LA COUR CONSTITUTIONNELLE ITALIENNE FACE AU NŒUD INEXTRICABLE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ

SYLVAIN NADALET
MAÎTRE DE CONFÉRENCES, UNIVERSITÉ DE VÉRONE

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution italienne de 1948, la représentativité des organisations syndicales constitue un nœud inextricable autour duquel se concentrent des questions juridiques en partie interconnectées, sur lesquelles le législateur n'a pu intervenir que de manière parcellaire ou indirecte. Le péché originel est à rechercher dans la circonstance que l'art. 39 de la Constitution italienne, qui devait déterminer l'effet des conventions collectives sur les rapports individuels du travail, est resté en grande partie lettre morte. Non que la notion de représentativité ne se soit pas – peut-on dire « naturellement » – imposée, aux juges, ni qu'elle n'ait été traitée par le législateur et assortie d'effets juridiques **(I)**, mais, comme le révèle une décision de 2025 de la Cour constitutionnelle italienne, parce que son cadre réglementaire lacunaire, fondé sur le seul principe de la liberté syndicale, participe de ces incertitudes et retours en arrière, quelque peu incompréhensibles, qui ont caractérisé la récente question de la représentativité en entreprise **(II)**. Par ailleurs, l'absence de conventions collectives dotées d'efficacité générale a conduit encore plus récemment la Cour à devoir se prononcer sur les mesures adoptées au niveau local, dans le cadre des marchés publics, pour imposer directement les conditions de salaires aux opérateurs économiques **(III)**.

I – LE POINT SUR LA QUESTION DE LA REPRÉSENTATIVITÉ

L'art. 39 de la Constitution italienne s'ouvre en affirmant le principe de liberté syndicale, puis procède par une série de dispositions fournissant un cadre juridique destiné au législateur, auquel il appartenait d'introduire une loi mesurant la représentativité et conduisant, selon un principe majoritaire, à l'application obligatoire dans chaque branche d'une seule convention collective (effet dit *erga omnes*). Cette partie n'ayant, pour des raisons politiques et syndicales, jamais été mise en œuvre,

aucune loi, si ce n'est dans le secteur public[1] et par rapport à certaines catégories d'accords[2], n'établit la représentativité des signataires requise pour avoir des effets sur les contrats de travail, lesquels dépendent donc essentiellement des liens associatifs qui unissent les organisations signataires aux employeurs[3]. On remarquera que l'opposition à l'adoption d'une telle loi ne réside plus seulement dans la volonté, comme jadis, du côté des syndicats, de préserver leur autonomie. Elle est aussi celle d'une partie du monde entrepreneurial, à la marge des grandes organisations patronales, de préserver un outil concurrentiel précieux. On notera surtout que le caractère très fragmenté de la négociation de branche provient, certes, de l'absence de cadre légal en matière de représentativité, mais aussi de la définition même de la branche ou de la *categoria* (secteur) concernée, puisque celle-ci détermine l'espace professionnel dans lequel la représentativité doit être mesurée. La branche professionnelle n'étant pas, elle non plus, définie par la loi, chaque accord peut définir son champ d'application matériel dans un sens plus ou moins large et offrir aux entreprises un cadre conventionnel qu'elles jugeront plus adapté. Cette circonstance peut mener dans des cas extrêmes à l'application de conventions dites « pirates », c'est-à-dire « taillées » sur les exigences de certains secteurs et signées par des syndicats peu représentatifs, offrant à des employeurs peu scrupuleux un coût et des conditions de travail moins onéreux.

Ce cadre globalement lacunaire n'a pas empêché la question de la représentativité de se poser dans une série de situations n'ayant pas à voir – directement, à tout le moins – avec l'efficacité juridique des conventions collectives, mais dont le traitement dérive en partie de l'absence de mise en œuvre de l'art. 39.

La première concerne la désignation des délégués syndicaux en entreprise. C'est l'objet de l'art. 19 du Statut des travailleurs (loi n° 300 de 1970), plusieurs fois remanié ou objet d'attention de la part de la Cour constitutionnelle jusqu'à sa décision n° 156 du 30 octobre 2025 (voir **II**).

