon laquelle «La Commune de Naples, en vue également d'attendre la protection des générations futures, assure la reconnaissance pleine des biens communs en tant que fonctionnels à l'exercice des droits fondamentaux de la personne dans son contexte écologique<sup>45</sup>». C'est peu après, avec la Délibération du Conseil municipal du 18 avril 2012, qui a été créé, dans ce sillage, le «Laboratoire Naples pour une Constituante des biens communs», interprété comme lieu de développement des processus par le bas pour la promotion et la gestion des biens communs, à savoir des biens directement liés aux droits des individus.

Ce «Laboratoire» a la finalité de réaliser un inventaire des biens de la Commune qui ont été abandonnés et qui sont actuellement inutilisés, en collaboration avec la Direction Patrimoine de la Mairie et les associations des citoyens. L'état d'abandon doit être constaté par une délibération du Conseil Communal, qui doit veiller à ce que le patrimoine ne soit pas endommagé et à ce qu'il ne constitue pas une menace pour la sécurité publique et privée (ou à ce qu'il ne représente pas l'occasion de comportements illicites), tout en favorisant la requalification du territoire. Pour la nouvelle destination de ces biens sont prévues des procédures qui permettent d'établir un usage commun pour la communauté entière, en garantissant des formes de gestion participée, à savoir une large consultation des citoyens pour la décision relative au sort du bien récupéré et à sa viabilité économique.

---

<sup>43</sup> Créée par un décret du 21 juin 2007, la *Commission sur les Biens Publics*, présidée par Stefano Rodotà, était chargée par le Ministère de la Justice, de préparer un projet de loi constitutionnelle portant sur la modification des normes du Code Civil en matière de biens publics.

<sup>44</sup> D. Festa, *La creatività del comune*, dans A.A. V. V., *Fare spazio. Pratiche del comune e diritto alla città*, Milano - Udine, Ed. Mimesis, Collection Cosmo, 2014.

<sup>45</sup> Cette définition résulte cohérente avec l'interprétation donnée plus récemment par le Conseil d'Etat (Sez. VI, 10-03-2014, n. 1076), qui en rappelant la célèbre décision de la Cour de Cassation S.U. 14-2-2011 n. 3665, a déclaré que dans le système constitutionnel italien et, de manière spécifique à partir des articles 2, 9 et 42 de la Constitution, est possible identifier le principe selon lequel un bien public, indépendamment de sa titularité, s'avère pour ses connotations spécifiques destiné à la poursuite des finalités propres de l'Etat sociale. Ce bien doit être considéré, pour cela, en dehors de la perspective de la propriété du code civile, comme bien commun.

Ce Laboratoire, selon son règlement, se compose de deux organes: l'assemblée et les conseils thématiques; plus précisément, l'article 4, discipline l'institution de l'assemblée comme organe proactif et consultatif, qui agit comme expression des instances participatives de la citoyenneté, ouvert, pour cela, à la participation de tous les résidents, (immigrés et associations comprises). L'article 5 prévoit, par contre, la constitution de six conseils thématiques: biens communs; bilan participatif; droit à l'instruction, sport et jeunesse; égalité des chances; travail, environnement, coopération internationale, biens confisqués et transparence; environnement, infrastructures, déchets, et santé; politiques sociales, immigrations, culture. Les citoyens intéressés et les associations peuvent s'inscrire par le site internet ou auprès du bureau de la Commune. En vertu de l'art. 11 du règlement, l'exécutif municipal doit se référer aux documents approuvés par les conseils thématiques pour tous les actes qui portent sur la gestion des biens communs (en expliquant, le cas échéant, la raison de son dissentiment).

Le premier cas de mise en œuvre de cette philosophie d'action est représenté par l'utilisation du complexe de San Gregorio Armeno dénommé "Ex Asilo Filangieri". Avec la Délibération du Conseil municipal du 25 mai 2012, ont été disciplinées les lignes directrices et les orientations pour la destination de cette espace, qui a obtenu la nouvelle appellation de «Ex Asilo Filangeri bien commun<sup>46</sup> ». La délibération dispose que le lieu pourra être utilisé selon des modalités définies par des mesures de gestion spécifiques, qui incluent un cahier de charges élaboré de manière participée et partagée avec les citoyens.

