

Italie

La représentativité syndicale : un miracle à l'italienne *

Udo REHFELDT

Le syndicalisme confédéral italien – c'est ainsi que l'on a pris l'habitude de nommer l'ensemble des trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL¹ – jouit d'une représentativité solide, que ce soit sous l'angle de sa capacité de représentation sociale ou de sa reconnaissance par les autres acteurs sociaux. Sa capacité de parler et d'agir au nom de la grande majorité des salariés italiens est cependant fréquemment contestée par des organisations syndicales concurrentes, mais aussi par des partis politiques de droite comme d'extrême-gauche. Or, le syndicalisme confédéral s'est toujours révélé en mesure de vérifier et de conforter son lien avec le salariat, comme le prouvent le maintien d'un niveau élevé de syndicalisation, son ressourcement par le vote ainsi que sa capacité de mobilisation des salariés, à l'occasion des grèves et des manifestations nationales. Jusqu'ici, cette représentativité n'a pas été contestée ni par les organisations patronales ni par les différents gou-

ve
r-
ne-
m

de centre-gauche, pour lesquels les trois confédérations syndicales ont constitué au contraire un interlocuteur incontournable, comme l'atteste, entre autres, la conclusion fréquente d'accords tripartites dans la période récente. De plus, les syndicats disposent d'une législation de soutien qui leur facilite la présence au niveau de l'entreprise, sans pour autant les corseter dans leurs pratiques. L'abrogation d'une partie de cette législation par voie référendaire ainsi que les modifications récentes intervenues dans le système des relations professionnelles rendent cependant une intervention législative plus importante nécessaire.

La syndicalisation

Depuis des décennies, le nombre des adhérents des trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL n'a pas arrêté de progresser, même s'il y a eu un léger tassement au début des années 1990, après

en * Cette monographie vient en complément du numéro spécial de la *Chronique Internationale de l'IRES* (n°66, septembre 2000) consacré à la représentativité syndicale.
t s 1. Pour une représentation synthétique des organisations syndicales italiennes, voir encadré.

Les principales organisations syndicales

Les trois organisations relevant de ce qu'on nomme en Italie le syndicalisme confédéral sont issues d'une confédération unique, appelée CGIL (*Confederazione generale italiana del lavoro*) qui avait remplacé à la Libération le syndicat fasciste, structure également unique et même obligatoire, mais dépourvue d'un pouvoir contractuel autonome. Le caractère unitaire du nouveau syndicat a été solennellement proclamé en 1944 par le « Pacte de Rome » signé par les trois grands courants de la lutte antifasciste : communistes, socialistes et chrétiens-démocrates. En 1950, la Guerre froide a provoqué une scission et la création de deux nouvelles confédérations, la CISL et l'UIL. Cette séparation a perduré jusqu'à aujourd'hui, malgré une première expérience unitaire entre 1972 et 1984 et la persistance de pratiques d'unité d'action et de négociation.

Officiellement, les courants politiques internes à la CGIL ont été dissous et l'indépendance du syndicat par rapport aux partis érigée en règle de principe. Mais de fait, le syndicat est aujourd'hui dirigé par une coalition réformiste dont les dirigeants conservent des liens avec le parti DS (Démocrates de gauche), le successeur du parti communiste, et, dans une moindre mesure, avec les partis issus de l'ancien parti socialiste. Une minorité est représentée par des leaders qui ont des liens avec l'aile gauche du parti DS et avec le parti *Rifondazione comunista* qui a refusé la transformation du PCI en DS.

La CISL (*Confederazione italiana sindacati lavoratori*) a été créée par des syndicalistes catholiques. Ses dirigeants, hormis une minorité socialiste, ont toujours conservé des liens forts avec le parti démocrate-chrétien, puis après sa disparition, avec les formations politiques qui en sont issues.

L'UIL (*Unione italiana del lavoro*) a été créée par des dirigeants syndicaux laïques, proches des partis socialiste et républicain. Le secrétaire général était traditionnellement membre du parti socialiste.