La deuxième, qui dénote une incohérence systémique au sein du cadre législatif, est la multiplication des renvois que le législateur opère vers les conventions collectives de branche ou de second niveau (territorial et entreprise), afin de compléter ou déroger à la loi, dans les conditions prévues par cette dernière. L'importance de ces renvois à la négociation collective, tant sur le plan quantitatif que qualitatif – rappelons que les conventions collectives, du fait de l'absence de mise en œuvre de l'art. 39 Const., ne sont pas regardées sur le plan juridique comme une source de droit, mais comme un instrument conventionnel – a pu conduire la doctrine à parler de « source de fait », dans la mesure où le législateur utilise malgré tout cet outil pour poursuivre un véritable objectif de réglementation des rapports de travail[4]. Or, une telle délégation ne peut aller sans un instrument de sélection des conventions collectives aptes à intervenir sur

1 Art. 43 du « Texte unique sur l'emploi public » (Décret législatif n° 165/2001).

2 Accords territoriaux locaux ou d'entreprises dits de « proximité » (art. 8 du décret-loi n° 138/2011).

3 Ou bien découlent de l'application unilatérale par un employeur non associé d'une convention de branche. Les conventions de branche s'appliquent alors à tous les salariés de l'entreprise, qu'ils soient syndiqués ou non aux syndicats signataires, en vertu du principe de non-discrimination syndicale.

4 G. Proia, « Il contratto collettivo fonte e le funzioni della contrattazione collettiva », AIDLASS, 2001, spec. p. 113.

des matières de compétence législative. C'est dans ce cadre que s'est progressivement affirmée la notion d'« organisations comparativement plus représentatives », qui bien qu'ambiguë, fait office de paramètre pour sélectionner les conventions collectives pouvant légitimement réaliser ces interventions. Cette notion s'est également imposée dans diverses lois, dont celle indiquant les paramètres à respecter pour l'attribution de marchés publics. Il s'agit là d'une façon indirecte de conditionner au travers des choix de politiques publiques l'adoption de certaines conventions collectives par les employeurs, avec en ligne de mire la question des salaires pratiqués. C'est sur cette question que s'est prononcée la Cour constitutionnelle dans sa décision n° 188 du 16 décembre 2025 (voir **III**).

II – LA DÉCISION DU 30 OCTOBRE 2025 SUR LA REPRÉSENTATIVITÉ EN ENTREPRISE

Rappelons au premier chef que le système italien ne retient pas la distinction, comme en France, entre représentants du personnel et représentants syndicaux : il désigne à travers la figure des *Rappresentanze sindacali aziendali* (littéralement, les représentations syndicales d'entreprise, ci-après RSA) – un organisme unique (pouvant consister de fait en un simple délégué syndical), destinataire des prérogatives prévues au titre III de la loi sur le Statut des travailleurs (loi n° 300/1970), et parmi lesquelles on retrouve les droits classiques des syndicats en entreprise, tels que le droit d'assemblée, le droit d'affichage, les permis pour motifs syndicaux, le droit à un local, etc. Il convient de spécifier que ces normes ne prévoient pas expressément un droit à la négociation collective des RSA, ni *a fortiori* la portée juridique d'éventuels accords d'entreprise. Si, dans la pratique, ceux-ci peuvent être négociés, la négociation se base exclusivement sur une reconnaissance mutuelle de la représentativité de l'interlocuteur ou bien sur des instruments conventionnels[5]. Si le système de représentation ainsi constitué fait en sorte que chaque organisation syndicale désigne son représentant en entreprise, les principales confédérations ont constitué des organismes unitaires (RSU), de manière à reconnaître une représentation collégiale et sur base électorale au sein de chaque entreprise. Cependant, ces structures, bien que répandues en pratique, n'ont ici aussi qu'un fondement conventionnel[6].

