Les difficultés de mise en œuvre du dialogue social en Italie

Matteo ATTANASIO

Doctorant contractuel à l'Université de Reims Champagne-Ardenne et à l'Université de Padoue

DOI : https ://doi.org/10.17184/eac.9767

Résumé : Faute d'application de l'article 39 de la Constitution, l'Italie n'a pas d'effet *erga omnes* : les conventions collectives reposent sur le seul droit privé et ne lient que les employeurs adhérents. Cela a nourri une forte fragmentation syndicale (plus de 1000 conventions fin 2024) et une concurrence salariale à la baisse. Le législateur a réagi, notamment par la loi déléguée de septembre 2025 qui fixe pour la première fois une rémunération de référence par secteur, inspirée du modèle français. Cet article plaide pour des outils d'évaluation multidisciplinaires et ancrés dans le territoire.

Mots-clés : Droit syndical, Erga omnes, Fragmentation

Contrairement au droit français qui consacre sous certaines conditions l'effet « erga omnes » de la convention collective de branche (*i.e.* son application généralisée à tous les employeurs et à tous les salariés relevant de son champ d'application), le droit italien de la négociation collective de travail[1] s'est développé presque entièrement en dehors de toute structure normative spécifique, à l'exception bien sûr du contrat de droit privé commun, qui constitue aujourd'hui le seul fondement juridique de l'efficacité de la négociation syndicale. Il en résulte que l'accord collectif conclu au niveau de la branche professionnelle ne bénéficie pas, en principe, en droit italien du rayonnement général qui lui est reconnu en droit français. Il ne concerne en effet que les seuls employeurs qui adhèrent volontairement au groupement d'employeurs signataire de l'accord.

[1] Il est significatif que les juristes italiens parlent de « diritto sindacale », marquant le caractère en grande partie autonome des règles organisant cette négociation.

Cette approche a évidemment entraîné des difficultés considérables, tant sur le plan théorique que pratique, qui ont nécessité des solutions créatives pour rendre les résultats des négociations obligatoires pour les employeurs et les travailleurs[2].

Le législateur constitutionnel italien avait conçu et défini un système d'extension de l'efficacité de la négociation collective fondé sur ce que la doctrine appelle le critère subjectif[3], système qui, au terme des dispositions constitutionnelles, aurait été sensiblement similaire à celui de la France.

En effet, l'article 39 de la Constitution, après avoir établi que « *l'organisation syndicale est libre* », prévoyait la mise en place d'un mécanisme d'enregistrement des syndicats prévoyant que ceux-ci, une fois inscrits, pouvaient conclure des conventions collectives dotées d'un effet normatif à l'égard de tous les membres des différents secteurs productifs concernés.

Le modèle prévu par la Constitution italienne – modèle que l'on pourrait qualifier d'*erga omnes* '*total*'[4] – n'a toutefois jamais été mis en œuvre, obligeant ainsi les principales organisations syndicales (CGIL, CISL et UIL) à recourir uniquement aux instruments du droit privé pour garantir la protection collective des travailleurs.

L'absence de mise en œuvre du système prévu par l'article 39 de la Constitution italienne ne résulte cependant pas d'une volonté du gouvernement ou du parlement, mais plutôt d'une volonté interne au mouvement syndical italien[5].

[2] En effet, ces derniers peuvent également, dans certaines situations, avoir intérêt à se soustraire aux effets normatifs d'une convention collective. L'exemple le plus typique de cette dynamique est constitué par les accords collectifs syndicaux qui détériorent les conditions contractuelles collectives précédemment en vigueur. Les parties à une convention collective peuvent en effet, en vertu du principe d'autonomie contractuelle, prévoir - par exemple lors du renouvellement d'une convention collective arrivée à expiration - des conditions pour l'avenir moins favorables que celles prévues précédemment (Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 21/10/2022, n. 31148). La seule limite à ces modifications apportées *pro futuro* par la négociation collective est celle des droits acquis, c'est-à-dire les droits qui, en application d'une convention collective, font déjà partie du patrimoine individuel du travailleur en contrepartie d'une prestation déjà fournie ou d'une phase de la relation déjà exécutée (Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 21/09/2023, n. 27054 : les « *dispositions de la convention collective (…) ne sont pas intégrées dans le contenu du contrat individuel, donnant lieu à des droits acquis soustraits au pouvoir dispositif des organisations syndicales, mais opèrent sur la relation individuelle comme source hétérogène de réglementation de la relation, concurrente avec la source individuelle, avec pour conséquence que, en cas de succession de conventions collectives, il y a remplacement des nouvelles clauses et les dispositions précédentes ne sont pas susceptibles d'être conservées selon le critère du traitement le plus favorable, la conservation de ce traitement étant laissée à l'autonomie contractuelle des parties collectives contractantes, qui peuvent la prévoir par une clause de sauvegarde spécifique* » - traduction de l'auteur).