La volonté est donc de donner vie à une gestion participative de ce complexe, destiné à devenir un lieu aux fonctions multiples et un lieu d'expérimentation d'une démocratie participative dans le domaine de la culture, entendue comme bien commun et droit fondamental des citoyens (selon les mots utilisés dans la délibération du 29 décembre 2015 sur la déclaration d'utilisation civique et collective de l'asile). La délibération suivante sur la déclaration d'utilisation civique et collective de l'asile assure, en transposant le règlement élaboré par le collectif citoyenne<sup>47</sup> gérant le complexe, enfin, non seulement des pouvoirs d'accès aux citoyens, mais surtout des facultés plus larges d'autogouvernement et d'auto-organisation, selon les dispositions établies dans une "déclaration" rédigée directement par ceux qui, à partir du 2012 réalisent des activités quotidiennes dans l'espace. Avec cet «accord», la propriété et les obligations de gestion et d'entretien sont conservées par la municipalité, dans la limite des ressources disponibles, alors que la communauté qui occupe l'ex asile s'est engagée à garder le lieu propre et ouvert au public, aussi bien que à réaliser des activités autofinancées et transparentes, à instaurer une relation correcte avec les résidents du quartier et à poursuivre des objectifs d'économie des énergies. Le règlement du mois de décembre 2015 (converti en acte administratif à travers

---

<sup>46</sup> En origine, ce lieu, qui faisait partie du domaine public, avait été choisi comme site pour le Forum des cultures, comme fonds de garantie pour une fondation privée.

<sup>47</sup> Il s'agit du collectif «La Balena», constitué des travailleurs du spectacle qui ont occupé, en mars 2012, le complexe de San Gregorio Armeno.

la délibération municipale), sur l'usage civique<sup>48</sup> du complexe, est un exemple de modèle de gouvernement fondé sur le changement des rapports traditionnels de droit public.

Il s'agit d'instituer des pratiques de décision qui sont gérées par les citoyens. Les institutions jouent un rôle fondamental dans cette phase de «cession» des pouvoirs.

Les délibérations de la Commune de Naples résultent aussi innovantes par rapport à la récupération des biens privés en état d'abandon présents dans le territoire ; de manière particulière, la délibération de l'exécutif communal n. 259 du 24 avril 2014, propose une lecture constitutionnelle (qui s'appuie sur les articles 3, 41, 42 e 43 de la Constitution italienne) des dispositions du code civil. Dans l'acte administratif sont évoqués l'art. 827 du code civil italien sur les immeubles vacants et l'art. 838, qui porte sur l'expropriation des biens qui intéressent la production nationale ou l'intérêt public supérieur. Selon cette lecture, la propriété privée ne doit pas être garantie en tant que droit subjectif absolu mais seulement en relation au fait qu'elle est finalisée à la réalisation de la fonction sociale du bien<sup>49</sup>. Le maire, une fois établi l'état d'abandon de l'immeuble, invite le propriétaire, avec un acte notifié, à reconstruire une fonction sociale sur ce dernier. Il a 150 jours pour répondre, autrement il est invité à présenter ses déductions dans un délais de 60 jours. Si l'administration obtient un résultat négatif, elle procède avec l'acquisition du bien, sans devoir pour cela (en force de cette procédure de constatation de l'abandon) aucune indemnisation au propriétaire.

Une autre délibération, la 258 du 2014, intitulée «Orientations pour l'individualisation et la gestion de biens du patrimoine immobilier de la Commune de Naples, inutilisés ou partiellement inutilisés, considérés par la Communauté comme biens communs et susceptibles de jouissance collective», s'inscrit dans la même démarche. Plus particulièrement, elle a pour but la récupération des biens publics qui ne sont pas utilisés ou sont seulement partiellement utilisés et la conséquente attribution à des sujets capables d'en garantir une gestion participative orientée à la réalisation des bénéfices pour la collectivité. Selon l'Observatoire des biens communs de la Commune de Naples<sup>50</sup>, la récupération et la réutilisation de ces biens est une importante occasion de requalification

---

<sup>48</sup> Les usages civiques (biens communaux en français) constituent la forme la plus ancienne d'usage collectif des biens destinés à la jouissance et à l'usage public (décision de la Cour Constitutionnelle italienne n. 142/1972); il y a une forte connexion entre l'intérêt de la collectivité à la conservation des usages civiques et le principe démocratique de participation aux décisions au niveau local (Cour Constitutionnelle décision n. 345/1997).

