

SYLVAIN NADALET

MAÎTRE DE CONFÉRENCES, UNIVERSITÉ DE VÉRONE

ENTRE MINIMAS SALARIAUX ET MINIMAS SOCIAUX :
L'APPROCHE « MINIMALISTE » DU LÉGISLATEUR ITALIEN

L'actualité législative et jurisprudentielle italienne a, en 2023, rebondi sur deux thèmes qui sont depuis longtemps au cœur des débats juridiques et politiques, et sur lesquels le pays s'est par le passé distingué du reste de l'Union européenne : la question du salaire minimum d'une part, et celle du revenu de subsistance de subsistance, d'autre part. L'examen de ces deux sujets a abouti à deux interventions législatives, en apparence différentes sur le plan de l'approche, mais somme toute cohérentes, puisque le débat sur l'introduction du salaire minimum a été mis en suspens **(I)**, tandis que le Revenu de Citoyenneté (ci-après « RDC ») introduit en 2019 a été aboli pour être remplacé par de nouvelles prestations aux populations plus ciblées **(II)**.

I - LE DÉBAT SUR LE SALAIRE MINIMUM À LA CROISÉE DES CHEMINS

L'absence d'intervention du législateur sur la question des minimas salariaux, tout comme les enjeux qu'elle comporte, ne peuvent peut-être pleinement saisis que si on les situe dans le contexte historique et juridique italien **(A)**. Le fait d'avoir repoussé (une nouvelle fois) l'introduction d'une loi en la matière confère au juge un pouvoir d'appréciation, que ce dernier n'a pas hésité à réaffirmer **(B)**.

A - LA QUESTION DU SALAIRE EN DROIT ITALIEN ET LE RÔLE EXCLUSIF DE LA
NÉGOCIATION COLLECTIVE DE BRANCHE

Comme dans beaucoup de pays, on peut faire remonter le rôle primordial de l'autonomie collective en matière de salaire au fait que c'est historiquement autour de cette question que s'est constitué le processus d'autonomie collective, avant de s'étendre à d'autres domaines. Le fait que l'Etat italien ne se soit depuis jamais emparé directement de cette question s'explique, en autres, par l'opposition à une ingérence de la loi sur cette question, émanant aussi bien du monde entrepreneurial que d'une partie des syndicats, soucieux de maintenir la compétence exclusive des conventions de branche en la matière. Pourtant la question du salaire minimum est loin d'être absente de la Constitution : son article 36, qui est l'une des rares dispositions susceptibles d'application directe dans les rapports de travail, y affirme en effet le droit à une rémunération « proportionnée » et « suffisante »¹. À défaut de loi déterminant le montant de cette rémunération, c'est à l'appui de ce principe constitutionnel que les juges étendent traditionnellement les rémunérations

1 « Le travailleur a droit à une rétribution proportionnée à la quantité et à la qualité de son travail et suffisante en tout cas à assurer à lui-même et à sa famille une existence libre et digne ».

prévues par les conventions collectives de branche aux salariés qui en sont dépourvus. L'absence de loi fixant l'absence de salaire minimum légal n'est pas la seule lacune à l'origine de l'hétérogénéité endémique qui caractérisent les grilles de salaires italiennes, souvent au sein d'un même secteur. Elle s'ajoute à l'inexistence d'une loi - pourtant prévue à l'article 39 de la Constitution - qui aurait dû fixer les critères conférant aux conventions collectives de branche une efficacité généralisée. La liberté d'association étant de ce fait préservée, il en résulte qu'en Italie, d'une part, aucun employeur n'est obligé de souscrire à une convention de branche et, d'autre part, que les conventions collectives peuvent être signées par des syndicats qui ne sont pas forcément représentatifs dans la mesure où aucune condition de représentativité ne s'impose pour qu'elles soient valables.

Or, la question salariale s'est étendue ces dernières années au-delà de l'hypothèse du travailleur sans convention collective. On assiste, en effet, à l'émergence d'un contentieux portant sur les salaires prévus par les conventions collectives, pourtant signées par les organisations syndicales représentatives, dont l'application est contestée par des salariés qui recourent à l'article 36 de la Constitution pour hausser par leur niveau de salaire par voie judiciaire².

