REVUE

2025/3

DE DROIT COMPARÉ DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

REVUE SOUTENUE PAR L'INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES DU CNRS

COMPTRASEC - UMR 5114 - CNRS - UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

Italie

ALBERTO MATTEI

Département de droit, Université de Vérone

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES RÉFÉRENDUMS ABROGATIFS EN MATIÈRE DE DROIT DU TRAVAIL EN ITALIE*

La présente contribution vise à analyser les principaux aspects des référendums abrogatifs relatifs au droit du travail qui se sont tenus en Italie les 8 et 9 juin 2025. La portée et la signification des résultats demeurent sujettes à différentes interprétations. Les référendums abrogatifs constituent, en droit italien, un instrument de démocratie directe prévu à l'article 75 de la Constitution. Ils permettent à la population de demander l'abrogation de lois ou de dispositions législatives en vigueur. Pour être organisés, ces référendums requièrent le dépôt de 500 000 signatures ou la demande émanant de cinq conseils régionaux. La validité du scrutin est subordonnée à la participation d'au moins 50 % du corps électoral (*quorum*), et la proposition est adoptée à la majorité simple des suffrages valablement exprimés. Certains domaines, comme la fiscalité, sont expressément exclus du champ des référendums abrogatifs. Avant leur tenue, la Cour constitutionnelle est chargée de vérifier l'admissibilité des propositions.

Les cinq référendums abrogatifs des 8 et 9 juin 2025 portaient sur des questions majeures liées à la citoyenneté et à la réforme du droit du travail de 2015, connue sous le nom de *Jobs Act*. Un référendum visait à réduire de dix à cinq ans la durée de résidence exigée des immigrés réguliers en vue de l'obtention de la citoyenneté. Les quatre autres questions concernaient l'abrogation de certaines dispositions législatives, en particulier celles instaurées par le *Jobs Act*. L'ensemble de ces référendums a échoué, faute d'avoir atteint le *quorum* de participation, le taux de participation s'étant maintenu sous le seuil des 50 % d'électeurs inscrits.

Plusieurs éléments méritent réflexion à l'issue de ce scrutin : la faible mobilisation électorale (avec un taux d'abstention avoisinant 70 %) ; la répartition des votes favorables et défavorables, marquée notamment par le taux inédit de 35 % de suffrages « contre » concernant le référendum relatif à la citoyenneté. Avant même de s'arrêter sur l'analyse des questions soumises ou sur leurs potentielles répercussions sur le système du droit du travail, un débat politique s'est ouvert sur la légitimité et l'efficacité du recours à ce mécanisme. Toutefois,

* Une version plus développée de cet article a été publiée en italien sous le titre « Il lavoro del referendum. Qualche dubbio dopo il voto », *Critica Sociale*, n° 11, 2025, p. 30.

il convient d'intégrer le débat sur le référendum dans une analyse plus large du processus démocratique national[1].

Sans pouvoir s'attarder sur le référendum relatif à la citoyenneté, qui exigerait une étude à part entière, il est particulièrement complexe de tirer des conclusions définitives quant aux conséquences des quatre référendums portant sur le droit du travail. Il importe cependant de souligner que plusieurs millions de citoyens se sont prononcés pour :

1) l'abrogation du cadre législatif des licenciements applicables aux salariés embauchés après une certaine date, et en faveur d'un élargissement de la possibilité de réintégration en cas de licenciement abusif (référendum n° 1) ;

2) la suppression du plafond d'indemnisation dans les petites entreprises en cas de licenciement illégal, afin d'octroyer une plus grande marge d'appréciation aux juridictions prud'homales (référendum n° 2) ;

3) une limitation du recours aux contrats à durée déterminée, lesquels auraient été exclusivement régis par la négociation collective si le référendum avait abouti (référendum n° 3) ;

4) la suppression de la limite à la responsabilité solidaire pour certains risques du sous-traitant, en faveur d'une responsabilité renforcée du donneur d'ordre dans les chaînes d'approvisionnement (référendum n° 4).

Le message global qui se dégage de ce scrutin est le désintérêt ou le non-soutien de près de 70 % des électeurs vis-à-vis des propositions soumises au référendum.

Diverses lectures politiques peuvent être tirées des résultats des référendums de juin 2025. À l'issue de ce scrutin, il apparaît pertinent de déplacer l'analyse du contenu des réformes vers la fonction même du référendum dans le processus politique italien.

