

Confederazione Generale Italiana del Lavoro

Corso d'Italia 25

00185 Rome, Italie

Adresse e-mail: segreteria.landini@cgil.it

Secretariat of the European Social Charter

**F-67075 Strasbourg Cedex
social.charter@coe.int**

Observations de la CGIL

**concernantes le 23e Rapport national sur l'application de la Charte sociale européenne
présenté par le Gouvernement italien – Articles 2, 3, 4, 5, 6 et 20**

Rapport enregistré par le Secrétariat le 19 décembre 2025 – Cycle 2026

10 juillet 2026

Le 19 décembre 2025 le Gouvernement italien a présenté le 23^{ème} Rapport national sur l'application de la Charte Sociale Européenne Révisée (CSER).

La Confédération Générale Italienne du Travail (CGIL) et les Fédérations qui lui sont affiliées se félicitent de l'occasion de présenter leurs observations concernant le Rapport national susmentionné, en particulier en ce qui concerne les articles. 2, 3, 4, 5, 6, 20 et 24 de la CSER.

1. Observations générales

Le système de contrôle de la Charte Sociale Européenne est entré dans une nouvelle phase. Il est donc important d'examiner tout d'abord les problèmes fondamentaux soulevés par un tel système (1.1), avant d'aborder les lacunes en matière de ratification (1.2).

1.1.Le système de contrôle

La CGIL et les Fédérations qui lui sont affiliées formulent leurs critiques à l'égard du système de contrôle de la CSER actuellement en vigueur.

Comme on le sait, au lendemain de la réforme approuvée par la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 27 septembre 2022, les États parties se sont divisés en deux groupes: 16 États ont ratifié le protocole additionnel de 1995 sur les réclamations collectives et 26 États ne l'ont pas encore fait. Les pays du premier groupe (dont l'Italie) sont tenus de présenter - tous les quatre ans - un Rapport national destiné à répondre aux «questions ciblées» relatives aux articles de l'un des deux groupes dans lesquels, à son tour, la Charte a été divisée. Pour le cycle d'évaluation en cours, les États parties du premier groupe ont présenté avant la fin de 2025 leurs Rapports dans lesquels ils ont répondu à un nombre limité de «questions ciblées» relatives aux articles du groupe 1 (art. 2, 3, 4, 5, 6, 20). **Les Gouvernements ne seront tenus de présenter un Rapport actualisé sur les articles du groupe 1 qu'en 2033!**

Par conséquent, même après la réforme approuvée par la décision de septembre 2022, ce système restera inutilement compliqué, inefficace et peu transparent, comme le démontre le dernier Rapport du Gouvernement italien au sujet duquel nous présentons ici nos observations.

Le système de contrôle - pour être conforme à l'art. 21 de la CSE de 1961 - devrait au contraire être conçu de telle sorte que les pays qui, comme l'Italie, ont ratifié le protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives, présentent **tous les deux ans** un rapport complet

sur toutes les dispositions de la CSER qu'ils ont ratifiées et non uniquement sur 10 articles comme dans le cycle d'évaluation 2026. En outre, le Gouvernement devrait être tenu de présenter périodiquement un rapport sur le suivi des décisions du Comité européen des droits sociaux (CEDS) et des résolutions ou recommandations adoptées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la base desdites décisions.

La CGIL s'associe à l'avis juridique élaboré par la Confédération européenne des syndicats (CES) du 19 juin 2025 sur la question de savoir si le nouveau système de contrôle introduit par la décision de septembre 2022 est conforme à l'art. 21 CSE de 1961 et souhaite attirer l'attention du CEDS sur cette problématique. Exprime l'espoir que cela contribuera à rendre le système de contrôle efficace du point de vue juridique et factuel.

1.2. Dispositions non ratifiées

La seule disposition de la CSER non ratifiée par l'Italie est l'art. 25 (droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de l'employeur), pour lequel le Gouvernement italien a formulé une réserve lors de la ratification par la loi n. 30/1999.

La CGIL et les fédérations qui lui sont affiliées demandent donc au Gouvernement italien de vouloir ratifier l'article 25 susmentionné.

2. Observations spécifiques

Conformément au 23^{ème} Rapport national, les observations de la CGIL sont divisées en deux parties: la première partie comprend plusieurs remarques faites par la Confédération concernant les réponses données par le Gouvernement aux «questions ciblées»; seront également soulignés les points qui n'ont pas été abordés par le Gouvernement, mais qui auraient dû l'être puisqu'il s'agit de cas de non-conformité à la CSER (par. 3); la deuxième partie se concentre sur le non-respect par l'Italie de l'art. 24 CSER, à savoir une règle relevant du groupe 1 mais sur laquelle malheureusement aucune «question ciblée» n'a été posée au Gouvernement italien (par. 4).

Comme on vient de le dire, certaines des «questions ciblées» auxquelles le Gouvernement italien a répondu dans son 23^{ème} Rapport national concernent des articles du CSER dont le CEDS a déclaré la violation par l'État italien en réponse à une réclamation collective de la CGIL.

Or, la double voie de contrôle du respect de la CSER prévoit que, lorsqu'il y a une décision du CEDS constatant la violation d'un certain nombre de dispositions de la CSER, l'État concerné a une

charge d'argumentation plus élevée par rapport à ces mêmes dispositions lors de l'envoi périodique de ses Rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Charte: en particulier, l'État partie a une obligation spécifique de rendre compte des mesures qu'il entend adopter dans le cadre de la procédure parallèle des Rapports nationaux qui doivent être soumis au CEDS tous les quatre ans.

Il convient néanmoins de mettre tout de suite en évidence que le Gouvernement italien n'a pas respecté cette obligation spécifique en ce qui concerne les dispositions de la Charte invoquées par les réclamations collectives présentées par la CGIL et dont la violation a été constatée.

3. Observations de la CGIL concernant les réponses du Gouvernement aux questions ciblées

Art. 2 CSER – Le droit à des conditions de travail équitables

Art. 2, par. 1 - Temps de travail journalier et hebdomadaire raisonnable

La CGIL estime insuffisantes les réponses fournies par le Gouvernement concernant les «questions ciblées» visées à la lettre a). En effet, le gouvernement s'est limité à fournir une description de la législation et des conventions collectives et n'a pas abordé le problème des points critiques sensibles dans l'application de ces règles.

En ce qui concerne la nécessité de mettre en œuvre les dispositions de la CSER, nous pouvons rappeler les considérations faites par le CEDS qui estime insuffisante la simple mise en place de lois pour chercher de résoudre des situations déterminées. En effet, il faudrait **prévoir des mécanismes effectifs d'application des lois et des outils de contrôle sur sa même application** (pag. 39, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 1 September 2008). En outre, dès la première décision adoptée en 1998, le CEDS a répété que: «*the aim and purpose of the Charter, being a human rights protection instrument, is to protect rights not merely theoretically, but also in fact. In this regard, it considers that the satisfactory application of Article 7 cannot be ensured solely by the operation of legislation if this is not effectively applied and rigorously supervised*» (décision sur la réclamation collective n. 1/1998, *International Commission of Jurists v. Portugal*, point 32).