<sup>49</sup> Selon la délibération, si les biens sont abandonnés et par conséquent ils ne peuvent pas assurer la fonction sociale pour laquelle le droit de propriété est reconnu et protégé par la loi, il convient de reconnaître que le droit de propriété même n'existe plus et il faut, pour cela, acquérir le bien à la collectivité, à savoir au patrimoine de la Commune de Naples en tant que "bien commun" afin d'établir des modalités d'usage participées. Les mots utilisés dans l'acte administratif font penser aux réflexions du juriste français Duguit, qui affirmait: «La propriété n'est plus le droit subjectif du propriétaire ; elle est la fonction sociale de détenteur de la richesse», L. Duguit , *Les Transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, 1912.

<sup>50</sup> Avec l'arrêt du maire n. 314 du 2013, a été créé cet "observatoire" ayant fonctions d'étude, analyse, proposition et contrôle sur la protection et la gestion des biens communs. Il est composé par onze membres compétents dans le domaine juridique, économique et sociale, qui sont nommés par le maires (quatre membres sont proposés par les citoyens à travers des modalités en ligne).

des espaces urbains dégradés en leur restituant une identité et dignité, aussi bien qu'une opportunité de création d'emploi et de dynamisme sociale à travers la participation des citoyens. Il s'agit proprement de la valorisation de l'horizontalité et de la prise de décision par des collectifs citoyens, voire d'une nouvelle forme de partenariat public- société civile. Cela doit se réaliser par les biais d'une convention spécifique entre la Commune et le sujet gestionnaire du bien, après la manifestation d'intérêt et sans finalités lucratives.

L'acte administratif prévoit aussi l'utilisation des instruments de la démocratie participative, telles que les consultations civiques.

Enfin, la délibération de l'exécutif municipal n. 446 du 2016, pour l'individuation des espaces de relevance civique qui s'inscrivent dans le cadre des biens communs, est la dernière, dans l'ordre chronologique, qui intervient sur cette question, en reconnaissant sept immeubles de propriété communale occupés par les citoyens et par des associations en tant que «biens communs émergents et perçus par la citoyenneté comme des environnements de développement civique». Il s'agit des édifices publics qui depuis des années se trouvent en état d'abandon et de dégradation et que les résidents ont transformés en lieux capables de créer du capital social et relationnel en termes d'usages collectifs. Selon les occupants (dans la plupart des cas il s'agit d'associations) les immeubles ne sont pas attribués avec la délibération municipale mais seulement reconnus en tant que espaces qui pour leur nature sont devenus d'usage civique et collectif. Il s'agit de reconnaître la valeur sociale des espaces avant que leur importance économique. A ce propos, il faut ajouter que le bureau général de la comptabilité de la Commune de Naples, dans son avis sur la régularité comptable, observe que l'attribution temporaire d'un bien du patrimoine municipal identifié comme bien commun, doit répondre aux principes du bon fonctionnement, impartialité, économicité dans la gestion, efficacité et rationalisation des ressources. La personne publique garde, d'ailleurs, un rôle irremplaçable de protection de l'intérêt général, en vertu duquel l'administration publique est titulaire d'un pouvoir de contrôle strict du respect des règles établies.

Le système décrit laisse entendre une attitude coopérative des pouvoirs publics envers société civile - sans, pour cela, automatiquement impliquer des logiques d'instrumentalisation - mais il y a aussi, en Italie, toute une panoplie d'expériences qui sont axées plutôt, sur la conflictualité. Il s'agit, plus particulièrement, des exemples d'occupation citoyenne des lieux symboliques, dans une démarche de réappropriation des biens communs «pillés» par le pouvoir socio-économique néolibéral<sup>51</sup>.

### **La ville de Rome et les occupations conflictuelles: l'expérience de l'ex cinéma «Nuovo Cinema Palazzo » et du «TeatroValle»**

---

<sup>51</sup> Pour approfondir, D. Festa, *La creatività del comune*, op. cit.; D. Festa, *Les communs urbains. L'invention du commun*, dans *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #16 | 2016.