Face à cette situation, une proposition de loi avait été déposée par l'opposition pour introduire un salaire minimum légal de 9 euros brut de l'heure. Arrivée au Parlement, ce texte a été radicalement modifié pour déboucher sur une loi-cadre déléguant au gouvernement le soin d'introduire par décret législatif une obligation de respecter, dans chaque branche, les minima salariaux prévus par les conventions collectives les plus répandues³. Certains observent que l'Italie respecterait ainsi la directive UE n°2022/2041 relative aux salaires minimaux adéquats puisqu'il s'agirait alors de s'appuyer sur la négociation collective plutôt que sur la loi, comme celle-ci le permet. La méthode proposée par la loi-cadre irait toutefois au-delà de la simple obligation de « promotion » de la convention collective, telle que prévue par la directive⁴, dans la mesure où des paramètres quantitatifs propres à chaque branche seraient quoi qu'il en soit établis de manière indirecte, la définition des dites branches étant - à nos yeux - la difficulté majeure du renvoi aux conventions collectives sur le plan juridique. L'Italie se trouve donc à l'heure actuelle en attente de ce décret législatif. On rappellera qu'il ne s'agit pas de la première proposition législative en la matière. La précédente, adoptée en 2014 dans le cadre du *Jobs*

2 Les secteurs les plus touchés sont par exemple ceux de la vigilance, du nettoyage, du portage, de la logistique, etc.

3 L'objectif du décret devrait être notamment de définir les conventions collectives nationales de travail les plus appliquées, de manière à ce que le salaire minimum qu'elles fixent soit étendu à tous les travailleurs de la même branche, ainsi qu'aux salariés non couverts par une convention de branche. Il s'agit d'une technique semblable à celle déjà existante dans la législation spécifique pour les travailleurs des coopératives, et admise par la Cour constitutionnelle (Const. n°51/2015). La question du choix de la collective applicable pour la détermination des minima salariaux des travailleurs des coopératives, est souvent portée devant le juge. Voir récemment, F. Lamberti, « La giusta retribuzione del socio lavoratore di cooperativa nel prisma del pluralismo contrattuale », *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n°2/2023, p. 287.

4 Obligation d'adoption d'un plan d'action prévue à l'art. 4 §2, là où le taux de couverture des conventions collectives est inférieur à 80%.

Act (loi n°183) et s'appuyant aussi sur les conventions collectives, n'avait cependant pas abouti et émanait d'un gouvernement de toute autre orientation sur le plan politique.

B - L'AFFIRMATION D'UN CONTRÔLE DE CONFORMITÉ PAR LA JURISPRUDENCE : LA NOTION DE « SALAIRE MINIMUM CONSTITUTIONNEL »

La possible impasse au niveau législatif reviendrait, de fait, à déléguer à la jurisprudence le soin de résoudre les problèmes posés par des niveaux faibles des grilles de salaires des certaines conventions collectives. Celle-ci n'a pas manqué de le rappeler en intervenant au moment du débat politique, à l'occasion d'un arrêt majeur de la Cour de cassation qui, dans la lignée de la jurisprudence tendant à garantir l'application de l'article 36 de la Constitution dans les rapports de travail, affirme l'existence d'« d'un salaire minimum constitutionnel »⁵, qui, selon nous et indépendamment de la solution du cas d'espèce, recèle en soit une certaine dose d'incertitudes sur le plan juridique.

Cette affaire concernait le salarié d'une coopérative, un secteur particulièrement concerné par les faibles salaires, qui se voyait appliquer une convention collective dont il contestait le niveau de rémunération, bien qu'elle ait été signée par des syndicats jugés représentatifs au niveau national. L'argumentation mise en avant par l'employeur consistait à retenir que la représentativité de ces organisations l'emportait automatiquement sur le respect de l'article 36 de la Constitution. Or, la Cour de cassation, dans la lignée de sa jurisprudence précédente, rappelle que le niveau de « suffisance » requis par l'article 36 doit être respecté, indépendamment de la « proportionnalité » qui doit exister entre le salaire et les tâches accomplies. La Cour met alors en relation l'exigence visant à garantir une « vie digne » (selon l'article 36), et les objectifs de la directive n°2022/2041 qui évoque une rémunération décente allant au-delà de l'accès aux conditions matérielles, permettant d'englober également l'accès à une vie sociale, économique et culturelle. L'arrêt en déduit la nécessité, pour établir un niveau de salaire conforme à la Constitution, de se référer à une série d'indicateurs : les outils statistiques permettant de relever le coût de la vie ; les seuils de revenu appliqués pour l'accès aux prestations sociales ; mais aussi des indicateurs internationaux tels que celui suggéré par la directive 2022/2041⁶, c'est-à-dire les taux de 60% du salaire médian brut et de 50% du salaire moyen brut. On notera que la Cour de cassation, par cet arrêt, s'immisce directement dans le contenu du débat parlementaire en affirmant le droit des juges du fond pour remettre en cause les salaires pratiqués par les conventions collectives, quand bien même ces conventions s'appliqueraient en vertu d'une loi sur le salaire minimum.