Or, le Gouvernement - en répondant aux «questions ciblées» visées au point a) - rappelle :

- les limites hebdomadaires, normales de 40 heures et moyennes de 48 heures au maximum, telles que fixées par le décret législatif n. 66/2003, en l'absence persistante de limites journalières "directes" dans la loi;

- les catégories de travailleurs pour lesquelles il peut être dérogé à la limite des 48 heures moyennes, parce que leur temps de travail, en raison de la nature de leur travail, n'est pas prédéterminé ou peut être déterminé par les travailleurs eux-mêmes (dits "travailleurs sans horaire") ;
- les catégories de travailleurs exclues du champ d'application du décret législatif n° 66/2003, pour lesquelles une législation sectorielle est en vigueur et qui, dans des circonstances normales, ne permet pas de dépasser la limite de 60 heures par semaine;
- les principes généraux de protection de la santé et de sécurité énoncés dans le décret législatif n° 81/2008,

assumant que le cadre réglementaire existant est suffisant pour garantir une durée de travail journalière et hebdomadaire raisonnable.

Cette reconstruction néglige toutefois le décalage entre ce que prévoient les normes et leur mise en œuvre effective sur les lieux de travail. Dans la pratique, le recours systématique à des dérogations, à des heures supplémentaires, à la disponibilité, au travail en équipe et aux facilités de flexibilité conduit dans de nombreux secteurs à des horaires excessifs et à des périodes de repos réduites. La fragmentation des prestations de travail et l'absence de contrôles effectifs rendent également difficile le suivi de ces phénomènes, la constatation des violations et une intervention rapide, ce qui compromet l'effectivité du droit à des conditions de travail équitables consacré par l'art. 2 CSER.

Secteurs dans lesquels les criticités sont structurelles

Le Gouvernement présente comme exceptionnelles des situations qui, en réalité, sont structurelles dans de nombreux secteurs productifs. Parmi ceux-ci figurent notamment les secteurs suivants:

- Logistique et transports
- Santé
- Surveillance privée
- Travail maritime
- Plateformes numériques.

Dans ces secteurs, les travailleurs sont fréquemment exposés à des charges de travail élevées, des rythmes intensifiés et des temps de repos insuffisants, avec ces effets significatifs sur leur santé et leur sécurité.

Le temps de travail des médecins non objecteurs de conscience. Non-conformité persistante à la CSER

À cet égard, le Gouvernement omet de rappeler la décision du CEDS du 12 octobre 2015 sur la réclamation collective n° 91/2013, *CGIL c. Italia*, par laquelle le Comité a affirmé l'état de violation des droits des femmes qui souhaitent accéder en Italie au traitement d'interruption volontaire de grossesse (IVG) et a reconnu **la compromission de la position des médecins non objecteurs de conscience** appelés à prendre en charge la demande globale de prestations d'IVG, en raison de la désorganisation des hôpitaux et des Régions face au grand nombre de médecins objecteurs de conscience.

À cette occasion le Comité a reconnu que la CGIL, organisation réclamante, a fourni «*a wide range of evidence demonstrating that non-objecting medical practitioners face several types of cumulative disadvantages at work both direct and indirect, in terms of workload, distribution of tasks, career development opportunities etc.*» (point 241), alors que le Gouvernement italien «*has provided virtually no evidence contradicting the evidence supplied by CGIL. It has not demonstrated that discrimination is not widespread*» (point 242).

En ce qui concerne l'objet de la réclamation n° 91/2013, l'art. 2, par. 1, CSER revêt une importance particulière; cet article exige, afin de garantir le droit à des conditions de travail équitables, la fixation d'une durée de travail quotidienne et hebdomadaire raisonnable.

Bien que la CSER ne quantifie pas expressément ce qu'on entend par "durée raisonnable", le CEDS interprète cette expression en l'adaptant aux différentes situations concrètes soumises à son jugement (page 27, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 1 Septembre 2008). Dans le cas soumis au jugement du Comité en 2013, il faut tenir compte des considérations formulées par la CGIL concernant la charge de travail relative aux traitements IVG, qui relève entièrement de la catégorie des sujets qui décident de ne pas soulever d'objection de conscience, et du fait que le nombre des médecins non objecteurs se révèle tout à fait insuffisant pour y faire face. Cette situation, en plus d'affecter le droit d'accès des femmes au traitement IVG, a une incidence sur les mêmes modèles organisationnels des établissements hospitaliers et donc sur l'organisation du travail et sa répartition entre le personnel médical et celui qui exerce les activités auxiliaires.

Compte tenu de l'insuffisance persistante du nombre de médecins qui ne soulèvent pas d'objection de conscience en Italie, la répartition de la charge de travail est susceptible encore aujourd'hui de se traduire par la définition d'horaires de travail, journaliers et hebdomadaires, tout à fait déraisonnables, l'accès à la prestation de santé requise devant être garanti "dans tous les cas" comme le prescrit l'art. 9 de la loi n° 194 de 1978.

Le cas du travail maritime

En ce qui concerne la réponse du Gouvernement à la «question ciblée» visée à la lettre b), la CGIL fait observer que la grande majorité des activités professionnelles dans le secteur maritime prévoit que les temps de repos soient pris à bord. Cela justifie que la durée hebdomadaire du travail puisse être prolongée jusqu'à 72 heures par semaine.

Compte tenu de cela, le cadre réglementaire régissant le temps de travail en Italie est **en théorie** conforme à la réglementation internationale, dans la mesure où il fait l'objet de dérogations dans le cadre des négociations d'entreprise et ne garantit pas un cadre de protection clair en matière d'heures de travail et de repos, ni en matière de rémunération.

Et pourtant le véritable nœud du problème ne réside pas dans les règles légales, mais dans la **cohérence entre les horaires consignés dans les registres officiels de bord et ceux réellement effectués à bord.**

Dans de nombreux cas, les registres officiels ne reflètent pas l'organisation concrète du travail, caractérisée par le travail en équipes tournantes prolongé, une disponibilité permanente et des activités qui se prolongent au-delà des horaires déclarés.

Dans la navigation à courte distance, les équipages devraient être présents à bord en nombre suffisant pour assurer la relève dans les équipes tournantes, compte tenu de la durée de la navigation (par exemple, si la navigation dure plus de huit heures, il faudra prévoir trois équipages pour garantir un repos consécutif de 11 heures).

Cet écart entre la norme et la pratique engendre des zones d'ombre qui ont des répercussions sur la sécurité, le bien-être de l'équipage et la bonne application des droits.

La situation est particulièrement critique dans le **secteur du remorquage portuaire**, où le recours au repos à bord répond exclusivement à des besoins organisationnels et pourrait être évité partout où il est pratiqué, compte tenu de la nature même du service.