Le Cinéma Palazzo est un cinéma de la ville de Rome, situé dans le quartier San Lorenzo, qui a été occupé le 15 avril 2011 par des étudiants, des artistes, des activistes et des habitants du quartier, afin de s'opposer à la transformation des salles de l'immeuble en une salle de bingo et de casino. Cette occupation, selon les revendications des activistes, est le résultat d'un parcours duré un an qui a vu l'implication active des résidents du quartier et des travailleurs du spectacle, qui se sont réunis pour débattre autour de la destination du cinéma. Ces personnes se sont organisées dans un mouvement appelé «*la rete di cittadini attivi*» ( le réseau des citoyens actifs), qui a pris la décision finale d'entrer dans les locaux de l'ex cinéma pour se réapproprier de l'espace et le rendre à la collectivité, en tant que lieu de culture et de participation. Il s'agit d'une expérience aussi emblématique de conflit entre la légitimité des actions et la participation démocratique, qui montre comment les relations peuvent se construire dans une logique dialectique entre l'ancrage local (le quartier) et les connections globales, entre l'engagement politique et des pratiques quotidiennes de «*commonisation*»<sup>52</sup>. Il y a, plus particulièrement, un bien matériel, l'édifice au sens physique, qui est géré par les occupants, mais en même temps un bien immatériel constitué par la dimension créative de l'art et de la culture, avec tous les aspects liés au travail (les ressources sociales, que nous avons dénommé commun ESS). Ce grand laboratoire artistique et sociale a inauguré une voie nouvelle d'interpréter la participation, la gestion collective et l'appartenance au territoire pour la protection d'un patrimoine commun à toutes et tous. Mais l'occupation demeure une solution «hors du cadre légale», et cela pose plusieurs problèmes. Le cinéma, plus particulièrement, est un bien en régime de propriété privée qui a été loué à une société anonyme locatrice. Cette dernière a dénoncé les occupants, qui à leur tour ont dénoncé la société pour des supposés intérêts de la criminalité organisée dans le projet du casino. Le procureur, à la lumière des dénonciations, a ordonné la saisie du bien. La société locatrice a aussi engagée une action civile contre les occupants pour obtenir la réintégration dans la possession de l'immeuble. Cette action a été rejeté par le tribunal de Rome, qui a souligné comment les citoyens ont occupé le lieu pour des raisons de nature politique et non pas de type patrimonial ni pour des intérêts égoïstes. A partir de cette décision, les occupants ont tenté d'élaborer des réflexions autour des instruments juridiques existants pour garder la dimension participative du bien et contraster les possibles actions de revendication de la part de la propriété<sup>53</sup>.

Le théâtre Valle, pour sa part, est le plus ancien théâtre de la ville de Rome encore en activité. Il a été occupé<sup>54</sup> après le referendum du 2011 (le 14 juin 2011) portant, entre autres, comme nous l'avons vu, sur la privatisation des services publics locaux, y compris le service hydrique intégré.

---

<sup>52</sup> Sur ces réflexions voir D.Festa, *La creatività del comune*, op. cit.

<sup>53</sup> Pour approfondir la question, C. Agabiti, *Tutela possessoria e beni comuni: il caso del cinema "Palazzo"*, dans *La nuova giurisprudenza civile commentata*, Cedam, 2012.

<sup>54</sup> Jusqu'au 2011, le théâtre était géré par une institution publique, dénommée ETI – *Ente Teatrale Italiano*.

L'expérience du théâtre romain revêt, dès le début, une forte valeur symbolique. Les occupants, afin de renforcer leur action se constituent en la Fondation «Teatro Valle Bene Comune», un instrument d'expérimentation et de promotion d'une gouvernance différente des biens communs, solidaire et coopérative. La fondation n'a cependant pas été reconnue juridiquement par la préfecture de Rome, à cause de l'absence des conditions légales (telles que l'utilité sociale de la finalité poursuivie, la suffisance du patrimoine, la légitimité des dispositions et des conditions prévues dans l'acte de fondation). Le mois d'août 2014, les occupants ont été obligés à quitter le lieu, en instaurant par conséquent une interlocution avec le sujet chargé, par le Ministère des activités et des biens culturels, de la gestion du théâtre (l'association Teatro di Roma), afin de réaliser un projet de théâtre participatif. L'option du dialogue a été cherchée pour éviter l'encastrement dans un rapport de force fondé sur une logique d'alternative radicale aussi bien que pour ne pas risquer d'être englobés, de manière subsidiaire, dans un système de management culturel. L'accord entre la Fondation «Teatro Valle Bene Comune» et l'association «Teatro di Roma» aurait dû se fonder sur l'idée d'une modalité de gestion participative et sur le principe de la préservation de biens communs. Cette convention était conçue comme instrument pour régler les rapports entre une institution informelle, collective et horizontale et une institution formelle. Après le passage de la propriété, en 2016, du Ministère à la Commune de Rome, le théâtre a été symboliquement occupé une nouvelle fois pour dénoncer la situation de blocage dans laquelle l'espace se trouve.