A côté des trois confédérations CGIL, CISL et UIL, il existe un syndicalisme autonome qui a ses points forts dans le secteur tertiaire, notamment public (administration et enseignement)¹. La plupart des syndicats autonomes affichent un profil apolitique et purement professionnel. Certains se sont regroupés au sein de « confédérations » dont le pouvoir contractuel est cependant assez faible. En 1994, 10 de ces confédérations de syndicats autonomes, parmi lesquelles la CISNAL, la CISAL et la CONFSAI, ont créé un regroupement appelé ISA (*Intesa sindacati autonomi*). La plupart de ces syndicats sont politiquement marqués à droite. Trois confédérations ont une représentativité réelle, quoique faible et avec des concentrations sectorielles et locales importantes :

1. Pour un inventaire complet du syndicalisme autonome dans le tertiaire marchand cf. l'étude effectuée par l'IRES de Rome. « Le nuove forme di rappresentanza nel terziario », *Progetto Obiettivo – Quaderni 2*, suppl. à *Rassegna Sindacale*, n° 26 (15.7.1991). Cf. également la chronique régulière de Mimmo Carriero sur les « syndicats non confédéraux » dans le rapport annuel du CESOS *Le relazioni sindacali in Italia* (Rome : Edizioni Lavoro)



●●●

L'UGL (*Unione Generale del Lavoro*), issue de la transformation, en 1996, de l'ancienne CISNAL (*Confederazione italiana sindacati nazionali lavoratori*), créée en 1949 par des militants du parti néo-fasciste MSI. Elle est aujourd'hui proche du parti *Allianza Nazionale*, issu de la transformation du MSI en parti « post-fasciste ». C'est la plus importante des confédérations autonomes, présente dans un grand nombre de secteurs, y compris du privé.

La CISAL (*Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori*) est issue d'une fusion de syndicats autonomes divers, notamment d'institutions de protection sociale qui constituent leur noyau dur de présence.

La CONFISAL (*Confederazione dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori*) est issue d'une fusion, en 1982, de syndicats autonomes de l'administration et de l'école, où elle est très présente à travers le SNALS (*Sindacato Nazionale Autonomo dei Lavoratori della Scuola*).

Le parti séparatiste *Lega Nord* a récemment créé sa propre organisation syndicale SinPa (*Sindacato Padano*). En 1997, il avait appelé ses électeurs, parmi lesquels on trouve beaucoup d'adhérents à la CGIL, la CISL ou l'UIL, à brûler leurs cartes syndicales et à rejoindre SinPa. Cette initiative n'a pas eu l'effet escompté, sauf dans des cas localement circonscrits².

Certains syndicats autonomes sont organisés uniquement au niveau sectoriel, par exemple la FABI (*Federazione autonoma bancari italiani*) qui s'est créée dans le secteur bancaire après la scission de la CGIL, mais qui pratique une unité d'action et de négociation avec les trois syndicats confédéraux.

A côté de ces syndicats à vocation générale existent des syndicats autonomes réservés à certaines catégories de travailleurs, parmi lesquels on peut citer Unionquadri (*Unione Italiana Quadri*), qui syndique les cadres, et la CIDA (*Confederazione Italiane Dirigenti d'Azienda*), qui syndique des cadres supérieurs et dirigeants d'entreprise, ainsi que la CUQ (*Confederazione Unitaria dei Quadri*). Ils ne participent pas toujours à la négociation collective.

Alors que la plupart des syndicats autonomes sont soit apolitiques, soit ouvertement de droite, il existe aussi un syndicalisme autonome d'extrême-gauche. Son essor est plus récent et correspond à l'émergence, à la fin des années 80, de Cobas (« comités de base ») dans un nombre de secteurs et groupes professionnels très précis, tels que les chemins de fer (machinistes) et le transport aérien (pilotes, aiguilleurs du ciel). La plupart des leaders des Cobas sont sortis de la CGIL au moment où ce syndicat a commencé à développer une ligne revendicatrice plus modérée. Dans la CISL, des phénomènes analogues se sont produits, plus rarement et de façon plus localement circonscrite. L'exemple le plus notable est la création d'une FMLU (*Federazione lavoratori metalmeccanici uniti*) par des militants gauchistes exclus par la CISM milanaise. LA FMLU a créé avec divers Cobas un organe de coordination, appelé CUB (*Confederazione unitaria di base*).