La priorité est donc de réécrire, dans les conventions collectives et les accords d'entreprise, les règles relatives à l'organisation du temps de travail et à la rémunération pendant les congés et les temps de repos, et de garantir des outils de vérification, de transparence et de contrôle qui permettent de faire en sorte que le temps de travail effectif corresponde pleinement à celui qui est dû, exigible et formellement enregistré, et qu'il soit rémunéré conformément au statut professionnel du marin et à la prestation effectivement fournie.

Effectivité des contrôles

Le Gouvernement n'aborde pas de manière adéquate le problème de l'efficacité des contrôles. Le rappel aux activités d'inspection de l'Inspection nationale du travail (à partir de maintenant, INT) et

de l'Institut national de la sécurité sociale (à partir de maintenant, INPS) est générique et ne fournit pas suffisamment de données, en particulier sur:

- le nombre d'infractions constatées en matière de temps de travail
- l'utilisation abusive des heures supplémentaires
- le non-respect des repos journaliers et hebdomadaires
- les sanctions effectivement appliquées.

En outre, il n'est fait aucune mention des graves insuffisances de personnel des organes d'inspection, qui limitent concrètement la capacité de surveillance et rendent souvent inefficaces les garanties prévues par la loi.

Traitement des périodes de disponibilité "inactives"

Le Gouvernement offre une réponse approximative à la «question ciblée» visée au point c).

Ni le législateur italien, ni la négociation collective n'ont spécifiquement fixé les cas dans lesquels la disponibilité «inactive» est considérée comme temps de travail; au contraire, ils excluent parfois expressément que la disponibilité «inactive» soit en général qualifiée d'horaire de travail.

Une influence positive sur la jurisprudence italienne est venue de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 21 février 2018, C-518/15, *Rudy Matzak*. La Cour de Cassation italienne, par son arrêt du 19 décembre 2019, n° 34125, modifiant sa propre orientation précédente et en considération le *jus superveniens* constitué par l'arrêt précité de la Cour de Luxembourg, a formulé un nouveau principe de droit: «le service de disponibilité immédiate fourni par le dirigeant médical en jour férié - sur la base de la convention collective nationale de travail (à partir de maintenant, CCNT) - oblige l'entreprise sanitaire à accorder un repos compensateur, indépendamment de la demande préalable du salarié, si ce service – en ce qui concerne la contrainte résultant, sous l'aspect géographique et temporel, de la discipline de l'entreprise sur l'obligation d'être physiquement présent sur le lieu du travail - limite de manière objective les possibilités du dirigeant médical de se consacrer à ses intérêts personnels et sociaux». La méthode d'enquête proposée par la Cour de Justice et reprise par la Cassation italienne dans l'arrêt n° 34125/2019 ne semble pas encore suffisamment valorisée par toute la jurisprudence de fond.

Il résulte de ce qui précède que la conformité du système italien sur ce point spécifique à l'art. 2, par. 1, CSER est liée à l'évolution de la jurisprudence. Une intervention législative serait utile pour fournir les indices sur la base desquels le juge peut qualifier la disponibilité "inactive" comme temps de travail et permettre aux inspecteurs du travail de sanctionner adéquatement les comportements en violation.

En conclusion, l'art. 2, par. 1, CSER exige, afin de garantir le droit à des conditions de travail équitables, la fixation d'une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire.

Dans certaines situations concrètes, rappelées ci-dessus, la durée de travail journalière et hebdomadaire n'est pas raisonnable et des problèmes se posent quant à la jouissance effective du repos par les travailleurs.

Conformément aux indications du Comté, la CGIL juge insuffisante la simple mise en place de lois pour tâcher de résoudre certaines situations. Il est en effet nécessaire de mettre en place des mécanismes efficaces d'application des réglementations et des outils de contrôle sur cette même application à ce jour inadéquats ou inexistants.

Pour toutes ces raisons la CGIL estime qu'il existe des éléments importants de non-conformité dans la situation italienne par rapport à l'art. 2, par. 1, CSER et invite le CEDS à maintenir un suivi attentif de cette même situation.

.

Art.3 – Droit à la sécurité et l'hygiène dans le travail

Art. 3, par. 1 – Politique nationale en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail

Dans le système italien, le seul risque psychosocial effectivement reconnu par la loi et dont les effets se manifestent dans des symptômes ou dans la morbidité de la sphère psychique ou physique est le **stress lié au travail**.

Cependant, il manque en la matière une systématisation de type analytique et complète. Les maladies professionnelles liées au stress lié au travail sont partiellement reconnues par les tableaux du Ministère du Travail et de l'Institut national pour l'assurance contre les accidents du travail (à partir de maintenant, INAIL), et la reconnaissance de l'étiologie causale du travail est encore très incertaine.

Les risques liés aux différences de genre, à la technicité et à tous les risques découlant de l'organisation du travail ou de ses modifications restent encore méconnus.

Il n'existe actuellement aucune législation spécifique sur les risques liés au **changement climatique** (par exemple, l'urgence liée à la chaleur extrême). De fait le Gouvernement italien a jusqu'à présent délégué aux Régions et aux Communes la question: les autorités locales ont émis de nombreuses ordonnances de suspension de l'activité dans certains contextes (bâtiment, agriculture et

chantiers routiers), mais elles visent à tenter d'éviter les phénomènes en aval des expositions, faute d'instruments structurels nationaux pour la protection de la santé et du revenu, indispensables à la mise en œuvre des mesures de prévention prévues par le Protocole-cadre pour l'adoption de mesures de maîtrise des risques professionnels liés aux urgences climatiques sur le lieu de travail du 2 juillet 2025.

Les livreurs à vélo sont exclus de la mesure gouvernementale qui vient d'être publiée au Journal officiel pour protéger les travailleurs contre les «**situations climatiques exceptionnelles**». Ils ne peuvent accéder aux formes d'intégration salariale alors qu'ils exercent une activité les exposant directement à des températures extrêmes. Les travailleurs indépendants sont également exclus.

De manière plus générale, la question de la **protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants et des personnes qui exercent une activité sur une plateforme numérique** reste en suspens: les coûts de prévention, de surveillance sanitaire, de la formation et d'équipements de travail sont à la charge du travailleur (article 21 du décret législatif n° 81/2008).

Dans l'élaboration de l'Evaluation des Risques (Document d'Evaluation des Risques - DVR), il y a encore beaucoup d'efforts à faire en matière de protection des groupes de travailleurs exposés à des risques particuliers, comme l'exige l'art. 28 du décret législatif n. 81/2008. En particulier, avec l'augmentation de l'âge moyen des travailleurs, les accidents du travail et les maladies professionnelles sont fréquents dans les segments les plus faibles.

Art. 3, par. 2 – Règlements de sécurité et d'hygiène dans le travail

En ce qui concerne les réponses du Gouvernement aux «questions ciblées» visées à la lettre b), il convient de dénoncer ce que la CGIL considère comme une violation de l'art. 3 du CSER. En effet, l'art. 1-bis du décret-loi n° 159 du 31 octobre 2025, converti dans la loi n° 198 du 29 décembre 2025, a établi que dans les entreprises du secteur du tourisme et de l'hôtellerie ainsi que dans les établissements de distribution d'aliments et de boissons, la formation aux risques professionnels et à la sécurité au travail peut être différée, car elle peut être achevée dans les 30 jours suivant l'instauration de la relation de travail ou le début de la mission s'il s'agit de travail intérimaire.