5 Cass. 2 octobre 2023, n°27711, note de M. d'Orlando, « La Cassazione sul salario minimo costituzionale: squarciato il velo sul lavoro "povero" », *Il lavoro nella giurisprudenza*, n°11/2023, p. 1032.

6 Considérant n°28 et art. 5 § 4.

II - LE REMPLACEMENT DU REVENU DE CITOYENNETÉ PAR DES PRESTATIONS CIBLÉES

Dans un précédent article, nous avons évoqué la fin du RDC programmée par la loi de finances 2023⁷. Le gouvernement a procédé à cette abolition durant l'été 2023 dans le cadre du décret-loi « Travail »⁸, en prévoyant une phase de transition qui s'est achevée fin 2023. Ce retour en arrière peut de manière générale être attribué à la difficulté d'associer, dans le cadre d'un même dispositif, la lutte contre l'exclusion sociale et des outils contraignants de politique de l'emploi n'ayant jamais vraiment décollé.

L'abandon du Revenu de Citoyenneté s'explique aussi par la volonté pour le gouvernement de prendre une certaine distance par rapport à une politique qui, eu égard aux abus dont la presse se faisait écho, pouvait apparaître comme soutenant l'assistanat, et qui, sur un plan juridique, butait sur l'encadrement des contraintes liées à l'acceptation des offres d'emploi. De manière à distinguer les destinataires de l'aide au revenu, le RDC a donc été remplacé par deux dispositifs dédiés à deux catégories distinctes de bénéficiaires : celui réservé aux familles « fragilisées » **(A)** et celui lié à la formation professionnelle des individus **(B)**.

A - L'ALLOCATION D'INCLUSION À DESTINATION DES FOYERS FRAGILES

L'Allocation d'inclusion (*Assegno di inclusione*, ci-après « ADI ») se présente comme un outil national de lutte contre la pauvreté, la fragilité, et l'exclusion sociale mêlant insertion sociale, professionnelle et politique active de l'emploi. L'ADI consiste, en effet, en une allocation économique versée sous conditions de revenus, dont les critères et modalités de versement reprennent pour beaucoup ceux prévus pour le RDC : certains indicateurs économiques mesurant les revenus du foyer sont similaires, la pondération des facteurs de fragilité (handicap, âge, nombre d'enfants, etc.) étant partiellement différente. On retrouve, comme pour le RDC, des critères d'accès reflétant une vision très « épurée » de la condition de pauvreté, concernant par exemple le patrimoine immobilier ou le cylindre des véhicules possédés. Dans la même ligne, l'allocation est octroyée au moyen d'une carte de paiement électronique limitant l'éventail des achats (achats à l'étranger, jeu en ligne, tabac, etc.). Le montant de l'aide (au minimum 480 euros par mois), intervient en complément d'un éventuel revenu jusqu'à un seuil, qui varie-lui aussi en fonction de la composition du foyer et est couplé (tout comme le RDC) avec les aides au logement en cas de contrat de location.

Ce qui distingue en substance le RDC de l'ADI est le public auquel elle s'adresse : des foyers présentant une condition de fragilité en raison de la présence d'un enfant mineur, d'une personne handicapée, ou âgée d'au moins 60 ans, ou encore « défavorisée » car prise en charge par les services sociaux-sanitaires dans le programme de soins et d'assistance. Cette dernière catégorie a nécessité l'adoption

7 S. Nadalet, « Suite des débats juridiques en Italie : revenu de citoyenneté et obligation vaccinale », *Actualités juridiques internationales, Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, 2023-1, p. 270.

8 Série de dispositions adoptées par voie d'urgence au moyen du décret-loi n°48/2023, converti par la loi n°83/2023.

d'un décret ministériel⁹ qui précise les lignes directrices permettant de mettre en œuvre de tels programmes et d'établir des modalités de communications entre les services. La liste est plutôt disparate, puisque l'on y trouve les toxicodépendants, les ex-détenus, les victimes des violences de genre, les jeunes en communauté ayant quitté le foyer familial, etc. Sur le plan de la procédure, la prise en charge par les services sociaux doit précéder leur prise en compte dans le cadre du dispositif.