Le titre III sur l'activité syndicale en entreprise s'ouvre par son art. 19, qui définit les syndicats autorisés à constituer une RSA : cette disposition, qui représente la porte d'entrée de l'action syndicale en entreprise, a de ce fait souvent été débattue et sujette à des propositions de modification. Originairement, l'art. 19 prévoyait une alternative sur laquelle fonder la légitimité des délégués syndicaux : la reconnaissance d'une RSA était possible a) « au sein d'associations syndicales adhérant aux confédérations les plus représentatives au niveau national » ou bien, b) « au sein d'associations syndicales,

5 De grands accords interprofessionnels ont cherché à fixer directement les conditions de signature et la portée juridique des accords d'entreprise, mais seulement sur base conventionnelle. V. notamment l'accord interprofessionnel du 28 juin 2011 signé par *Confindustria* et les grandes confédérations syndicales (CGLI, CISL et UIL), et le successif Accord interprofessionnel du 10 janvier 2014 appelé « Texte unique sur la représentation ».

6 C'est-à-dire qu'elles ne valent que pour les organisations d'employeurs et syndicales qui participent au système créé par l'accord interprofessionnel qui a institué les RSU (v. Accord interprofessionnel du 20 décembre 1993).

non affiliées aux confédérations susmentionnées, signataires de conventions collectives nationales ou provinciales appliquées dans l'unité de production ». En 1995, une série de référendums populaires concernant les syndicats fut proposée, dont deux d'entre eux portaient précisément sur les critères de représentativité indiqués à l'art. 19. Le but annoncé était, dans un esprit d'ouverture, d'incorporer des organismes ne faisant pas partie des grandes confédérations historiques. Une proposition d'abrogation ne portait que sur le premier critère, tandis qu'une autre impliquait la disparition des deux points a) et b), ce qui aurait obligé, dans ce cas, l'État à introduire des critères de substitution qui, en tout logique, auraient dû être différents. Or – et de peu –, seul le premier référendum abrogatif fut approuvé à la majorité des votants, ce qui aboutit au fait que, pour la signature d'un accord collectif, le point b) devint le seul critère de représentativité, et que l'adoption du référendum produisit l'opposé de l'effet d'ouverture escompté. Dans sa décision ayant précédé le référendum (n° 1 de 1994), dont dépendait son admissibilité, la Cour constitutionnelle italienne avait jugé la permanence de ce seul critère comme conforme au principe de liberté syndicale affirmé à l'art. 39[7], et ce alors même qu'il en venait à faire dépendre l'attribution des droits syndicaux en entreprise d'une représentativité déjà reconnue par l'employeur (en entreprise) ou par le patronat (au niveau de la branche). La jurisprudence était venue par la suite corriger cet état de fait, en admettant que le simple fait de participer aux négociations devait être assimilé à la signature[8]. Mais, comme le remarque aujourd'hui la Cour constitutionnelle dans sa récente décision n° 156/2025, il était encore loisible pour l'employeur – du fait de cette jurisprudence – de refuser de négocier avec un syndicat et donc de dénier à travers ce choix l'accès aux prérogatives syndicales à ce même syndicat. La question relative à la constitutionnalité de l'art. 19 posée à la Cour par un juge de première instance[9] naissait justement d'un cas d'espèce ou un syndicat autonome s'était vu refuser le droit de créer une section syndicale, car, d'un côté, il n'avait pas signé la convention collective nationale ni participé aux négociations[10], et, de l'autre, il avait été exclu des négociations en entreprise, et ce alors qu'il représentait plus de 10 % des travailleurs (et 20 % parmi les syndiqués). Face à un tel contresens, il n'est donc pas étonnant sur le fond qu'en 2025 la Cour ait corrigé sa jurisprudence. Elle le justifie selon les principes de raisonnabilité et de pluralisme qui doivent guider l'application de l'art. 3 de la Constitution (principe d'égalité, en l'occurrence, entre syndicats) et de son art. 39[11]. Afin d'y porter remède,

7 Confirmé par la suite dans sa décision n° 244 de 1996.

8 R. Romei, « L'art. 19 st. lav. è incostituzionale ma nessuno lo sapeva », *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2013, p. 979.

