# L'expérience originale du « dialogue social territorial » en Italie

Matteo ATTANASIO

doctorant contractuel en droit du travail comparé (Italie/Italie), Université de Padoue et URCA

**DOI :** https ://doi.org/10.17184/eac.9750

**Résumé :** Depuis plusieurs années, les syndicats italiens cherchent une nouvelle source de légitimation dans l'action territoriale. Ce mouvement vers le territoire excède les limites de la négociation collective traditionnelle et de la défense des intérêts professionnels. Largement construit en dehors des cadres institués par la loi, ce dialogue social dit « territorial » se traduit au premier chef par une fourniture de services sociaux sur les territoires à destination de personnes en situation de précarité. Il se concrétise en outre par une forme de cogestion informelle entre les pouvoirs publics et les organisations syndicales qui tend à orienter la politique locale vers des objectifs de développement durable. Si elles s'expliquent par un contexte socio-économique et institutionnel propre à l'Italie, ces expériences originales peuvent néanmoins ouvrir des pistes de réflexion utiles pour les acteurs sociaux français.

**Mots-clés :** dialogue social territorial, objectifs de développement durable (ODD), comparaison Italie/France

Dans l'ordre juridique italien, la « négociation sociale territoriale » est une forme particulière et non définie par la loi de relation entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.

Cette pratique a commencé à se répandre en Italie à partir des années 90, dans un contexte marqué par une crise profonde du système économique, où l'on a également eu recours à une concertation intense entre l'État et les partenaires sociaux pour lancer des réformes importantes, en particulier dans le secteur de la fonction publique et du système de retraite.

Cette négociation se distingue nettement de la négociation collective traditionnelle par l'absence de conflits d'ordre revendicatif et par l'adoption d'une logique participative caractéristique du modèle européen. Elle répond à un besoin clair du syndicat que l'on pourrait qualifier de nature sociopolitique.

Comme cela a été souligné, dans la phase historique actuelle, le « *déclin de la valeur identitaire du travail (…) [dans laquelle] les identités collectives sont remplacées par des identités fragmentées* » de travailleurs différents et souvent atypiques, a conduit à la *« résurgence des inégalités et [à] la croissance [d'une] pauvreté relative d'un type nouveau (…) – résultant également d'une structure institutionnelle inadéquate du commerce consécutif à l'hyperglobalisation ».* Cela a eu pour principale conséquence *« une augmentation évidente des inégalités intra-étatiques et intra-territoriales et [un] appauvrissement des classes moyennes, notamment en Europe, d'où [est née] une crise de confiance envers les organisations représentant les travailleurs, à savoir les partis politiques et les syndicats* » [Caruso, 2020][1].

Conscients qu'il est difficile dans ce contexte de crise de continuer à s'appuyer exclusivement sur les instruments traditionnels de protection des travailleurs, les syndicats mesurent néanmoins la nécessité de répondre aux besoins non seulement des salariés, mais également d'un public plus large exposé à de nouvelles formes graves d'insécurité. Aussi, tentent-ils depuis plusieurs décennies de trouver de nouvelles voies pour asseoir leur légitimité sociale.

Les syndicats – et en particulier deux des plus importants, la CGIL et la CISL[2], ainsi que, de manière intéressée, le syndicat des retraités italiens, le SPI[3] – ont ainsi commencé à s'intéresser à des besoins plus généraux de protection sociale, qui « *dépassent le cadre de la représentation catégorielle, afin d'inaugurer une forme inédite de protection collective qui vise, si l'on peut dire, à protéger les 'intérêts extracontractuels [des] citoyens' qui se trouvent dans 'une situation de sous-protection sociale (…) [avec des besoins] qui ne peuvent plus être satisfaits exclusivement par le revenu déterminé par une relation de travail* » [Raimondi, 2022][4].