L'État italien a ainsi introduit une disposition incompatible avec le droit à la sécurité et à la santé au travail garanti par l'art. 3 CSER, dans la mesure où elle vise à assouplir les contraintes imposées aux professionnels du secteur au détriment de la sécurité.

L'art. 3 CSER, en plus d'imposer une obligation de contenu positif, ne permet nullement à l'État italien d'abaisser, comme c'est le cas avec l'art. 1-bis du décret-loi n° 159/2025, les niveaux de prévention des risques à travers une norme qui a pour effet objectif d'exposer les travailleurs du secteur à un risque plus élevé en raison d'un manque de formation lors de l'embauche.

L'art. 1-bis du décret-loi n° 159/2025 introduit en effet une grave dérogation au principe général de prévention, qui impose une formation spécifique en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail lors de l'embauche.

Le principe de la concomitance de la formation est consacré par l'art. 37, alinéa 4, lettre a) du décret législatif n° 81/2008, qui transpose l'art. 12 de la Directive n° 89/391/CEE.

Art. 3, par. 3 – Mesures de contrôle sur l'application des règlements en matière de sécurité et d'hygiène dans le travail

Si l'on observe les données de l'INAIL de ces dernières années on s'aperçoit que le segment des entreprises opérant dans les chaînes des marchés publics et de la sous-traitance enregistre le plus grand nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Même la récente **introduction dudit «permis à crédit»** pour le seul secteur du bâtiment, qui aurait dû servir de critère de distinction pour la régularité des conditions contractuelles et de santé et sécurité au travail, n'a pas aidé à surmonter cette situation grave.

Depuis des années, les organisations syndicales mènent des campagnes pour la régularité et la protection des travailleurs et des travailleuses dans le cadre des marchés publics et de la sous-traitance, mais aucune initiative efficace n'a jamais été prise par le Gouvernement en ce sens. Dans la grave situation décrite ci-dessus, la CGIL a lancé une collecte de signatures pour un projet de loi d'initiative populaire intitulé «I diritti non si appaltano».

L'adoption du décret législatif n° 81/2008 a constitué un progrès réglementaire indéniable en Italie.

Malgré cela, le CEDS, dans ses cycles d'évaluation périodiques (Conclusions Italie 2009 et 2013), a déclaré que l'Italie n'était pas en conformité avec l'article 3, par. 1, de la CSER, en raison de l'absence d'une politique nationale cohérente en matière de santé et de sécurité au travail. Lors du cycle d'évaluation de 2017 également, le Comité a demandé des éclaircissements sur les mesures prises par l'Italie pour faire face à l'augmentation des accidents du travail chez les travailleuses et les travailleurs en situation de précarité, ainsi que pour évaluer l'impact du décret n° 81/2008 sur les accidents impliquant des travailleuses et des travailleurs immigrés. En outre, le CEDS a demandé des informations complémentaires sur la manière dont l'Italie gère les risques psychosociaux, tels que le stress lié au travail, les agressions, la violence et le harcèlement, ainsi que sur la manière dont elle garantit la santé et la sécurité des travailleuses et travailleurs domestiques, temporaires, indépendants et transgenres (cf. également la réclamation collective n° 249/2025, *UIL c. Italie*, p. 6).

Dix ans après le cycle d'évaluation 2017, nous constatons qu'en Italie la situation générale se caractérise par:

- a) la répétition systématique d'accidents du travail, certaines catégories étant particulièrement touchées; il suffit d'observer les données INAIL de ces dernières années sur les accidents des travailleurs précaires, intermittents et discontinus: ils sont presque deux fois plus nombreux que ceux des travailleurs standards, avec des pics encore plus élevés chez les femmes et les travailleurs migrants;
- b) l'augmentation du nombre de décès liés à ces accidents du travail;
- c) l'existence de lacunes importantes dans les activités d'inspection et de prévention, ainsi que de vides significatifs dans les effectifs des structures chargées de ces activités (cf. également la réclamation collective n° 249/2025, *UIL c. Italie*, p. 22).

L'ensemble de ces éléments indique l'existence d'un déficit structurel dans l'application de la législation en matière de protection. Seulement à titre d'exemple, il est prévu de pouvoir invoquer l'article 44 du décret législatif n° 81/2008, qui protège de toute conséquence préjudiciable le travailleur qui s'éloigne de son lieu de travail ou d'une zone dangereuse «en cas de danger grave, immédiat et inévitable». Cependant, cette disposition n'est pratiquement jamais appliquée.

Conformément aux indications du CEDS, la CGIL juge, y compris dans ce cas, insuffisante la simple mise en place de lois pour tâcher de résoudre certaines situations. Il est en effet nécessaire de mettre en place des mécanismes efficaces d'application des réglementations et des outils de contrôle sur cette même application, à ce jour inadéquats ou inexistants. En outre, la responsabilité des États membres en matière de respect des dispositions de la CSER comprend également le suivi de leurs collectivités locales et régionales chargées d'élaborer des politiques et des mesures d'accès effectif au droit à la sécurité et à la santé au travail. De manière significative, le Comité a affirmé à cet égard que: *«evenif under domestic law local or regional authorities, trade unions or professional organisations are responsible for exercising a particular function, states party to the Charter are still responsible, under their international obligations to ensure that such responsibilities are properly exercised»* (décision sur la réclamation collective n° 15/2003, *European Roma Rights Center v. Greece*, point 29).

D'ailleurs, l'art. 1-bis du décret-loi n° 159/2025, en ce qu'il prévoit que, dans les entreprises du secteur du tourisme et de l'hébergement ainsi que dans les établissements de restauration, la formation aux risques professionnels et à la sécurité au travail peut être reportée, dans la mesure où elle peut être achevée dans les 30 jours suivant la conclusion du contrat de travail ou le début de la mission s'il s'agit de travail intérimaire, constitue manifestement une violation de l'art. 3, par. 1, CSER, pris isolément ou en liaison avec l'art. E (*Non-discrimination*).

Pour toutes ces raisons la CGIL estime que des éléments importants de non-conformité dans la situation italienne par rapport à l'art. 3, parr. 1, 2 et 3 CSER persistent et invite le CEDS à maintenir un suivi attentif de cette même situation.

Art. 4 –Droit à une rémunération équitable a

Art. 4, par. 3 – Droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale

En référence à la réponse donnée par le Gouvernement italien à la «question ciblée» visée à la lettre a), la CGIL souligne que le décret législatif n° 96/2026 a été publié au Journal officiel n° 125 du 1^{er} juin 2026, par lequel l'État italien a l'intention de transposer la Directive n° 2023/970 sur la transparence des rémunérations.

C'est assez connu, même si le Gouvernement n'en fait pas mention, que la situation de l'État italien est depuis des années en violation de la CSER.