9 Tribunal de Modène, Ordonnance du 14 octobre 2024, n° 220.

10 L'absence d'une participation au processus de négociation de branche est un choix de politique syndical qu'il est ensuite possible de corriger *a posteriori*. S'il était possible pour un syndicat autonome d'y remédier en participant aux négociations de la convention collective de branche, cela reviendrait à conditionner sa politique syndicale au niveau national, en le contraignant à une acceptation « en apparence » de discuter des plateformes présentées par les autres syndicats, dans le but d'être seulement représenté dans les entreprises.

11 Et ceci en allant au-delà de sa précédente décision n° 231 de 2013 où elle avait déjà censuré une lecture de l'art. 19 qui aurait autorisé à refuser les droits syndicaux à un syndicat qui aurait participé aux négociations sans signer l'accord, ce qui revenait à affirmer que la seule participation aux négociations remplissait la condition prévue à l'art. 19.

la Cour ne se limite pas – comme souvent – à inviter le législateur à approuver une correction de la situation, mais introduit directement un critère de substitution, emprunté à celui s'étant affirmé dans le renvoi à la négociation collective, c'est-à-dire au critère de la « plus grande représentativité comparée » au niveau national. La conclusion est donc qu'un syndicat ayant cette caractéristique ne devrait pas être exclu de ses droits syndicaux parce qu'il ne participe pas aux négociations. Pour reprendre les mots d'une doctrine : « la représentation effective s'étend au syndicat dissident[12] ».

La doctrine est néanmoins divisée sur la solution adoptée au final. S'il s'agit là, pour certains, d'un critère inadapté[13], pour d'autres, ce pis-aller permettrait de remplir sa fonction dans le cas d'espèce, même si la notion présente des contours nébuleux[14]. On se limitera de notre point de vue à remarquer que la notion de « plus grande représentativité comparée » est surtout utilisée dans des affaires où l'enjeu est non pas d'étendre des droits[15], mais d'exclure une convention collective qui serait appliquée au détriment des travailleurs. Une jurisprudence récente montre par ailleurs que cette représentativité comparée exige aussi bien une évaluation de représentativité des organisations d'employeurs que des syndicats[16] et s'accompagne – comme nous l'avons anticipé plus haut – d'une détermination adéquate du cadre professionnel de référence, sachant que c'est précisément sur cet élément que jouent les associations d'employeurs mineures pour se démarquer. Certains raisonnements adoptés par la jurisprudence pour imposer ce cadre professionnel prennent appui sur des rapports juridiques, tels que ceux qui lient l'employeur aux organismes de sécurité sociale[17], où prédomine l'intérêt publique et où existe une législation qui permet d'imposer une grille salariale de référence à l'employeur.

12 M. V. Ballestrero, « La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia », *Labour & Law Issues*, vol. 11, n° 2, 2025.

13 P. Ichino, « Il mutamento di rotta della corte costituzionale in tema di RSA », *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n° 4, 2025, partie I.

14 B. Caruso, « La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica », WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT-504/2025. La Cour faisant dans sa décision référence aux critères adoptés par l'Accord interprofessionnel de 2014 « sur la représentation », pour l'auteur, elle transforme cet instrument conventionnel en un paramètre législatif d'évaluation de la représentativité, de sorte que les juges devraient dorénavant interpréter l'art. 19 du Statut des travailleurs en se basant sur les indices prévus par l'Accord : le nombre d'inscrits, le résultat des élections et une comparaison à l'échelle nationale entre organisations opérant dans un même secteur.

15 M. V. Ballestrero, « La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia », *op. cit.*, p. 22, observe que la notion de représentativité comparée pourrait aboutir, si l'on suit la logique, à ne pouvoir sélectionner qu'un seul syndicat, « plus représentatif » que les autres.

16 Tribunal de Campobasso, 10 avril 2024.

17 Il est fait ici référence au fait que, lorsqu'il s'agit de déterminer la base rétributive des cotisations sociales, la loi impose de se référer aux conventions collectives signées par les syndicats comparativement plus représentatifs et considérées comme « leaders » dans un secteur (en application de l'art. 2, al. 25, de la loi n° 54971995. V. notamment Cass. n° 801/2012), indépendamment de la convention collective appliquée dans les rapports de travail.