Bien que les thèmes classiques du droit syndical (le syndicat en tant qu'autorité salariale et instrument de redistribution des revenus par le biais de la négociation collective) n'aient pas disparu, cette action semble être une réponse directe à ce que la doctrine faisant autorité définit comme « *l'attente encore inassouvie de la modernité [de] réaliser la justice sociale et de garantir à tous les travailleurs, qu'ils soient salariés ou indépendants, ainsi qu'à tous ceux qui ont perdu leur emploi et en recherchent une nouvelle citoyenneté sociale, faite de statuts normatifs adaptés aux besoins qui naissent sur les lieux de production et accompagnent la vie des personnes, (…) une nouvelle*

[1] B. CARUSO, « Il sindacato tra funzioni e valori nella 'grande trasformazione'. L'innovazione sociale in sei tappe », in B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu (dir.), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione*, Il Mulino, 2020, p. 145-209 (traduction de l'auteur).

[2] Fondée en 1944, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL - *Confédération générale italienne du travail*) compte plus de 5 millions d'adhérents. La Confédération italienne des syndicats des travailleurs (CISL - *Confédération italienne des syndicats des travailleurs*) a quant à elle été fondée en 1950 et compte plus de 4 millions de membres. Comme le rappellent F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, « Diritto del lavoro. Il diritto sindacale », *Utet Giuridica,* VII[e] éd. 2017, p. 34, la CGIL se présente comme un syndicat clairement ancré dans une tradition socialiste, qui présuppose une opposition antagoniste entre les classes, tandis que la CISL se positionne comme un syndicat fortement influencé par la doctrine sociale de l'Église catholique, filtrée à travers l'expérience nord-américaine, qui croit en une dialectique physiologique entre les partenaires sociaux.

[3] Sindacato Pensionati Italiani (SPI - *Syndicat des retraités italiens*) fondé en 1948 à l'initiative de la CGIL, compte aujourd'hui plus de 2 millions et demi d'adhérents.

[4] E. RAIMONDI, « La contrattazione sociale territoriale nel sistema delle relazioni industriali » in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, mars 2022, p. 90-109.

Published in : ROSA, Fabrice ; THURIOT, Fabrice (dir.), *Travail, territoires et transitions. Actes du colloque de 2025 à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA)*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005977, doi : 10.17184/eac.9782813005977

*citoyenneté sociale (…) [qui] est liée à la personne plutôt qu'au lieu de travail* ». [Perulli, Speziale, 2022][5].

Les dernières données de l'OCDE (septembre 2025) semblent d'ailleurs démontrer qu'un changement de stratégie syndicale était nécessaire. Elles indiquent en effet que le taux de syndicalisation en Italie, c'est-à-dire le pourcentage de travailleurs syndiqués, a sensiblement diminué, passant de 40 % en 1985 à 30 % aujourd'hui. En revanche, le taux d'adhésion des employeurs à des organisations patronales a augmenté au cours de la même période (actuellement presque 72 % contre 68 % dans les années 80)[6].

Essayons maintenant de décrire les principales caractéristiques de cette forme différente de négociation.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la négociation sociale n'est pas réglementée ni même définie par la loi. Elle se développe selon une logique qui n'est pas conflictuelle, mais au contraire participative : elle vise essentiellement à établir un dialogue avec les administrations locales afin d'orienter leurs politiques et, surtout, leurs ressources économiques. L'absence de logique conflictuelle du modèle est bien soulignée par le fait que les associations patronales n'interviennent pas, et qu'il n'y a donc pas de relations triangulaires dans ce domaine.

Cette forme de négociation, qui se déroule principalement au niveau territorial (communal ou régional), notamment en raison de la décentralisation fédéraliste des systèmes italiens de gestion des politiques de protection sociale publiques, vise à réaliser un « '*échange*' non pas contractuel, mais de nature politique », dont les deux parties au dialogue tirent profit : « *Les administrations peuvent en effet compter sur un élargissement du consensus sur les politiques [publiques locales] à mettre en œuvre* » – concept sur lequel reposaient déjà les précédentes politiques de concertation législative – *« et les organisations syndicales obtiennent [en revanche] une reconnaissance qui peut contribuer à accroître leur légitimité sociale* » [Raimondi, 2022][7].

Ces caractéristiques particulières rendent impossible le rattachement du résultat de cette négociation à la catégorie juridique des conventions collectives, même s'il existe des opinions contraires [Piglialarmi, 2019][8].