Par la décision du 6 décembre 2019 (publiée le 29 juin 2020) sur la réclamation collective n° 133/2016, *University Women of Europe v. Italy*, le CEDS a jugé que la situation violait aussi bien l'art. 4, par. 3 que l'art. 20, lettre c) de la CSER.

En particulier, pour ce qui est de l'art. 4, par. 3, le CEDS a estimé qu'il n'avait pas été démontré que les systèmes de classification des tâches étaient appliqués et utilisés efficacement dans la pratique visant à prévenir la discrimination salariale fondée sur le sexe. En outre, il n'a pas non plus été démontré que la législation sur la transparence des rémunérations (art. 46 du décret législatif n° 198/2006) est appliquée dans la pratique comme un instrument permettant aux travailleurs ou aux partenaires sociaux de prendre les mesures appropriées comme, par exemple, contester la discrimination salariale devant les tribunaux. À la lumière de ce qui précède, le CEDS estimait que dans la pratique l'obligation d'assurer la transparence salariale n'était pas remplie (point 52 de la décision).

Pour ce qui est de l'art. 20, lettre c), CSER, le Comité a estimé que, bien que l'Italie soit depuis longtemps engagée à mettre en œuvre des mesures et des actions positives visant à promouvoir une plus grande participation des femmes au marché du travail et, par conséquent, à favoriser l'égalité, le taux de participation de femmes reste faible. Il a été relevé une différence marquée dans le taux d'occupation entre les femmes et les hommes, qui frappe en particulier les femmes du Sud. En outre, le Comité a observé que **les femmes sont concentrées dans l'économie informelle et dans les secteurs à bas salaires**, ce qui perpétue la ségrégation professionnelle verticale et horizontale entre

hommes et femmes ainsi que l'écart de rémunération entre les sexes. Compte tenu de la taille de l'économie informelle, le CEDS a estimé que l'indicateur de l'écart de rémunération entre les sexes basé sur des statistiques recueillies dans le marché du travail formel et excluant les activités de l'économie informelle ne reflétait pas pleinement la réalité. Il n'existe aucune preuve de progrès mesurable dans la lutte contre les inégalités entre les sexes sur le marché du travail. En conséquence, le CEDS a estimé que ni l'obligation de collecter des données statistiques sur les salaires, ni l'obligation de prendre des mesures visant à promouvoir le droit à l'égalité des chances pour les femmes sur le marché du travail n'avaient été remplies.

À la suite de sa décision du 29 juin 2020, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 17 mars 2021 une Recommandation (CM/RecChS(2021)10) par laquelle (en plus de prendre acte de la décision du CEDS et des déclarations faites par le Gouvernement au sujet des obligations de transparence concernant les conditions de travail imposées aux entreprises publiques et privées conformément à l'art. 46 du décret n° 198/2006), il a été recommandé à l'Italie de: a) renforcer les mesures visant à mettre en œuvre dans la pratique la législation sur la transparence des salaires en tant qu'instrument permettant aux travailleurs ou aux partenaires sociaux de prendre des mesures appropriées comme, par exemple, contester la discrimination salariale devant les tribunaux; b) réexaminer et renforcer les actions positives existantes visant à promouvoir une plus grande participation des femmes au marché du travail et à réduire la ségrégation professionnelle; c) envisager de nouvelles mesures pour accroître la participation des femmes au marché du travail et recueillir davantage de données sur cette participation.

Enfin, le CEDS estime (*Constats 2023*, présentés en mars 2024) que :

- la situation de l'État italien n'a pas été rendue conforme à l'art. 4, par. 3, ni à l'art. 20, lettre. c), CSER, car, malgré certaines améliorations concernant l'accès aux informations sur les rémunérations, dans la pratique aucun progrès n'a été démontré au sujet de la mise en œuvre et de l'utilisation effectives des systèmes de classification des tâches en vue de prévenir la discrimination salariale entre les genres, et il n'existe aucune preuve que le concept d'«emploi de valeur égale» est correctement défini dans la jurisprudence nationale (p. 167);

- la situation n'a pas été rendue conforme à l'art. 20, lettre c), CSER, car, bien que ledit **gender pay gap unadjusted** (concernant la comparaison des "salaires horaires bruts" des hommes et des femmes) reste inférieur à la moyenne européenne, le Gouvernement n'a fourni aucune preuve concrète des mesures prises pour réduire les dimensions de l'économie informelle et **améliorer la collecte de données** qui reflètent plus précisément la réalité en matière d'emploi et de salaire des femmes.

C'est dans ce contexte de violation manifeste de la CSER qu'a été adopté le décret législatif n°

96/2026, dont l'art. 3, alinéa 1, lettre g), contient la définition de "travail de valeur égale".

Cependant, le décret législatif ne met pas - comme demandé par l'art. 4 de la Directive 2023/970 - à la disposition des partenaires sociaux des «instruments et des méthodologies» afin de soutenir et guider l'évaluation et la comparaison de la valeur du travail.

La solution adoptée par le législateur italien est celle du renvoi aux «conventions collectives nationales de travail et aux dispositions légales»; ce sont ces sources qui «assurent des systèmes de détermination et de classification des rémunérations fondés sur des critères objectifs et neutres à l'égard du genre, propres à garantir l'égalité de rémunération pour un même travail ou pour un travail de valeur égale» (art. 4, alinéa 1). D'autre part, les systèmes de classification et de classement «prévus par les CCNT, la négociation décentralisée (...) ou par la loi constituent l'instrument de référence aux fins de comparaison, dans la mesure où ils répondent aux critères visés à l'alinéa 3»; des systèmes de classification professionnelle et d'évaluation décidés unilatéralement par l'employeur sont également autorisés pour la détermination des rémunérations, en complément de ce que prévoit la CCNT (alinéa 4). Enfin, la simple « application d'une convention collective nationale de travail conclue par des organisations syndicales comparativement les plus représentatives sur le plan national, comprenant les systèmes de classification professionnelle, de classement et de traitement économique, constitue une **présomption de conformité aux principes d'égalité salariale et de transparence**» (alinéa 1).

Or, on estime que le renvoi à une CCNT générique - dans un pays qui en voit plus de 1000 déposés au Conseil national de l'économie et du travail (à partir de maintenant, CNEL) - est insuffisant pour assurer la transposition correcte de la Directive 2023/970. Nous pouvons donc affirmer que **la législation nationale ne fixe aucun paramètre valable pour déterminer l'égalité de valeur du travail effectué** (cf. CEDS, décision du 29 juin 2020, *University Women of Europe v. Italy*, point 148).

Quant aux «innovations significatives» qui auraient été introduites dans le système juridique italien lors de la transposition de la Directive 2023/970, il faut tenir compte des éléments suivants.

L'alinéa 1 de l'art. 6 du décret législatif n° 96/2026 prévoit que « les employeurs rendent accessibles aux travailleurs les critères utilisés pour déterminer la rémunération et les niveaux de salaire, élaborés sur la base de l'art. 4, ainsi que ceux établis pour la progression économique des travailleurs».