2. En septembre 2000, SinPa a obtenu une majorité relative lors des élections dans l'implantation Michelin à Cuneo (Piémont).

avoir dépassé les 10 millions d'adhérents¹. Depuis 1995, une nouvelle progression se dessine. Cette progression apparente cache pourtant quelques ombres au tableau. Depuis le milieu des années 70, l'afflux de nouveaux membres est surtout le fait de la syndicalisation des retraités, alors que pour les adhérents salariés, la chute continue est enclenchée qui n'a été arrêtée que tout récemment². En 1996, les retraités représentent 47,6 % des inscrits des trois confédérations (contre seulement 18 % en 1980).

La part croissante des retraités dans les effectifs syndicaux est d'abord l'effet des restructurations et des suppressions d'emplois dans les grandes industries du Nord qui constituent un des bastions traditionnels du syndicalisme italien. Ce dernier n'a pas été en mesure de compenser ces pertes par des adhésions nouvelles dans les secteurs en expansion. Il en résulte un affaiblissement global dans les entreprises et services qui se traduit par une baisse du taux de syndicalisation parmi les salariés actifs. Ce taux (qui indique la proportion des syndiqués dans l'ensemble des salariés) est en régression continue depuis la fin des années 70 : de 49 % en 1978 il est descendu à 37 % en 1996. Plus grave, il est en diminution dans presque tous les secteurs, y compris récemment dans la fonction publique, l'autre bastion traditionnel du syndicalisme.

Malgré les changements structurels importants, la répartition des adhérents entre les trois confédérations connaît une relative stabilité. Cette apparente stabilité est toutefois le résultat de changements internes importants. Ainsi, en ce qui concerne les salariés, la CGIL, plus fortement implantée dans l'industrie, continue à perdre du terrain par rapport à la CISL et à l'UIL. En revanche, elle gagne du terrain dans le Sud et dans la fonction publique, deux secteurs où elle est était traditionnellement minoritaire. Après un léger recul, la CGIL regroupe aujourd'hui un peu moins de la moitié (44 %) de l'ensemble des effectifs syndiqués salariés des trois confédérations, la CISL 35 % et l'UIL 21 %. En incorporant l'apport des retraités, le rapport des forces se redresse en faveur de la CGIL et de la CISL (avec respectivement 49 % et 36 % des effectifs syndiqués), au détriment de l'UIL (15 %).

Le taux de syndicalisation des syndicats autonomes est difficile à évaluer. Officiellement, ils revendiquent plus de 6 millions d'inscrits (dont 2 millions pour la seule CISNAL-UGL). Les chiffres apparaissent toutefois très largement exagérés. Ainsi, la CISNAL-UGL réclame 400 000 adhérents dans la fonction publique, alors que sur la base des autorisations de prélèvement des cotisations, les statistiques du ministère de la Fonction publique n'en font apparaître que 12 000³. Dans son rapport *Le Travail dans le Monde 1997-98*, le BIT a retenu

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Italie : Lumières et ombres de la syndicalisation », *Chronique Internationale de l'IRES*, 52, mai 1998. Cet article synthétise les données sur la syndicalisation des trois confédérations élaborées par le CESOS dans le rapport annuel *Le relazioni sindacali in Italia*. Les dernières données comparatives disponibles concernent l'année 1996.
2. A la différence des chômeurs, les retraités restent adhérents de leur syndicat. Ce dernier leur offre un certain nombre de services, notamment pour leur faciliter les démarches administratives concernant la protection sociale.
3. La CISNAL-UGL prétend que ses adhérents préfèrent payer leur cotisation directement au syndicat.

ITALIE

une estimation d'un million de membres pour l'ensemble des syndicats autonomes. Ce chiffre semble plus conforme à l'audience des syndicats telle qu'elle se traduit par les résultats des élections, à moins que l'on considère comme vraisemblable qu'un syndicat puisse avoir plus d'adhérents que d'électeurs.