Comme cela a été clairement souligné, en effet : « *la négociation territoriale vise [simplement] à inciter les administrations publiques (…) à définir des choix programmatiques et budgétaires orientés vers la satisfaction des besoins sociaux d'un ensemble indéfini de personnes, qui n'ont aucun lien de représentation avec les acteurs syndicaux. En outre, l'attribution éventuelle de droits en faveur des citoyens trouve sa source [uniquement] dans l'acte administratif pris à la suite de l'accord avec les organisations syndicales et non [directement] dans le texte de la négociation (…). D'un point de vue juridique, il faut donc conclure qu'il ne s'agit pas en réalité de véritables*

[5] A. PERULLI, V. SPEZIALE, « Dieci tesi sul diritto del lavoro », 2022 p. 16 (traduction de l'auteur).

[6] Au niveau européen, le pourcentage global de travailleurs syndiqués a diminué de moitié en moyenne, passant de 30 % en 1985 à 15 % aujourd'hui. Le taux moyen d'adhésion des employeurs aux organisations professionnelles est quant à lui resté stable (il s'élève actuellement à 55 %, contre 59 % dans les années 1980).

[7] E. RAIMONDI, *op. cit.*, p. 103 (traduction de l'auteur).

[8] G. PIGLIALARMI, « La contrattazione sociale territoriale : inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi contrattuale », in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, juin 2019, p. 713-725.

Published in : ROSA, Fabrice ; THURIOT, Fabrice (dir.), *Travail, territoires et transitions. Actes du colloque de 2025 à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA)*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005977, doi : 10.17184/eac.9782813005977

*conventions collectives, mais d'accords de nature politique qui engagent les administrations à adopter des actes délibératifs, de nature réglementaire ou législative selon l'organe compétent* » [Raimondi, 2022][9].

Ces caractéristiques non formalisées, ni facilement formalisables, de la négociation sociale posent clairement un problème d'efficacité juridique, étant donné que la décision de respecter les accords conclus découle en définitive de la seule volonté de l'administration. La recherche d'un consensus local par les collectivités territoriales et, par conséquent, leur intérêt pour des solutions partagées avec les partenaires sociaux, semble toutefois limiter ce risque. D'ailleurs, une loi récente (art. 2, c. 3-*bis*, D.L. 77/2021) a inclus les partenaires sociaux parmi les personnes habilitées à participer à l'organe de contrôle de la mise en œuvre des mesures du plan de relance et de résilience post-pandémique italien, lié au programme « Next Generation EU » adopté par la Commission européenne en 2020.

Les accords collectifs fruits de la négociation sociale territoriale sont de nature très variée : pour ne citer que quelques exemples, ils vont de la programmation des politiques sociales à la réglementation des marchés publics et aux conditions de recours à l'externalisation des services ; ou encore des interventions dans le domaine du logement social et de l'aménagement du territoire aux protocoles visant à lutter contre le recours au travail irrégulier et à la précarité ; ils s'étendent également aux campagnes d'information des citoyens sur les prestations sociales versées par les organismes publics (dont l'accès est facilité par le syndicat des services, par l'intermédiaire de ses patronages). Ils interviennent également sur des thèmes liés à la santé et à la lutte contre la précarité sociale et la pauvreté, ainsi que sur des mesures visant à favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, à travers la réorganisation des services périscolaires.

Comme cela a été souligné [Tiraboschi, Marchiotti, 2024][10] la négociation sociale n'a pas encore fait l'objet d'une étude scientifique approfondie à ce jour. Cependant, la publication de rapports annuels par les syndicats sur les négociations menées (qui, selon les données récentes de la CGIL, s'élèvent à environ 1 000 accords par an)[11] et la constitution de bases de données spécifiques suffisent à mettre en lumière l'importance stratégique de ces activités pour le syndicat. Elles permettent également d'envisager dans une approche prospective des analyses multidisciplinaires intéressantes sur le modèle participatif de gestion des pouvoirs publics impliquant un syndicat, qui, comme le rappelait déjà le professeur D'Antona dans les années 1980, est lui-même « *de plus en plus un pouvoir public* » [D'Antona, 1989][12]. La doctrine française a également souligné dans le même sens l'importance du concept de participation, qui « *a sans*

[9] E. RAIMONDI, *op. cit.*, p. 104-105 (traduction de l'auteur).