III – LA DÉCISION DU 15 DÉCEMBRE 2025 SUR LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS

Si la notion de « plus grande représentativité comparée » est à l'évidence plus adaptée lorsqu'il s'agit de sélectionner des conventions collectives au détriment d'autres, une modalité de sélection, plus incisive dans sa modalité, mais d'application plus restreinte, est celle qui consiste à faire de la convention collective de branche un paramètre auquel les administrations doivent faire référence dans leurs appels d'offres (sorte de « clause sociale » d'origine législative). L'enjeu est évidemment de faire en sorte que les marchés publics ne soient pas l'occasion pour que s'y développe une concurrence liée à l'application d'une convention de branche non représentative[18]. La législation relative aux marchés publics a été marquée ces dernières années par un vif débat qui a vu le gouvernement revenir sur ses pas à propos des conditions sociales à remplir pour participer aux appels d'offres. Le « Code des travaux publics » de 2023[19] a en effet été l'objet, en 2024, d'une tentative de correction prévoyant l'introduction dans la loi d'indicateurs de représentativité très complexes et techniques, ayant suscité les critiques et interprétés comme un acte d'agression envers le système de relations collectives consolidé autour des principales organisations représentatives[20]. Ce projet a été par la suite modifié et les paramètres retirés pour, en définitive, renvoyer au ministère le soin d'identifier les conventions collectives susceptibles de conditionner l'octroi d'un marché public[21]. Les critères devant guider le ministère sont aujourd'hui établis dans une annexe[22] où il est énoncé qu'il est obligatoire d'appliquer dans les marchés publics les conventions de branche signées par les organisations comparativement plus représentatives prises en compte par le ministère du Travail pour déterminer le coût moyen du travail dans un secteur déterminé[23].

Le thème étant étroitement lié à la question du salaire – thème qui divise opposition et gouvernement[24] –, certaines administrations locales (communes et régions) ont pris les devants et décidé, en se fondant sur leur autonomie administrative ou normative, d'introduire des normes plus strictes pour leurs appels d'offres, en prévoyant certes l'application des conventions collectives comparativement plus représentatives, mais surtout en privilégiant les opérateurs garantissant aux travailleurs engagés un salaire horaire d'au moins 9 euros (brut)[25] – seuil qui était précisément celui sur lequel se

18 Sur le plan constitutionnel, il est admis que la législation puisse introduire des obligations en matière d'appel d'offre car l'employeur reste libre de participer ou non à ce dernier, sa liberté d'entreprendre (art. 41 Const.) restant donc intacte.

19 Décret législatif n° 36/2023.

20 G. Piglialarmi et M. Tiraboschi, « Riforma codice appalti pubblici: una spallata alla tenuta del sistema di relazioni industriali », *Bollettino speciale ADAPT*, n° 7, 11 décembre 2024.

21 G. Piglialarmi et M. Tiraboschi, « Varato il "correttivo" del Codice appalti pubblici: vincono i sistemi di contrattazione collettiva genuini ma la partita non è ancora del tutto chiusa », *Bollettino ADAPT*, n° 1, 7 janvier 2025.

22 Décret législatif n° 229/2024 (art. 11, al. 2 et 4).

23 Il autorise aussi l'application, pour des activités connexes, de conventions de branche faisant référence à des secteurs différents, mais pour un coût du travail équivalent.

24 S. G. Nadalet, « Entre minimas salariaux et minimas sociaux : L'approche «minimaliste» du législateur italien », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 1, 2024, p. 244.

25 G. Piglialarmi, « Appalti pubblici e salario: le delibere degli enti locali alla "prova del 9" », *Bollettino ADAPT*, n° 15, 14 avril 2025.