Dans les deux cas examinés, les pouvoirs publics ne semblent pas, contrairement à ce que nous avons constaté pour la Commune de Naples, aller vers la recherche d'une solution partagée avec les citoyens, à savoir vers la légitimation du gouvernement autonome d'usagers.

### **La Charte des biens communs urbains de la ville de Bologne. La co-administration axée sur la signature de pactes de collaboration entre citoyens et collectivités locales**

Cette logique collaborative d'action partagée entre citoyens et pouvoirs publics pour la coproduction et co-construction des solutions à des problèmes d'intérêt général est, au contraire, à la base, comme on l'a vu, du modèle de l'administration partagée, approche mise en œuvre, en Italie, par des instruments juridiques tels que les règlements des biens communs urbains (dont le premier a été la Charte de Bologne<sup>55</sup>) et la signature de pactes de collaboration entre citoyens et collectivités locales.

Ces instruments ont été élaborés par l'association italienne «*Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà*», un réseau opérationnel qui a diffusé la culture de la co-administration auprès des collectivités locales.

La ville de Bologne a été la première ville italienne à adopter, en mai 2014, la Charte des biens communs urbains, un règlement, qui se compose de 36 articles, ayant pour objet les biens matériels, non matériels et numériques qui sont de propriété publique. Il s'agit

---

<sup>55</sup> Approuvée par la Commune de Bologne le 19 mai 2014.

de biens que les citoyens et l'administration, par les biais aussi des procédures participatives et délibératives, identifient comme fonctionnels au bien être individuel et collectif.

Les activités réglées, de manière particulière, sont la promotion, la manutention et la régénération participées de ces biens. Les citoyens, associés même de façon informelle, peuvent signaler leur intention de s'occuper de la gestion d'un bien (il s'agit d'un exemple de processus de *commoning*). L'instrument juridique mobilisé par ce règlement est, spécifiquement, la proposition de collaboration, à savoir la manifestation d'intérêt formulée par les citoyens actifs, qui proposent des interventions de prise en charge ou de régénération des biens communs urbaines (cette proposition peut être spontanée ou issue de la sollicitation de la Commune); La proposition citoyenne se concrétise en l'accord ou le pacte de collaboration, à travers lequel la Commune et les citoyens actifs définissent le cadre d'intervention<sup>56</sup>.

Ce règlement est un modèle qui a été répliqué dans des nombreuses communes italiennes. Il semble s'inscrire dans une sorte d'anthropologie positive (Arena) fondée sur la valorisation, à travers la reconnaissance juridique, de la contribution proactive de la société civile.

## Conclusions

Nous avons proposé une étude récoognitive des diverses expériences et pratiques de coproduction et co-construction de l'action e des politiques publiques dans le contexte italien. Le dénominateur commun semble représenté, tant dans les cas de compromis ou de collaboration que de conflit, par la nécessité de faire émerger la dimension communautaire comme lieu de rencontre entre les principes de l'économie sociale et solidaire et les revendications qui s'expriment à travers la « lutte » pour l'affirmation de biens communs.

Il en ressort une normativité rayonnée par des pratiques, en quelque sort, «instituanes», qui déterminent une fracture importante et probablement irréversible du modèle traditionnel hiérarchique - pyramidal. Cela pose les bases pour le dépassement du principe de la souveraineté populaire conçue seulement comme pivot de la démocratie de la représentation.