L'alinéa 1 de l'art. 7 prévoit que « les travailleurs ont le droit de demander et de recevoir par écrit, dans un délai de deux mois à compter de la demande, y compris par l'intermédiaire de leurs représentants ou des organismes pour l'égalité de traitement, sur délégation spécifique, **les informations sur les niveaux moyens de rémunération, répartis par sexe, des catégories de travailleurs effectuant le même travail ou un travail de valeur égale....**».

Or, contrairement à ce qui est prévu par la Directive 2023/970, pour le décret législatif n° 96/2026 le «niveau de rémunération» (et donc les informations que les employeurs italiens doivent fournir conformément à l'art. 7) ne comprend que les «éléments continus et fixes», avec «exclusion des traitements économiques individuels et non structurels en tant que composantes de la rémunération reconnues à titre personnel, discrétionnaire ou temporaire...» (art. 3, alinéa 1, lettre b).

Cette exclusion pose problème, si l'on considère que la notion de «niveau de rémunération» ainsi formulée constitue le critère de référence pour les vérifications visant à contrôler les différences de rémunération entre travailleuses et travailleurs exerçant un même travail ou un travail de valeur égale, prestations ainsi évaluées selon les critères de l'art. 4 du décret n° 96/2026.

En effet, aux «niveaux de rémunération moyens» fait d'abord référence la définition de l' «**écart de rémunération entre les genres**» (art. 3, alinéa 1, lettre c).

Sur ce point - comme le soutient une doctrine - nous devons dégager le terrain de la donnée rassurante qui voit l'Italie en excellente position avec un écart salarial entre les genres de 2,2%, comparé à celui de 12% de la moyenne européenne de 2023 (voir aussi le considérant 15 de la Directive 2023/970). Cette donnée fait référence au *gender pay gap unadjusted* déjà cité, c'est-à-dire à la comparaison entre les «salaires horaires bruts» des hommes et des femmes, alors que les différences de revenus du travail restent impressionnantes en Italie et que l'écart entre le salaire horaire et les niveaux de revenu dépend - comme on le sait - de nombreux facteurs (et s'explique en partie par la discrimination): horaires réduits, temps partiel involontaire, interruption de carrière pour des périodes de soins généralement à la charge de la femme ou pour une dévalorisation de certains emplois à prédominance féminine (tourisme, services à la personne, services en général). **C'est aussi dans la non-reconnaissance des éléments exclus de la définition visée à l'art. 3, alinéa 1, lettre b), décret n° 96/26, que se cache la véritable disparité salariale.**

En outre, il faut prendre en compte que les employeurs peuvent remplir l'obligation d'information susmentionnée «... en publiant sur leur intranet ou dans la zone réservée du site internet de l'entreprise des informations sur les niveaux de rémunération...» (art. 7, alinéa 2).

À la lumière de ce qui précède, on estime que la situation de l'État italien est toujours en violation de l'art. 4, par. 3, et de l'art. 20, lett. c), CSER, dans la mesure où:

- le nouveau décret n° 96/2026 n'établit aucun paramètre valable pour déterminer la valeur égale du travail;
- le décret n° 96/2026 exclut de la notion de «niveau de rémunération» - et donc des informations que les employeurs doivent fournir conformément à l'art. 7 - les éléments de rémunération variables

et reconnus sur une base personnelle, en contradiction avec ce que prévoit l’art. 46 du décret législatif n° 198/2006 pour le rapport bisannuel (norme ensuite précisée par les décrets ministériels: voir la réponse du Gouvernement aux «questions ciblées» visées à la lettre c);

- le décret n° 96/2026 a fait usage de la faculté douteuse prévue par la Directive 2023/970 d’exempter les employeurs employant moins de 50 salariés de l’obligation de transparence sur les critères de progression économique;

- le Gouvernement n’a fourni aucune preuve concrète des mesures prises pour réduire les dimensions de l’économie informelle et améliorer la collecte de données qui reflètent plus précisément la réalité en matière d’emploi et de salaire des femmes.

Enfin, il faut souligner que, conformément à l’art. 2 du décret n° 96/2026, restent exclus du champ d’application de la nouvelle réglementation **tous les travailleurs indépendants**, tels que les collaborateurs coordonnés et continus ex art. 409, n. 3, du Code de procédure civile, les collaborateurs occasionnels et les travailleurs inscrits à la TVA, sauf dans les cas où s’applique l’art. 2, alinéa 1, du décret législatif n° 81/2015 sur les collaborateurs hétéro-organisés et sauf dans le cas des faux travailleurs indépendants.

Il convient de signaler à ce propos que le travail indépendant et les professions organisées sous forme non subordonnée constituent une part importante du marché du travail italien et présentent des dynamiques de genre spécifiques. Les données les plus récentes confirment que l’écart de rémunération entre les femmes et les hommes dans le travail indépendant est structurel et significatif. Selon les calculs effectués sur la base des données de l’INPS (2024), l’écart de rémunération entre les femmes et les hommes dans les professions libérales en Italie se situe autour de 20 %, avec des pics encore plus élevés dans certains secteurs professionnels et hautement qualifiés. Une étude récente du centre de recherche Censis sur le barreau italien montre que le revenu moyen des hommes est plus de deux fois supérieur à celui des femmes, avec un écart annuel d’environ 30.580 euros, ce qui témoigne d’un écart structurel qui ne peut être imputé uniquement aux différences de nombre d’heures travaillées ou à l’ancienneté.

Art. 5 – Droit syndical

En ce qui concerne la réponse fournie par le Gouvernement à la «question ciblée» visée à la lettre a) relative aux mesures adoptées pour encourager ou renforcer la liberté positive d’association des travailleurs, la CGIL fait observer que **la violation de l’art. 5 CSER persiste en ce qui concerne la liberté d’organisation des militaires.**

La CGIL a déposé en 2016 une réclamation collective concernant l'impossibilité pour les membres de la *Guardia di Finanza* de constituer des syndicats, d'exercer des activités syndicales, d'exercer le droit de négociation collective et le droit de grève (récl. n° 140/2016).

Dans sa décision du 22 janvier 2019 (rendue publique le 7 juin 2019), le CEDS, tout en prenant acte de la décision de la Cour constitutionnelle n° 120/2018 - qui a déclaré l'illégitimité de l'art. 1475, alinéa 2, du décret législatif n° 66/2010 (Code de l'organisation militaire) parce que en contradiction avec l'art. 117, alinéa 1, de la Constitution italienne, en relation à l'art. 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'art. 5, 3^{ème} période, de la CSER -, a toutefois estimé que la législation italienne sur les droits syndicaux des membres de la *Guardia di Finanza* ne respectait pas les artt. 5 et 6 CSER. En particulier, le CEDS a constaté une violation de l'art. 5:

- dans la mesure où la création d'un syndicat par les agents de la *Guardia di Finanza* restait soumise à l'autorisation préalable du Ministre de la Défense (point 83);
- dans la mesure où les agents de la *Guardia di Finanza* se voient toujours imposer une interdiction absolue d'adhérer à «d'autres syndicats» et sont ainsi privés d'un «moyen efficace de faire valoir leurs intérêts économiques et sociaux» (points 88, 89, 92 et 93).