[3] T. SCHULTEN, L. ELDRING, R. NAUMANN, « Le rôle de l'extension dans la solidité et la stabilité de la négociation collective en Europe », *Revue de l'Ires*, 89, 2016/2, pp. 51-87.

[4] Le modèle d'extension *erga omnes* des effets de la négociation collective prévu par la Constitution semble même plus large que celui actuellement prévu par le Code du travail français, qui prévoit toutefois des procédures d'extension généralisée de l'efficacité à l'article L2261-15.

[5] Compte tenu de la non-application de l'article 39 de la Constitution, le législateur avait, au contraire, tenté de rétablir l'effet *erga omnes* en déléguant au gouvernement le pouvoir d'adopter des décrets législatifs visant à garantir des conditions minimales obligatoires en matière de rémunération et de réglementation à tous les membres d'une même catégorie, par la transposition des conventions collectives en vigueur (L. n. 741/1959). Cette délégation imposait en effet au gouvernement de se conformer, dans la détermination des minima obligatoires de traitement, aux clauses des accords économiques individuels et des conventions collectives que les parties syndicales auraient dû déposer à cette fin. La disposition a été jugée légitime par la Cour constitutionnelle, en tant que disposition « *provisoire, transitoire et exceptionnelle* » (Corte cost. n. 106/1962). Il en a été autrement de la tentative de réitérer l'opération mise en œuvre par le législateur avec la Legge n. 1027 du 1960, qui conférait au gouvernement la possibilité législative de transposer également les conventions collectives conclues après la promulgation de la première loi de 1959. Dans ce cas, la Cour, soulignant le caractère exceptionnel de la constitutionnalité de la L. n. 741/1959, a précisé qu' « *même une seule répétition de la délégation [de transposition des conventions collectives] enlève à la loi son caractère*

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

La raison la plus souvent invoquée pour expliquer cette situation est liée à la crainte politique des syndicats que l'obligation d'enregistrement imposée pour la conclusion de conventions collectives *erga omnes* ne se traduise par une forme de contrôle rappelant celle exercée par l'ancien régime fasciste. Il existe toutefois une autre explication, moins souvent avancée.

En effet, l'article 39 ne subordonne pas seulement le pouvoir de négociation des syndicats à leur enregistrement (et à la mise en place en leur sein d'un statut « *à base démocratique* »). Il prévoit également que la conclusion d'accords collectifs juridiquement obligatoires à l'égard de l'ensemble de la catégorie de travailleurs implique la participation de tous les syndicats enregistrés, « *de manière unitaire* » et « *proportionnellement à leurs effectifs* ». C'est ainsi que la nécessité de 'se compter' – avec de possibles conséquences en termes de rapports de force syndicaux – a constitué un deuxième obstacle plus pragmatique à la mise en œuvre d'un soutien législatif à la négociation, qui existe encore aujourd'hui, du moins sur le papier[6].

Il est important de souligner que l'existence même dans la Constitution de 1948 d'un principe de l'effet erga omnes en pratique inapplicable est devenue, en fait, une limite structurelle au développement d'un système syndical solide. La présence, dans le texte constitutionnel, d'une disposition aussi détaillée a en effet empêché toute loi de rang inférieur d'introduire des instruments alternatifs pour étendre l'effet normatif des conventions collectives[7].