On ne peut nier l'engagement de la principale confédération syndicale italienne (Confédération générale italienne du travail ou CGIT) en faveur de l'organisation de ces référendums, après de longs mois de débats publics intenses. Cependant, force est de constater que, depuis quarante ans – soit depuis juin 1985 –, les référendums en matière de droit du travail tendent à être perçus comme des outils peu efficaces. Les référendums de 2025 ne font qu'illustrer cette tendance, invitant à dresser un bilan global de quatre décennies d'utilisation de la démocratie référendaire.

1 A. Morrone, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, il Mulino, 2022, p. 529 ss.

Italie

Depuis 1974, l'Italie a organisé 77 référendums abrogatifs et, en matière de droit du travail, 12 scrutins similaires ont eu lieu entre 1985 et 2025[2] sans compter les initiatives jugées irrecevables par la Cour constitutionnelle (par exemple, la décision n° 49/2000 relative à l'abrogation de la Loi de 1973 sur le travail domestique, ou la décision n° 26/2017 au sujet de l'abrogation du Décret législatif n° 23/2015 et de l'article 18 du Statut des travailleurs).

Il y a 40 ans, en juin 1985, la question du maintien du mécanisme d'indexation des salaires à la suite de l'accord du 14 février 1984 (« accord de la Saint-Valentin ») avait divisé le monde syndical : la majorité des électeurs a rejeté la proposition du Parti communiste italien, accentuant ainsi la ligne de fracture au sein de la représentation salariale.

Dix ans plus tard, en juin 1995, l'électorat rejeta la proposition portée par le syndicat *Cobas*, le Parti de la refondation communiste, les Verts, le Mouvement pour la démocratie « *La Rete* » et l'aile gauche de la CGIL (*Essere Sindacato*) visant l'article 19 du Statut des travailleurs et la remise en cause du monopole confédéral de la représentativité syndicale. Toutefois, l'approbation d'une question connexe, formulée par les mêmes acteurs, donna lieu à des difficultés d'application et d'interprétation qui demeurent pendantes devant la Cour constitutionnelle[3].

D'autres référendums, tels que ceux portés par le Parti radical et la Ligue du Nord (suppression de la retenue automatique de la cotisation syndicale prévue à l'article 26, al. 2 et 3 du Statut des travailleurs), ou ceux visant la suppression de certaines conditions de représentativité syndicale dans la fonction publique (article 47 du Décret législatif n° 29/1993), ont laissé place à des vides juridiques comblés ultérieurement par la loi ou la jurisprudence.

Au tournant des années 2000, un manque d'intérêt s'est manifesté par l'absence d'atteinte du *quorum* sur d'autres dossiers sociaux, comme en 2000, lors du référendum visant à supprimer la possibilité de prélever les cotisations d'adhésion syndicale directement sur les salaires ou pensions, ou encore celui sur l'abrogation de l'article 18 du Statut des travailleurs, porté notamment par le Parti radical, *Forza Italia* et le Parti républicain.

En 2003, une nouvelle tentative infructueuse portait sur l'extension à tous les salariés du droit à la réintégration pour licenciement sans cause réelle et sérieuse, par abrogation des seuils et exemptions prévus par le Statut des travailleurs.

Au regard de ce panorama, la plupart des référendums abrogatifs apparaissent comme des dispositifs relativement inopérants. Le vote massif en faveur de l'abrogation de certaines normes en juin 2025 ne saurait occulter des interrogations

2 M. Ferraresi, « I referendum sul lavoro della CGIL del 2024: questioni di ammissibilità e di opportunità », *Lavoro Diritti Europa*, n° 4, 2024, d'où sont tirées la liste des référendums depuis 1985. Voir aussi le site officiel des réformes institutionnelles italiennes : www.riformeistituzionali.gov.it

3 L'arrêt le plus récent est celui de la Cour de Modène du 14 octobre 2024.

de fond : les thèmes soumis à consultation répondaient-ils à de réels enjeux collectifs identifiés par le débat public ? Les questions n'étaient-elles pas chargées d'une signification et d'un objectif supplémentaires, allant au-delà du contenu[4] ?

Ces interrogations, fondamentales pour l'avenir, conditionnent l'évolution de la place du référendum dans la vie politique italienne.

4 S. Cassese, « Il quorum e la difesa del sistema », *Il Corriere della Sera*, 11 juin 2025.