Après l'entrée en vigueur, en mai 2022, de la loi n° 46/22, qui a introduit pour la première fois dans le système juridique italien la possibilité pour le personnel des forces armées et des forces de police à statut militaire (dont la *Guardia di Finanza*) de constituer et d'adhérer à des **associations professionnelles à caractère syndical (ci-après, APCSM)**, **l'évaluation négative du CEDS à l'égard du système italien a été en partie confirmée.**

Le CEDS estime (*Constats* 2023, présentées en mars 2024) que **la situation de l'État italien n'est pas conforme à l'art. 5 CSER dans la mesure où la législation italienne** maintient en vigueur l'interdiction absolue pour les membres de la *Guardia di Finanza* de s'inscrire à «d'autres syndicats».

En particulier, l'art. 1476-quater du décret législatif n° 66/2010 impose une série d'interdictions aux APCSM, parmi lesquelles celle «d'adhérer à des associations syndicales autres que celles constituées conformément aux dispositions du présent chapitre ou de se fédérer, de s'affilier ou d'entretenir **des relations de nature organisationnelle ou conventionnelle**, même par l'intermédiaire d'autres organismes ou organisations, avec ces mêmes associations» (cf. alinéa 1, lettre g).

L'article 941-quinquies, alinéa 4, du décret du Président de la République n° 90/2020, introduit par le décret ministériel n° 9/2025, dispose textuellement: «Aux fins de l'application de l'art. 1476-quater, alinéa 1, lettre g), du Code, les relations de nature organisationnelle ou conventionnelle, établies à quelque titre que ce soit et sous quelque forme que ce soit, comprennent:

- a) l'utilisation de biens et d'infrastructures, y compris informatiques et télématiques;

- b) la sous-traitance de services destinés aux adhérents ou à des fins associatives;
- c) toute autre prestation fournie à ses adhérents».

L'interdiction d'entretenir des relations de nature organisationnelle implique l'impossibilité pour l'APCSM de déléguer son organisation interne à d'autres syndicats, d'utiliser les structures d'autres syndicats et, plus généralement, d'opérer des imbrications avec d'autres syndicats sur le plan organisationnel. L'interdiction d'entretenir des relations de nature conventionnelle, en revanche, exclut les simples activités contractuelles ou même la simple prestation de services, **ce qui a une incidence sur la liberté de l'APCSM** soit en tant qu'association syndicale soit en tant qu'association de droit privé en tant que telle.

Cette interdiction est absolue, étant donné que l'art. 941-sexies autorise les APCSMS à faire appel à des professionnels (à condition qu'ils ne soient pas militaires) inscrits aux ordres professionnels concernés pour l'assistance fiscale et le conseil à leurs adhérents.

Les APCSMS ne peuvent conclure de conventions avec des centres d'aide tels que les CAAF ou avec des organismes d'aide tels que l'INCA, sous peine d'être radiées du Registre visé à l'art. 3 de la loi n° 46/2022.

Cette disposition vise à éliminer tout risque de relation, quelle qu'en soit la nature, entre les APCSMS et les organisations syndicales d'autres secteurs, y compris, puisqu'elles ne sont pas expressément exclues, les associations syndicales des membres de la police d'État et de la police pénitentiaire. **Il s'agit là d'une interdiction aberrante si l'on considère que ces associations font partie du même secteur de négociation** et que, de ce fait, elles participent conjointement avec les APCSMS à cette relation syndicale.

À l'appui de ces observations, il faut tenir compte de la réclamation collective n° 252/2025 déposée le 8 septembre 2025 par l'*Organisation européenne des associations et syndicats militaires (EUROMIL)* contre l'Italie, dans laquelle sont également dénoncés d'autres cas de violation de la CSER.

Art.6 – Droit de négociation collective

Art.6, par. 1– Droit de consultation paritaire

Dans sa réponse à la «question ciblée» visée à la lettre a), le Gouvernement rappelle que l'Italie, compte tenu du pourcentage élevé de couverture contractuelle (la base de données du CNEL certifie

l'application des CCNT signées par les syndicats comparativement plus représentatifs – CCNT *leaders* - à bien plus de 90 % des travailleurs), devrait être à l'abri de l'obligation d'adopter le « plan d'action » visé à l'art. 4 de la Directive n° 2022/2041.

Cependant, on pourrait arriver à des conclusions différentes si on tenait compte du fait que cette photographie rassurante de notre système de négociation se fonde sur des données d'une fiabilité incertaine (bien qu'il ne soit pas facile de quantifier l'importance de l'erreur), étant donné que les pourcentages de couverture des CCNT attestés par la base de données du CNEL sont tirés des déclarations Uniemens sur la convention collective appliquée faites par les entreprises dans leur déclaration mensuelle aux fins de la sécurité sociale (art. 16-*quater* du décret-loi n° 76/2020) et donc, étant donné que ces déclarations constituent le respect d'une obligation légale précise, elles disent peu de choses sur la CCNT effectivement appliquée dans l'entreprise pour réglementer les conditions normatives et économiques du travail.

Autrement dit, il est possible qu'un certain pourcentage d'employeurs qui déclarent à l'INPS, par le biais du modèle Uniemens, d'utiliser une CCNT confédérale le fasse - comme l'exige la loi – pour calculer la cotisation sociale minimum, sauf ensuite appliquer une CCNT minoritaire et en dumping dans la réglementation de la relation de travail; ce phénomène est possible, et - comme on l'a déjà fait remarquer - non quantifiable, compte tenu de la non-application de la législation qui a établi le **code alphanumérique unique** prévu par l'art. 16-*quater* du décret-loi n° 76/2020, qui prévoit l'indication du code alphanumérique de la CCNT appliquée dans les communications obligatoires au Ministère du Travail. Même si le paradoxe de versements contributifs définis sur la base de la CCNT, non réellement appliquée en matière de rémunération, d'heures de travail et d'autres éléments décisifs aux fins de l'art. 36 de la Constitution italienne, n'échappe pas à l'attention.

La question renvoie au **degré de «transparence» du système de négociation**, dont dépend l'efficacité de la procédure définie par la Directive n° 2022/2041 pour permettre à la Commission de surveiller les États et d'évaluer leur transposition correcte des obligations prévues ; une procédure fondée sur la transmission d'informations et de statistiques relatives au «degré et à l'évolution de la couverture» contractuelle, y compris «réparties par sexe, tranche d'âge, handicap, taille de l'entreprise et secteur» (art. 10, par. 2, de la Directive).

On peut se poser la question de savoir comment l'Italie peut remplir de telles obligations de transparence, en se frayant un chemin parmi plus d'un millier de CCNT certifiées par la même base de données du CNEL, si - comme on l'a dit - même les pourcentages d'application des CCNT *leaders* ne peuvent pas être considérés comme fiables.