La légitimation électorale et référendaire

La généralisation d'élections dans les entreprises et administrations est un phénomène récent en Italie. Les RSU (représentations syndicales unitaires) ont remplacé les anciens conseils d'usine. Selon l'accord tripartite du 3 juillet 1993, elles se substituent aussi aux anciennes représentations syndicales d'entreprise (RSA), garanties dans le Statut des travailleurs de 1970, y compris dans les secteurs où il n'y eut jamais d'élections, tels que les services privés et publics¹. Les RSU sont élues par les salariés, au niveau de chaque établissement, sur la base de listes présentées par les syndicats confédéraux, éventuellement aussi par des syndicats autonomes, mais à condition qu'ils soient signataires de conventions collectives où qu'ils réunissent les signatures de 5 % des salariés. Pour être valide, l'élection doit avoir mobilisé au moins 50 % des inscrits.

Les élections aux RSU ont commencé en 1994. On dispose maintenant d'un premier bilan après un cycle électoral complet de 4 ans². Ces résultats confirment globalement la forte représentativité des syndicats confédéraux et invalident la contestation de leur légitimité par le syndicalisme autonome. Ensemble, les trois confédérations concentrent 95,6 % des votes exprimés. Ce n'est que dans le secteur public, notamment les chemins de fer, l'aviation et les transports urbains, que les syndicats autonomes de type Cobas ont pu obtenir des résultats significatifs, avec respectivement 21, 18 et 9 % des voix. Le vote confirme généralement le rapport des forces entre les trois confédérations tel qu'il est connu par les données de la syndicalisation. La CGIL réunit sur elle 50 % des votes, contre 29 % à la CISL et 16 % à l'UIL.

Certes, la concurrence des syndicats autonomes est restée limitée dans les élections. Dans la majorité des établissements concernés, ils n'ont pas participé au vote. Mais avec un taux moyen de participation de 72 %, leur boycott est resté sans efficacité tangible³. Il faut, en revanche, constater un retard important dans l'organisation des élections. Ce retard tient d'abord au nombre élevé de branches qui, après quatre ans, n'avaient toujours pas conclu d'accord d'applica-

1. Cf. Udo Rehfeldt, « La réforme du système de représentation des salariés dans les établissements », *Chronique Internationale de l'IRES*, 26, janvier 1994.

2. Notre analyse se fonde sur les données élaborées par l'Observatoire national sur les RSU, une instance unitaire qui a été chargée par les trois confédérations syndicales de la collecte et de la centralisation des résultats. Cf. Osservatorio nazionale sulle RSU, *Riepilogo Nazionale Elezioni RSU 30/01/1998*, Rome 1998.

3. Les confédérations autonomes ont ensuite changé de stratégie, en signant l'accord tripartite de Noël 1998 qui prolonge sans altération l'accord de 1993. Cf. Udo Rehfeldt, « Italie : Un nouveau pacte social », *Chronique Internationale de l'IRES*, 57, mars 1999.

tion¹, notamment les banques, les assurances, les postes, les télécommunications, l'administration parapublique et l'enseignement. Mais dans les autres secteurs également, le processus est resté bloqué. Quatre ans après le début du scrutin, seulement 1,8 million de salariés (environ 18 % de l'ensemble) avaient été appelés à voter pour le RSU. 1,3 million ont participé au vote. Certes les élections des RSU ne concernent que la moitié des 14 millions de salariés italiens, car l'autre moitié du salariat, celui des petites entreprises de moins de 15 salariés, ne dispose actuellement pas du droit à la constitution d'une RSU. Malgré ces restrictions, les trous dans la couverture de la représentation syndicale sont évidents, surtout si l'on compare ces chiffres avec la présence des conseils d'usine dans les années 1980-90².

Pour briser la résistance de certains syndicats de la fonction publique, le gouvernement a adopté, en 1998, une loi qui rend les élections de RSU obligatoires dans la fonction publique. Lors de ces élections, qui se sont tenues en 1998, la CGIL est devenue, avec 31,7 % des voix, la première organisation syndicale dans la fonction publique devant la CISL (27,4 %) et l'UIL (17,2%)³. Ces élections confirment l'importance du syndicalisme autonome dans ce secteur. L'ensemble

des syndicats autonomes a obtenu environ 17 % des voix, auxquelles il faudrait ajouter les 4 % obtenus par les Cobas.