Par rapport au RDC, on notera que l'accès à l'ADI requiert l'accomplissement de certaines opérations formalisant l'engagement du foyer dans les programmes d'inclusion. Les membres du foyer considérés comme « activables »¹⁰ sur le marché de l'emploi sont liés par des obligations d'insertion indiquées dans un « pacte de service personnalisé », lequel doit précéder l'accès au bénéficiaire. L'hypothèse que la famille soit composée d'un ou plusieurs travailleurs est donc prévue et l'allocation se présente comme un complément au revenu professionnel dont le montant dépend lui aussi de la composition du foyer¹¹. L'ADI est cumulable avec les allocations-chômage et - comme ces dernières - conditionnée au fait que le membre pouvant travailler n'ait pas démissionné dans les douze mois précédents la demande. L'accès à la prestation implique pour ce dernier non seulement l'obligation de suivre les formations proposées mais aussi d'accepter un emploi présentant certaines conditions qui n'incluent pas le maintien des compétences professionnelles (contrairement au RDC). Bien que la doctrine puisse considérer la protection des compétences professionnelles comme faisant l'objet d'une protection au niveau constitutionnel¹², la nouvelle mesure ne tient donc pas compte de cet élément, à l'origine de la réforme annoncée fin 2022. L'obligation d'accepter un emploi est avérée pour tout CDI (couvrant une amplitude au moins équivalente à 60% d'un temps plein) offrant un salaire au moins égal à celui des conventions collectives signées par les syndicats comparativement les plus représentatifs. S'il s'agit d'un CDD, l'obligation d'accepter se limite à un emploi situé dans un rayon de 80 km.

B - UNE AIDE AU REVENU LIÉE À LA FORMATION

Les individus âgés de 18 à 59 ans qui n'appartiennent pas au foyer bénéficiant de l'ADI sont en revanche bénéficiaires d'une aide au revenu liée de manière indissoluble à l'insertion professionnelle, appelée Soutien économique à la formation et au travail (*Sostegno per la formazione e il lavoro*). La différence la plus

9 Décret du 13 décembre 2023, art. 3 al. 5.

10 Sont exemptés des obligations d'activation à l'emploi les individus âgés de 18 à 59 ans handicapés, les personnes âgées de plus de 60 ans, ou celles ayant à charge un sujet handicapé, un enfant de moins de 3 ans ou 3 enfants.

11 La reprise du travail est d'ailleurs l'objet d'incitations à l'embauche pour les entreprises et que pour le travailleur, puisque les indicateurs de pauvreté basés sur le revenu ne sont pas réévalués jusqu'à un montant de 3 000 euros.

12 Cette situation marque une rupture par rapport à la lecture du « droit/devoir de travail » énoncé à l'art. 4 de la Constitution, qui laisse au travailleur la liberté de choisir son parcours professionnel. Sur ce point et sur l'évolution de la législation, voir C. Garbuio, « L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive », *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n°3/2019, p. 575.

importante par rapport au RDC réside dans sa durée limitée et son caractère non renouvelable (le maximum étant de douze mois). Les seuils de pauvreté, rapportés aux individus sans emploi, sont plus bas que pour l'ADI, tout comme son montant qui s'élève à 350 euros, mais qui peut être cumulé au sein d'un même foyer.

Sur le plan de la procédure à suivre, et alors que le RDC n'exigeait du travailleur qu'une déclaration de disponibilité au travail, la loi précise à travers plusieurs démarches le processus d'allocation, de manière à s'assurer de l'engagement du demandeur (inscription sur une plateforme dédiée, signature d'un pacte digital puis d'un projet personnalisé) et de la participation effective au programme de formation. Elle établit également les processus de communications nécessaires entre tous les organismes impliqués (services de l'emploi, agences de travail intérimaire, organismes de formation et organismes de sécurité sociale).

Au final, si le caractère temporaire et très spécifique de l'ADI l'éloigne du champ des aides au revenu, cela est d'autant plus vrai lorsque le programme d'insertion débouche, comme le prévoit aussi la loi, sur des travaux utiles à la communauté et l'accomplissement d'un service public universel. Elle se rapprocherait alors davantage d'une autre forme d'emploi indemnisée, longtemps pratiquée en Italie et destinée par exemple aux chômeurs de longue durée, appelée « travaux socialement utiles ».