Si parler du passage du paradigme wébérien bureaucratique au paradigme post-bureaucratique résulte trompeur pour notre propos<sup>57</sup>, nous devons également porter attention à l'impact du mouvement des biens communs ou du phénomène «des communs» sur les différentes modalités de structuration de l'économie sociale et solidaire

---

<sup>56</sup> Pour l'approfondissement détaillé sur le fonctionnement des pactes de collaboration et plus diffusément pour l'analyse de l'expérience de l'Association Labsus, il est renvoyé au texte et à l'intervention de Daniela Ciaffi sur «L'administration partagée des biens communs en Italie».

<sup>57</sup> Ces considérations, d'ailleurs, semblent plutôt servir pour l'affirmation d'une vision entrepreneuriale, axée sur une logique de l'efficacité économique. M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley, 1992.

et sur le changement des rapport entre citoyens et pouvoirs publics, qui en découle. Les deux concepts apparaissent, d'ailleurs, liés par une force attractive réciproque: le commun est à la fois ressource et produit de la coopération humaine, et contribue à la élaboration d'une citoyenneté différente et solidaire. Le juriste est, alors, appelé à traduire la spontanéité des dynamiques sociales (conflictuelles ou collaboratives), ancrées dans la dimension des biens communs, dans des processus institutionnels et décisionnels capables de se répéter et d'acquérir plus de stabilité. Le droit, à travers cette opération, pourra ainsi contribuer au changement et à la transformation sociale.

## BIBLIOGRAPHIE

- AGABITINI C., (2012), "Tutela possessoria e beni comuni: il caso del cinema "Palazzo", in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, Cedam
- ARENA G., (1997), *Introduzione all'amministrazione condivisa*, Studi parlamentari e di politica costituzionale.
- ARENA G.,(2011), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza.
- ARENA G., IAIONE C., (2012) *L'Italia dei beni comuni*, Carocci editore, Roma.
- AZZARITI G.,(2013), *Il Costituzionalismo moderno può sopravvivere ?*,Roma-Bari, Laterza.
- BARZELAY M., (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley.
- BRANDSEN T., PESTOFF V., (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services, *Public Management Review*, 8:4.
- CASSESE S., (2001), "L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato", in *Riv.trim.dir.pubb.*, n. 3/2001.
- DARDOT P, « Les limites du juridique », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #16 | 2016.
- DONATI D., (2013), *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, Il Mulino, Bologna.
- DONATI P. (1993), *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza.
- DUGUIT L., *Les Transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon* (Paris, 1912; 2nd ed., 1920
- FESTA D., (2014), « La creatività del comune », A.A. V. V., *Dalle pratiche del comune al diritto alla città*. Ed. Mimesis, Collection Cosmo
- FESTA D, *Les communs urbains. L'invention du commun* », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #16 | 2016.
- HALL D., LOBINA E. et DE LA MOTTE R., (2005), "Public resistance to privatisation in water and energy", in *Development in Practice*, vol. 15, n° ¾
- HIRSCHMAN ALBERT O.,(1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

LUCARELLI A. ,(2013) La democrazia dei beni comuni, Roma-Bari Edizione Laterza,.

MORI PIER A., (2015), “Le ragioni economiche della cooperazione di utenza nella gestione dei servizi pubblici”, in Ottone S., Sacconi L., Beni comuni e cooperazione, Bologna, Il Mulino.

MORI PIER A., [Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana](#), Terzo Rapporto Euricse, 2015

OSTROM E., (1996), Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development, World Development, vol. 24, n. 6.

OSTROM E., 2010, La gouvernance des biens communs, (trad. Française), de boeck.

RODOTÀ S., (2013) Il diritto di avere diritti, Roma-Bari, Laterza editore.

VAILLANCOURT Y., en collaboration avec PHILIPPE L. (2008). Note de recherche sur l’apport de l’économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques, Cahiers du LAREPPS, No 08-01, en coédition avec le CRISES et l’ARUC ISDC, Montréal, Janvier 2008, 31 p.

VAILLANCOURT Y.(2015), La co-construction des politiques publiques, dans J.L Laville, A. Salmon, Associations et Action publique, Editions Desclée de Brouwer, Paris

VENTURI P., RAGO S, Dal dualismo alla co-produzione. Il ruolo dell’economia civile, XIV Edizione-2014, Le giornate di Bertinoro per l’Economia Civile.