En juin 2000 ont été organisées, pour la première fois, des élections auprès des travailleurs semi-autonomes (consultants, travailleurs free-lance etc.) pour élire leurs représentants à la caisse d'assurance sociale INPS. Parmi les 1,8 millions d'électeurs potentiels, seulement 10 % ont participé au vote. La CGIL a obtenu 51 % des voix, la CISL 33 %, l'UIL 7 % et la confédération de l'artisanat CNA 9 %.

Pour finir, on peut assimiler à la légitimation électorale le recours fréquent au vote des salariés, que ce soit pour adopter des plates-formes revendicatives ou pour ratifier des accords collectifs paraphés par les organisations syndicales. Le Statut des Travailleurs permet, à cet effet, de réunir les travailleurs en assemblée sur les lieux de travail, mais en dehors des heures travaillées. Le droit de convoquer une assemblée ne peut être assuré que conjointement par toutes les organisations présentes dans l'établissement. On constate que le taux de participation à ces assemblées est généralement moins élevé lorsqu'il s'agit de ratifier des textes qui n'ont pas un lien direct avec l'établissement ou l'entreprise. Cela n'a pas empêché les syndicats confédéraux de

-
1. L'accord tripartite de 1993 subordonnait la tenue d'une élection de RSU à une convention de branche entre organisations syndicales et patronales.
 2. On manque ici de données comparatives précises, car il n'y a pas de statistiques officielles. Selon une estimation syndicale citée par Ida Regalia, les conseils d'usine couvraient au début des années 1980 5 millions de salariés, soit environ la moitié des travailleurs du secteur privé non-agricole. (I. Regalia, « Le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro », in : G. Urbani (ed.), *Il conflitto e le relazioni sindacali negli anni '90. Gli attori: i sindacati, le associazioni imprenditoriali, lo Stato*, Turin : Giappichelli 1992.
 3. Nous nous appuyons sur les résultats communiqués par l'ARAN, l'agence gouvernementale pour la négociation collective dans la fonction publique, et publiées par *Rassegna sindacale*, 22.12.1998.

ITALIE

soumettre à l'approbation des travailleurs les accords nationaux importants tels que l'accord tripartite de 1993 ou l'accord avec le gouvernement sur la réforme des retraites de 1995. Ces derniers ont été approuvés à une large majorité, en dépit d'un fort activisme de l'opposition de gauche au sein de la CGIL qui militait en faveur de leur rejet.

La capacité de mobilisation

Les indicateurs globaux de conflictualité sont en baisse. Le nombre de grèves a considérablement diminué, notamment en ce qui concerne les revendications au niveau des entreprises. Néanmoins les syndicats italiens n'ont pas perdu leur capacité de mobiliser leurs adhérents par centaines de milliers pour des manifestations de rue à l'occasion de journées d'action nationales¹. Ce changement des formes de conflit est étroitement lié à un changement profond des stratégies syndicales. En prônant une approche moins conflictuelle et plus participative au niveau des entreprises et en proposant un échange politique au niveau national, les syndicats ont acquis un statut d'intermédiaire institutionnel incontournable et reconnu comme tel par le patronat et par le gouvernement. Les formes des relations professionnelles se sont alors rapprochées d'un certain néocorporatisme qu'on a longtemps cru réservé aux pays à tradition social-démocrate de l'Europe du Nord. Cette stratégie n'exclut pas le recours au conflit, mais le réserve à des situations dans lesquelles la négociation a échoué.

La reconnaissance comme interlocuteur politique incontournable

Au début des années 90, le patronat industriel de la Confindustria était devenu de plus en plus intransigeant, exigeant notamment l'abolition de l'échelle mobile des salaires, de façon à améliorer la compétitivité des entreprises. Cet objectif était également partagé par les gouvernements qui y voyaient un moyen de diminuer l'inflation, condition d'une entrée de l'Italie dans l'Union monétaire européenne². A la surprise générale, les trois confédérations syndicales ont consenti, par un accord tripartite en 1992, à l'abrogation pure et simple de l'échelle mobile et même à un gel temporaire des augmentations salariales. Cet accord ne comportait aucune contrepartie pour les organisations syndicales, sauf celle de constituer un gage symbolique pour la négociation d'un accord tripartite complémentaire qui fut finalement conclu en juillet 1993 et qui a remodelé complètement le système italien des relations professionnelles. En contrepartie de leur engagement en faveur d'une modération salariale et du respect des contraintes macro-économiques, gouvernement et patronat ont reconnu le rôle contractuel des syndicats au niveau de la branche et de l'entreprise, mais aussi leur place dans le processus de concertation préalable à l'élaboration des politiques économiques. Malgré une radicalisation du discours néolibéral patronal, partiellement repris par les gouvernements de centre-gauche, cet accord a acquis une valeur fondatrice que les organisations patronales n'ont pas voulu modifier et à laquelle même les or-