La conséquence d'une telle configuration est qu'en l'absence d'un instrument juridique rendant les conventions collectives opposables à l'égard de tous, le système peut encore aujourd'hui être mis en grande difficulté par deux séries de facteurs : d'une part, les individus peuvent juridiquement refuser l'application à leur égard d'un accord spécifique (la convention collective a d'ailleurs été qualifiée de géant aux pieds d'argile[8]) ; d'autre part, et de manière plus problématique, la liberté syndicale elle-même a fait l'objet d'une instrumentalisation opportuniste, qui a en fait favorisé une fragmentation croissante des syndicats au cours des dernières décennies.

Une donnée emblématique à cet égard : en quelques années, le nombre de conventions collectives en Italie est passé de 580 en 2013 à 935 en juin 2020[9]. Le plus souvent, ces accords collectifs se chevauchent dans le même secteur. Parfois, au contraire, ils s'appliquent à des secteurs très différents les uns des autres – comme dans le cas de l'accord « multiservices » –, en raison de la possibilité de définir librement le champ d'application conventionnel, qui découle de la nature purement privée des accords syndicaux.

---

transitoire et exceptionnel (…) et finit par remplacer le système constitutionnel par un autre système arbitrairement construit par le législateur et donc illégitime » (Corte cost. n. 106/1962 - traduction de l'auteur).

[6] M. RUSCIANO, « Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione », *Diritti Lavori Marcati*, 2013/II, pp. 264-285.

[7] Voir également la note 4 pour la référence à l'exception prévue par la L. n. 741/1959.

[8] Cette définition a toujours été très répandue dans le domaine du droit syndical italien, comme le rappelle G. CENTAMORE, « Autonomia collettiva e limiti alla contrattazione salariale », Thèse de doctorat, Università degli Studi di Bologna, 2015, p. 47.

[9] O. RAZZOLINI, « Salario minimo, dumping salariale e parità di trattamento : brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea », in *Lav. dir. Eu.*, mai, 2021.

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

Certes, ces difficultés ont été compensées par un mécanisme – lui aussi imprécis, mais néanmoins protecteur – visant à étendre à tous les travailleurs du secteur l'obligation de respecter le salaire moyen fixé pour ce secteur par les conventions collectives (potentiellement plusieurs) conclues par les organisations syndicales les plus représentatives[10]. Cette extension repose, depuis les années 50, sur la reconnaissance d'une applicabilité directe dans les rapports entre personnes privées d'une autre disposition de la Constitution italienne – l'article 36 – qui consacre précisément le droit à une rémunération proportionnée et suffisante pour tous.

Cette protection, bien qu'importante, ne semble toutefois pas résister aux conséquences négatives de la fragmentation syndicale.

Comme le rappelle la doctrine, cette « *situation d'anomie et d'incertitude quant aux critères de représentativité a des coûts économiques et systémiques qui ne sont pas pleinement perçus. Le plus immédiat est qu'elle a favorisé la constitution et l'activité contractuelle de syndicats et d'associations patronales non représentatifs, ce qui a eu pour conséquence d'aggraver le désordre de notre système de relations industrielles et de stimuler la concurrence de ces associations par rapport aux organisations représentatives, souvent en offrant des conditions salariales et réglementaires 'à la baisse'* » [Treu, 2025][11].

Cette *concurrence à la baisse* est d'ailleurs clairement démontrée par une série de récents arrêts de la Cour de cassation italienne, qui ont jugé inconstitutionnels les salaires d'une convention collective nationale signée également par la CGIL, la CISL et l'UIL[12] (dans un secteur toutefois très faible sur le plan syndical), en raison d'une rémunération annuelle insuffisante (inférieure même au seuil considéré par l'État comme le seuil de pauvreté absolue)[13].

Les effets de cette fragmentation sont également clairement visibles dans les données chiffrées. En effet, selon le Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), à la fin de 2024, il existait en Italie plus de 1000 conventions collectives, dont seulement un tiers avait été signé par les organisations les plus représentatives[14].

Au-delà, ce contexte d'insécurité juridique a également de graves conséquences sur le plan macroéconomique, car elle altère les mécanismes concurrentiels dans les chaînes de valeur et oblige les opérateurs à recourir à des formes évidentes de *dumping*, non

[10]Le renvoi au salaire moyen prévu par les conventions collectives permet au juge de déterminer de manière discrétionnaire le salaire minimum constitutionnel, ce qui fait que le salaire pouvant être considéré comme conforme à la Constitution n'est pas fixé une fois pour toutes. En effet, en l'absence de mise en œuvre de l'article 39 de la Constitution, les rémunérations fixées par les conventions collectives signées par les organisations syndicales les plus représentatives ne constituent en effet que de simples critères d'appréciation pour le juge.