basait l'opposition au gouvernement pour proposer l'introduction du salaire minimum légal. C'est l'une de ces mesures – la loi régionale de la région des Pouilles[26] – qui a donné lieu, sur demande du Gouvernement, à la décision de la Cour constitutionnelle du 16 décembre 2025 dernier. La loi des Pouilles énonce en effet que le personnel employé doit se voir appliquer la convention collective conclue par des organisations patronales et syndicales comparativement plus représentatives, et la plus pertinente eu égard à l'activité exercée. Elle prévoit aussi que les procédures de passation doivent vérifier que les conventions collectives indiquées retiennent un salaire de base de 9 euros de l'heure. Le Gouvernement à fait recours à la Cour constitutionnelle au motif, d'une part, qu'une loi régionale ne pouvait intervenir dans la réglementation des rapports de travail (qui relève de la compétence exclusive de l'État) et, d'autre part, qu'un tel mécanisme se heurtait au principe de liberté d'association inscrit à l'art. 39, lequel, appliqué aux employeurs, implique le droit de choisir sa convention collective. La Cour constitutionnelle a repoussé ce recours en estimant que la loi régionale n'a pas introduit de salaire minimum généralisé au niveau régional puisqu'elle opère exclusivement dans le cadre bien limité des marchés publics. Quant à la violation de l'art. 39 Const., la Cour se limite à observer que le Gouvernement n'a pas suffisamment argumenté les griefs reprochés, tâche à vrai dire ardue eu égard aux nombreuses lois indiquant elles aussi, à travers les conventions collectives, des paramètres externes auxquels les entreprises sont libres ou non d'adhérer[27]. On remarquera pour finir que les mêmes ambiguïtés sur le plan de l'interprétation ont concerné l'application du droit européen, notamment de la Directive n° 2022/2041 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne. Alors que le Gouvernement voyait dans cette dernière un obstacle à la fixation d'un « salaire régional » sur le plan de la « méthode », la Cour a semble-t-il donné raison à la région défenderesse[28] en notant au passage que la directive reconnaît qu'aussi bien la promotion de la négociation collective et le recours aux contrats publics doivent participer de l'objectif d'un salaire adéquat.

Conclusion

Le « temps est un *gentleman* » est un proverbe italien qui signifie qu'avec de la patience, les torts sont réparés et les injustices résolues. Il aura fallu plus de trente ans pour que la Cour constitutionnelle revienne sur ce que l'on peut – *a posteriori*, mais pas seulement – considérer une erreur[29] : celle consistant à s'en remettre à la force contractuelle d'un syndicat pour lui reconnaître des droits d'agir en entreprise. Et qui sait combien il faudra encore attendre pour que l'Italie se dote d'un cadre légal

26 Art. 21 de la loi régionale des Pouilles, n° 39/2024.

27 L'observation va de pair avec un autre motif de recours : celui selon lequel une présumée violation de l'art. 36 Const. sur le droit à une rémunération proportionnelle est suffisante. En effet, en aucun cas, cette disposition, qui confère un droit direct dans les rapports du travail, empêcherait en tant que telle l'établissement d'un seuil minimal de rémunération. L'impression qui en découle est celle d'un recours « pour le principe », du moins sur ces deux dernières questions.

28 Laquelle avait également invoqué l'art. 70 de la Directive 2014/24 relative aux marchés publics, qui permet aux administrations adjudicatrices d'exiger des conditions particulières liées à l'innovation, à l'environnement, au social ou à l'emploi.

29 Cet aspect est souligné par P. Ichino, « Il mutamento di rotta della corte costituzionale in tema di RSA », *op. cit.*

général sur la représentativité comme sur le salaire minimum, chacune de ces questions s'influençant mutuellement dans un mouvement centripète où persiste l'insécurité juridique. Les péripéties de cette pérégrination interminable vers la solution législative nous porte toutefois à nous interroger sur la fragilité des acteurs qui l'ont accompagnée : qu'il s'agisse du peuple, pris à défaut par l'acteur syndical lors du référendum, ou bien du juge constitutionnel, se contredisant à demi-mot à mesure que se succèdent les rapporteurs, et sans oublier d'évoquer un gouvernement qui, fort d'une majorité stable, pourrait, avec un peu de « courage politique », adopter ces réformes, craintes pour une partie des acteurs économiques, mais objectivement attendues depuis des décennies par beaucoup d'autres. Le temps est peut-être « *gentleman* », mais, à l'image de la bourgeoisie de la vieille époque, il fait fi des attentes des travailleurs.