1. Les retraités constituent une réserve importante de mobilisation lors des grandes manifestations contre les projets gouvernementaux de coupe dans les budgets sociaux.

2. Cf. Adelheid Hege et Udo Rehfeldt, « Italie : Une modération salariale qui vient de loin », *Chronique Internationale de l'IRES*, 60, septembre 1999.

ganisations syndicales autonomes ont fini par se rallier lors de la signature du prolongement de l'accord tripartite à Noël 1998.

L'accord de 1993 a été signé dans un contexte d'affaiblissement du système politique consécutif à la découverte d'affaires de corruptions impliquant partis socialiste et chrétien-démocrate de la coalition centre-gauche au pouvoir. Ce contexte de crise politique a fortement revalorisé le rôle des organisations sociales. Pratiquement seuls acteurs publics à ne pas avoir été impliqués dans des affaires de corruption, les syndicats se sont révélés comme des interlocuteurs incontournables des gouvernements successifs sans majorités stables, que ce soient des gouvernements « techniques » mis en place après l'effondrement des partis socialiste et chrétien-démocrate ou des coalitions de centre-gauche incluant les forces issues de l'ancien parti communiste. Aux syndicats était demandé de souscrire aux politiques d'austérité économique préconisées pour assurer l'intégration de l'Italie dans la zone euro. Seule la coalition de droite de Silvio Berlusconi a cru pouvoir se dispenser du soutien syndical, mais a précisément échoué en raison de l'opposition syndicale à son projet de réforme des retraites.

Le soutien par la législation

La Constitution de la République italienne de 1947 est restée à mi-chemin entre une approche corporatiste, caractéristique du régime mussolinien, et une approche pluraliste de type anglo-saxon. Son art. 39 attribue aux syndicats un monopole de représentation de l'intérêt collectif des travailleurs, mais elle reconnaît aussi la liberté et le pluralisme syndical, sous réserve que les syndicats se fassent

enregistrer et que leur mode de fonctionnement interne obéisse à des statuts démocratiques. Il confère une efficacité générale obligatoire *erga omnes* aux accords collectifs conclus « de façon unitaire » par les organisations syndicales. Cependant, en l'absence d'une législation appropriée, cet article est resté lettre morte. Par ailleurs, la Constitution ne garantissait ce droit de négociation collective que pour la branche industrielle (« categoria »), laissant dans l'ombre l'activité syndicale au niveau de l'entreprise et de l'établissement.

Ce dernier niveau a fait l'objet d'une législation en 1970, à travers la loi appelée le « Statut des travailleurs ». Son art.19 donne aux syndicats qui adhèrent aux confédérations « les plus représentatives sur le plan national » le droit de créer, dans chaque unité productive comportant plus de 15 salariés, des « représentations syndicales d'entreprise » (RSA). Les syndicats non adhérents à des confédérations représentatives ont d'ailleurs le même droit, à condition d'être signataires d'une convention collective qui s'applique à l'unité productive en question. L'art. 19 avait aussi stipulé qu'il devait s'agir d'une convention nationale ou provinciale, mais cette partie de l'article a été abrogée en 1995 par un référendum et n'a pas encore fait l'objet d'une nouvelle législation.

Le Statut des travailleurs précise quelques droits supplémentaires des délégués syndicaux, tels que les crédits d'heures ou le droit de convoquer des assemblées générales, mais, pour l'essentiel, il ne fait que dresser un cadre assez formel et rudimentaire pour la représentation syndicale. Il ne mentionne aucune procédure contraignante, ni pour la constitution de ces représentations, ni pour leur fonctionnement.