[11]T. TREU, « Dopo una lunga inerzia, in Gazzetta la Legge delega su contrattazione collettiva e salari », in *LavoroSi*, 6 octobre 2025, https://www.lavorosi.it/relazioni-sindacali-e-contratti-collettivi/sistema-contrattuale-e-livelli-di-contrattazione/dopo-un-lunga-inerzia-in-gazzetta-la-legge-delega-su-contrattazione-collettiva-e-salari/ (traduction de l'auteur).

[12]Les trois syndicats italiens traditionnellement les plus importants et les plus représentatifs.

[13]Cassazione, 2.10.2023, n. 27711, Cassazione, 2.10.2023, n. 27769, Cassazione, 2.10.2023, n. 27713, Cassazione, 10.10.2023, n. 28321, Cassazione, 10.10.2023, n. 28323, Cassazione, 10.10.2023, n. 28320.

[14]M. FAIOLI, « Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele », in *Federalismi.it*, 14 ; 2025, pp. 210-238.

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

seulement en matière de rémunération, mais aussi en matière de conditions de travail, sur lesquelles le législateur italien a finalement jugé nécessaire d'intervenir.

En 2023, une mesure réglementaire importante a donc été adoptée pour les marchés publics, permettant au pouvoir adjudicateur d'identifier et d'imposer la convention collective dont les protections, économiques et réglementaires, doivent être appliquées par tous les concurrents au personnel qui sera employé dans le cadre du marché. Ce choix se fonde sur le principe, déjà consacré par les directives sur les marchés publics de 2014, selon lequel, sur les marchés publics européens, l'intérêt économique peut être légitimement sacrifié au profit de l'intérêt social, une orientation approuvée par la Cour de justice de l'Union européenne depuis l'arrêt c-513/99, *Concordia bis*.

En 2024, cette logique a ensuite été étendue – non sans susciter des critiques – au secteur privé avec la réforme de l'article 29 du D.Lgs. n. 276/2003[15] et l'introduction d'un alinéa 1-bis spécifique à cette disposition.

Enfin, avec la loi déléguée 26 septembre 2025, n. 144, un nouveau pas en avant a été franchi : pour la première fois, en effet, un mécanisme de sélection de la (seule) rémunération de référence par secteur est prévu par la loi. Comme déjà mentionné, ce principe – à savoir celui d'une rémunération obligatoire pour tous – avait déjà été reconnu grâce à une interprétation particulière de la jurisprudence ; désormais, cependant, il trouve une consécration expresse en droit positif et devient plus précis.

Mais ce n'est pas tout : la loi déléguée prévoit également – là encore pour la première fois dans l'histoire du droit syndical italien – la possibilité d'étendre, par décret ministériel, les paramètres salariaux sélectionnés. C'est une solution qui s'inspire, au moins en partie, du modèle français d'extension de la portée des conventions collectives.

Cependant, la liberté syndicale a également besoin d'espace, notamment pour adapter les protections aux réalités individuelles, et c'est là, à mon avis, que l'on peut évoquer la question du territoire et de l'implication des parties prenantes.

Afin d'éviter toute inconstitutionnalité des règles relatives à l'application obligatoire des conventions collectives dans les chaînes de valeur, la possibilité a été offerte dans le même temps aux employeurs de démontrer que la convention collective dont ils font application - qu'il s'agisse d'une autre convention de branche ou bien d'un accord conclu au sein de l'entreprise. – prévoit des protections équivalentes à celles désignées comme obligatoires. D'ailleurs, même dans le système français, afin d'ouvrir la voie à des adaptations territoriales, un mécanisme identique est prévu par l'article L. 2253-1 du code du travail qui autorise un accord d'entreprise à déroger aux « garanties » posées par un accord de branche en certaines matières (salaires minimum conventionnels, classifications…), dès lors que cet accord d'entreprise comporte des « garanties au moins équivalentes »[16].