[10] M. TIRABOSCHI, A. MARCHIOTTI, « Il futuro della contrattazione sindacale tra contrattazione economica e contrattazione sociale », in *Bollettino ADAPT*, 35, 13 ottobre 2025, https://www.bollettinoadapt.it/il-futuro-della-contrattazione-sindacale-tra-contrattazione-economica-e-contrattazione-sociale/,

[11] CGIL, « XIV Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. L'azione sindacale nel territorio come strumento di partecipazione e trasformazione », Futura Editrice, 2024 https://files.cgil.it/version/c:ZTBlMzA3NWItNzI4ZS00:NmIyYTA5ZDUtOTUxYS00/XIV_Rapporto_sulla_contrattazione_sociale_territoriale.pdf.

[12] M. D'Antona (1989), « Le varie dimensioni giuridiche dell'azione sindacale e della contrattazione », in F. Amato, S. Mattone (dir.), *Il sindacato alla svolta degli anni '90 : contrattazione, rappresentanza, democrazia*, FrancoAngeli, https://fondazionedantona.it/wp-content/uploads/2022/01//Volume_08.pdf.

Published in : ROSA, Fabrice ; THURIOT, Fabrice (dir.), *Travail, territoires et transitions. Actes du colloque de 2025 à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA)*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005977, doi : 10.17184/eac.9782813005977

*doute vocation à devenir un principe fondamental régissant la prise de décision, et ainsi à s'étendre au-delà des seuls rapports de travail* » [Lokiec, 2024][13]. Cette dernière doctrine a d'ailleurs clairement montré que dans un autre domaine nécessitant une large participation territoriale, celui de la protection de l'environnement, l'article L. 120-1 du Code de l'environnement a prévu de véritables droits de participation « *du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement* ». L'objectif est en définitive « *d'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique* ». Il procède, semble-t-il, de la prise de conscience que le changement ne peut se faire que par le dialogue et le partage des objectifs.

Il appartiendra donc aux différents professionnels du territoire d'approfondir les thèmes qui semblent cruciaux pour la durabilité, tant environnementale que sociale.

## Références

CGIL, « XIV Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. L'azione sindacale nel territorio come strumento di partecipazione e trasformazione », Futura Editrice, 2024, https://files.cgil.it/version/c:ZTBlMzA3NWItNzI4ZS00:NmIyYTA5ZDUtOTUxYS00/XIV_Rapporto_sulla_contrattazione_sociale_territoriale.pdf

CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., « Diritto del lavoro. Il diritto sindacale », *Utet Giuridica,* VII[e] éd. 2017 ;

CARUSO B., « Il sindacato tra funzioni e valori nella 'grande trasformazione'. L'innovazione sociale in sei tappe », in B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu (dir.), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione*, Il Mulino, 2020, p. 145-209.

D'Antona M. (1989), « Le varie dimensioni giuridiche dell'azione sindacale e della contrattazione », in F. Amato, S. Mattone (dir.), *Il sindacato alla svolta degli anni '90 : contrattazione, rappresentanza, democrazia*, FrancoAngeli, https://fondazionedantona.it/wp-content/uploads/2022/01//Volume_08.pdf

LOKIEC P., « Droit du travail », Presse Universitaires de France/Humensis, 2025.

PIGLIALARMI G., « La contrattazione sociale territoriale : inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi contrattuale », in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, juin 2019, p. 713-725.

RAIMONDI E., « *La contrattazione sociale territoriale nel sistema delle relazioni industriali* » in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, mars 2022, p. 90-109.

TIRABOSCHI M., MARCHIOTTI A., « Il futuro della contrattazione sindacale tra contrattazione economica e contrattazione sociale », in *Bollettino ADAPT*, 35, 13 ottobre 2025, https://www.bollettinoadapt.it/il-futuro-della-contrattazione-sindacale-tra-contrattazione-economica-e-contrattazione-sociale/

[13] P. LOKIEC, « Droit du travail », Presse Universitaires de France/Humensis, 2025, p. 576.

Published in : ROSA, Fabrice ; THURIOT, Fabrice (dir.), *Travail, territoires et transitions. Actes du colloque de 2025 à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA)*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005977, doi : 10.17184/eac.9782813005977