ITALIE

La loi ne définit pas elle-même ce que sont ces confédérations les plus représentatives, laissant cette tâche aux tribunaux ou, pour la fonction publique, à des décisions ministérielles. La jurisprudence admet généralement les critères suivants pour vérifier la représentativité d'un syndicat : présence équilibrée dans l'ensemble des professions et secteurs, présence sur l'ensemble du territoire national, exercice du pouvoir contractuel à tous les niveaux, capacité réelle de peser dans les négociations. Actuellement, les trois confédérations CGIL, CISL et UIL sont considérées comme représentatives pour l'ensemble des questions traitées au plan national. Selon les cas, la jurisprudence y ajoute également des syndicats autonomes comme la CISNAL-UGL ou la CISA. Pour le partage du patrimoine immobilier des anciens syndicats fascistes, une loi spéciale de 1977 a notamment désigné la CGIL, la CISL, l'UIL, la CISNAL et la CISA en tant que syndicats les plus représentatifs. Selon un jugement de la Cour de cassation, cette désignation vaut la présomption d'une représentativité irréfragable, mais cette opinion a suscité des controverses juridiques.

La présence dans le CNEL (Conseil National de l'Economie et du Travail) peut être également considérée comme un indicateur d'une certaine représentativité¹. La CGIL y a obtenu 16 sièges, la CISL 10, l'UIL 7, la CISNAL-UGL 2, la CISAL, la CONFISAL, l'Unionquadri et la CIDA chacune un siège.

Les rédacteurs du Statut des travailleurs de 1970 souhaitaient renforcer le canal syndical (d'où l'expression de

législation « de soutien »). Ils restaient volontairement muets sur les conseils d'usine, élus par l'ensemble des salariés, qui s'étaient spontanément créés dans les grandes entreprises du Nord un an auparavant. Il existait évidemment un conflit de légitimité entre les conseils et la représentation syndicale traditionnelle, tant pour leur capacité représentative que pour leur pouvoir contractuel. La loi n'excluait pas la possibilité qu'un conseil d'usine puisse prendre la place d'une représentation syndicale, mais elle confiait aux syndicats le rôle de combler ce vide juridique par des initiatives propres. Ces derniers ont finalement réussi à résoudre ce conflit de légitimité, en intégrant les conseils dans les structures même de l'organisation syndicale. Dans le cadre du processus d'unification syndicale initié en 1972, les conseils d'usine ont alors été décrétés structures unitaires de base des confédérations au-dessus desquelles devait se construire progressivement l'unification syndicale aux autres niveaux. De la même manière, les RSU, qui ont maintenant remplacé les conseils d'usine, sont conçues comme une première étape pour la reprise du mouvement d'unification organique des trois confédérations qui tarde cependant à se concrétiser. Tant qu'il n'y a pas de progrès sur le plan de l'unification, cet édifice restera donc fragile et soumis aux aléas des relations plus ou moins conflictuelles entre les confédérations.

Devant l'incapacité des syndicats à organiser des élections dans un certain nombre de secteurs, on attend depuis des années une intervention législative pour

1. C'est un des critères retenus par l'étude du cas italien dans le *Rapport sur la représentativité des organisations européennes de partenaires sociaux* de l'Institut des Sciences du Travail de l'Université Catholique de Louvain (coordonné par Armand Spineux), mise à jour 15 octobre 1999 (<http://www.trav.ucl.ac.be/recherche/dg5.html>)

les rendre obligatoires et pour préciser le pouvoir contractuel des RSU. Plusieurs projets de loi ont déjà été présentés depuis 1990, mais sont toujours restés bloqués au niveau des commissions parlementaires. Une intervention législative est maintenant devenue nécessaire aussi pour combler le vide juridique laissé par la défaite des syndicats confédéraux lors des référendums politiques du 11 juin 1995¹. En attente d'une loi générale qui modifie le Statut des travailleurs, le Parlement a adopté une loi qui modifie les règles de représentativité dans le secteur public. Elle confie aux RSU du personnel le pouvoir contractuel auparavant détenu par les représentations de chaque organisation syndicale. Dorénavant sera instauré un système de négociation à deux niveaux à l'instar de celui qui fonctionne dans le secteur privé selon les modalités de l'accord tripartite de juillet 1993. Ont droit à participer à la négociation collective au niveau supérieur uniquement les organisations qui ont une représentativité de 5 % des salariés concernés, calculée sur la base d'une moyenne du taux de syndicalisation et des résultats électoraux.