[15] Connue sous le nom de « réforme Biagi » du marché du travail.

[16] Un mécanisme d'articulation similaire est prévu dans un certain nombre d'autres matières (prévention des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels, insertion professionnelle et maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés…) à condition que la convention collective de branche le prévoie expressément (C. trav., art L. 2253-2).

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

Dans les deux systèmes, cependant, la difficulté d'évaluer l'équivalence globale effective entre les conventions collectives a traditionnellement été résolue en imposant une comparaison groupe de stipulations par groupe de stipulations ayant le même objet (tels que le temps de travail, les congés, la rémunération, etc.).

Cette approche est toutefois inévitablement partielle, car elle ignore la nature même de la négociation syndicale.

En effet, la négociation syndicale ne traite pas les institutions séparément, mais considère l'accord global comme un équilibre varié d'exigences – parmi lesquelles la conciliation et le *welfare* – qui ne peut être compris ni réduit exclusivement à la dimension salariale ou à des comparaisons entre les différents traitements réglementaires.

Aujourd'hui cependant, du moins en Italie, le législateur oblige les interprètes à faire nécessairement un pas en avant, en visant – notamment grâce aux nouvelles possibilités offertes par les progrès en matière d'analyse des données rendus possibles, entre autres, par l'intelligence artificielle – la création d'outils d'analyse globale des conventions collectives, qui permettent de dépasser l'approche simplificatrice adoptée jusqu'à présent dans la comparaison des protections.

Cette nécessité de dépasser les méthodes d'analyse traditionnelles – thème récurrent dans le droit du travail contemporain – ne peut être abordée uniquement par les techniciens du droit. Au contraire, elle nécessite l'implication de différentes professions, car seul un effort véritablement multidisciplinaire permet de parvenir à une méthode commune et, surtout, raisonnable.

C'est précisément là qu'il semble y avoir de la place pour une vision liée au territoire.

Les protections offertes par une convention collective ne sont pas perçues de la même manière partout (comme en témoigne l'adaptation territoriale de la négociation collective française qui, à l'exception de certaines matières, pour ainsi dire fondamentales, réservées à l'accord de branche, fait prévaloir en principe l'accord d'entreprise sur celui de niveau supérieur).

Il sera donc nécessaire, pour une évaluation d'équivalence vraiment efficace – et qui tienne également compte des risques que cette opération peut comporter – d'accompagner les évaluations techniques, même multidisciplinaires, d'outils d'implication des partenaires sociaux : travailleurs, associations d'employeurs et institutions. C'est seulement ainsi qu'il sera possible d'aboutir à un jugement qui ne soit pas seulement technique ou juridique, mais qui reflète également la perception sociale et territoriale des protections effectives.

D'ailleurs, le partage des choix techniques avec les partenaires sociaux est déjà présent dans le système des administrations locales italienne, dans ce qui a été qualifié de nouvelle forme sociale de négociation collective.

Réferences

CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., « Diritto del lavoro. Il diritto sindacale », UTET Giuridica, VII[e] ed., Milan, 2017.

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

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.

CENTAMORE G., « Autonomia collettiva e limiti alla contrattazione salariale », Thèse de doctorat, Università degli Studi di Bologna, 2015.

DEL PUNTA R., « Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato », in B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu (dir.), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione*, 2020, p. 27-62.

FAIOLI M., « Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele », in *Federalismi.it*, 14 ; 2025, p. 210-238.

LOKIEC P., *Droit du travail*, Paris, 2025.

RAZZOLINI O., « Salario minimo, dumping salariale e parità di trattamento : brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea », in *Lav. dir. Eu.*, mai, 2021.

RUSCIANO M., « Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione », Diritti Lavori Marcati, 2013/II, p. 264-285.

SCHULTEN T., L. ELDRING, R. NAUMANN, « Le rôle de l'extension dans la solidité et la stabilité de la négociation collective en Europe », in *Revue de l'Ires*, 89, 2016/2, p. 51-87.

TREU T., « Dopo una lunga inerzia, in Gazzetta la Legge delega su contrattazione collettiva e salari », in *LavoroSi*, 6 octobre 2025.

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