Une commission d'experts d'évaluation de l'accord du 23 juillet 1993, présidée par Gino Giugni², a proposé qu'une révision législative du système de représentation s'inspire de ce « modèle de référence » que constitue la réforme du système du secteur public. Cette suggestion a été retenue dans une proposition de loi présentée à la commission du Travail du Parlement italien en été 1999 par le député démocrate de gauche Pietro Gasperi-

ni. Plusieurs innovations ont été introduites dans ce texte par rapport à l'accord tripartite de 1993. D'abord, des élections peuvent avoir lieu également dans des établissements de moins de 15 salariés, si un accord collectif le stipule ou s'il y a une autorisation du ministère du Travail. Comme auparavant, le pouvoir contractuel de ces nouvelles RSU est partagé avec les organisations syndicales. Les modalités seront définies par des conventions collectives. Pour participer à la négociation collective, il faut faire preuve d'une représentativité égale à une moyenne de 5% des votants et des adhérents. En cas de désaccord sur la signature d'un contrat, une organisation syndicale ayant obtenu au moins 20 % des votes peut le soumettre à l'approbation des salariés. Les accords signés par des organisations ayant réuni soit 60 % des votes, soit 51 % d'une moyenne du nombre des voix et des adhérents ont une efficacité obligatoire *erga omnes*.

Comme déjà dans le passé, le syndicalisme s'est divisé devant de ce projet de loi, la CISL restant hostile à une intervention législative, la CGIL étant favorable au texte. L'opposition de la CISL a été relayée par un large front du refus qui va des organisations patronales aux partis de droite, en passant par 62 juristes et magistrats qui ont dénoncé le projet de loi comme anticonstitutionnel. En raison de la fragilité de la majorité parlementaire des partis de gauche et du centre au pouvoir, ce nouveau texte est, lui aussi, resté bloqué et on ne sait pas s'il va encore pouvoir être adopté avant la fin de la législature.

1. Cf. Udo Rehfeldt, « Défaite du syndicalisme confédéral aux référendums du 11 juin », *Chronique Internationale de l'IRES*, 35, juillet 1995.

2. Ancien ministre du Travail, G. Giugni était alors sénateur socialiste. Il était co-rédacteur du Statut des travailleurs de 1970.

Perspectives politiques incertaines

Au terme de notre analyse, nous pourrions être tenté de conclure, pour le syndicalisme italien, avec le constat d'une combinaison miraculeuse entre consolidation de la capacité sociale de représentation et obtention d'une reconnaissance extérieure sans institutionnalisation législative excessive. Une telle évaluation unilatéralement positive masquerait toutefois le talon d'Achille de ce système pluraliste qui est la division récurrente des organisations syndicales, notamment entre CGIL et CISL. Or, le bon fonctionnement de ce système dépend en grande partie de la coopération syndicale et de la reconnaissance par les autres acteurs sociaux, notamment patronaux. Le principal acteur patronal, la Confindustria est, lui aussi, soumis à des orientations fluctuantes, tiraillé entre une aile néolibérale cherchant exclusivement un abaissement

continu des coûts salariaux et une aile intéressée par un développement économique et social plus équilibré et plus concerté. La même incertitude caractérise les perspectives politiques. Les sondages donnent la coalition des libéraux de *Forza Italia*, des postfascistes de *Allianza nazionale* et des séparatistes de la *Lega Nord* gagnante aux prochaines élections générales prévues au printemps 2001. Or, les orientations néo-libérales et antisyndicales de ces partis sont largement connues, ne serait-ce que par l'expérience de leur bref passage au pouvoir en 1994-95. Leur retour au pouvoir peut cependant aussi constituer une occasion d'une reprise de la dynamique syndicale unitaire et d'un renouvellement de la mobilisation des salariés.

Sources :

Voir notes de bas de page.