D'autre part, c'est précisément la jurisprudence nationale récente qui atteste de l'existence d'un problème dramatique de dumping contractuel qui, même quand il ne se concrétise pas dans l'application effective de CCNT minoritaires, exerce une très forte pression concurrentielle à la baisse sur les salaires.

Indépendamment donc des pourcentages relatifs à leur application (certes non négligeables), ces CCNT minoritaires, du seul fait de leur existence, affaiblissent inévitablement la force de négociation des syndicats confédéraux et contribuent à renforcer les dynamiques salariales dépressives qui sévissent dans notre pays depuis des décennies.

Les dispositions du chapitre II du décret-loi n° 62/2026, converti en loi n° 112/2026, bien que visant à accroître la transparence du système de négociation, ne résolvent pas entièrement ces problèmes.

On constate enfin - en ce qui concerne la réponse apportée par le Gouvernement à la «question ciblée» visée à la lettre a) - qu'il n'est pas vrai qu'ait été récemment «établi le **«Dialogue structuré entre Gouvernement, syndicats et entreprises»**», à travers lequel le Gouvernement aurait rencontré les syndicats et les organisations d'employeurs pour «construire un pacte entre le Gouvernement, les syndicats et les entreprises qui aborde la question de sécurité et de la qualité du travail».

En référence à la réponse fournie par le Gouvernement italien à la «question ciblée» visée aux lettres b) et c), la CGIL fait observer de qui suit.

PNRR

Comme on le sait, le Plan National de Relance et de Résilience (PNRR) a fait l'objet d'une série d'indications de la part de la Commission européenne dans le cadre des recommandations envoyées à l'Italie. En particulier, l'implication systématique des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux, de la société civile et d'autres parties prenantes a été recommandée à plusieurs reprises comme un pilier essentiel pour assurer une large appropriation dans le cadre d'une mise en œuvre efficace du Plan.

Ces recommandations trouvent peu et aucune réponse dans la réalité:

- le PNRR a été en fait «séquestré» par le Gouvernement ; au cours de ces trois dernières années, celui-ci n'a convoqué les partenaires sociaux à la cabine de direction nationale qu'à deux reprises (le 6 décembre 2023 et le 25 septembre 2025), empêchant ainsi, en fait, l'analyse des problèmes liés à la mise en œuvre des investissements et des réformes, ainsi que l'identification de solutions partagées. Par exemple, il n'a jamais été possible de faire une analyse spécifique sur la situation des chantiers

des investissements PNRR ou sur les problèmes d'exécution relatifs à l'achèvement des réseaux nationaux ultrarapides et des télécommunications 5G sur tout le territoire;

- les nombreuses modifications du Plan n'ont connu aucune forme de partage, ni même une simple information des partenaires sociaux et de la société civile;
- au niveau local, les cabines de coordination territoriale ont été formalisées, mais dans la plupart des cas il s'agit de structures de fait qui n'existent que sur le papier et, là où elles fonctionnent, l'intervention des partenaires sociaux n'a été qu'épisodique.

À tout cela il faut ajouter le caractère épisodique et l'opacité des données de mise en œuvre du Plan. La plateforme ReGis n'est pas accessible; la publication des données sur le site de "Italiadomani" a lieu avec une périodicité sans aucune programmation; les données publiées ont été filtrées selon des critères qui ne sont pas toujours clairs; les données présentent de graves incohérences qui rendent difficile la compréhension de la mise en œuvre réelle d'investissements importants. La participation effective des partenaires sociaux aux différents niveaux et le libre accès aux données de mise en œuvre devraient être deux éléments d'évaluation substantielle de la performance du PNRR.

La Recommandation 2026 renforce cette exigence également en ce qui concerne la continuité post-2026 des réformes et des investissements réalisés avec le PNRR.

Pour la CGIL, la participation n'est pas une simple pratique bureaucratique, mais le mécanisme qui garantit que les dépenses européennes sont *place-based*, socialement légitimées et liées aux spécificités territoriales. Son érosion n'est pas simplement un «coût administratif»; elle réduit l'efficacité des politiques, ce qui rend les investissements moins pertinents, moins enracinés et moins durables.

Le «développement inclusif et durable, où personne n'est laissé pour compte», évoqué dans la réponse du Gouvernement, est encore loin d'être réalisé. Le rapport ISTAT SDGS 2026 atteste qu'environ la moitié des indicateurs comparés place l'Italie dans une position désavantageuse par rapport à la moyenne de l'Ue 27; 34,0% indique un avantage et 17,0% un positionnement proche de la moyenne européenne. Le rapport met en évidence les disparités régionales et la nécessité d'accélérer l'action pour atteindre les objectifs. Les points critiques les plus marqués concernent le Goal 15, où tous les indicateurs placent l'Italie dans une position pire que la moyenne européenne, et les Goals 8 (Travail digne et croissance économique), 13 (Lutte contre le changement climatique), 10 (Réduire les inégalités), 11 (Villes durables) et 9 (Entreprises, innovation et infrastructures), où la part des indicateurs critiques est particulièrement élevée.

Consultation paritaire sur la transition verte

Même en ce qui concerne la mission 2 du PNRR, révolution verte et transition écologique, les syndicats confédéraux n'ont jamais été convoqués ni impliqués dans la phase d'élaboration du Plan, ni dans celle de mise en œuvre, de suivi et de vérification. Bien au contraire, la CGIL a dénoncé à plusieurs reprises le fait que le PNRR ne faisait aucune référence à la Juste Transition, pour anticiper et gouverner la transition en évitant des impacts négatifs sur les travailleurs et les communautés. **Malgré ses sollicitations, il n'a jamais été ouvert une table nationale de confrontation avec les partenaires sociaux pour définir des politiques de Juste Transition**, comme le prévoient également les engagements internationaux pris au sein de l'OIT.

La confrontation sur la Juste Transition, qui a eu lieu dans le cadre du programme du *Just Transition Fund*, concernant les territoires de Tarente et du Sulcis, est la seule qui ait été lancée par le Gouvernement et a mis en évidence un caractère plus formel que substantiel. À cet égard, nous tenons à souligner que, lors de la révision intermédiaire, définie par le Gouvernement sans consultation préalable des partenaires sociaux, les critères relatifs à la création d'emplois nouveaux et de qualité, à l'amélioration de la qualité de l'air et à la réduction des émissions ont été supprimés, et que la possibilité de participer a été ouverte aux grandes entreprises. **La CGIL a voté contre les modifications et a inscrit au procès-verbal sa ferme opposition à une utilisation des ressources pour des dépenses militaires et à un *dual use*.**

Art. 6, par. 2 – Négociation collective

En référence à la réponse fournie par le Gouvernement italien aux « questions ciblées » visées à la lettre a), la CGIL fait observer de qui suit.

La CGIL ne partage pas ce qui est écrit dans le paragraphe sur la « convention collective territoriale de travail », et en particulier l'affirmation selon laquelle les « conventions sectorielles territoriales » seraient « signées par les syndicats qui ont signé la CCNT » non seulement « en intégration, mais aussi en remplacement de la même ».

En ce qui concerne « la mesure en vertu de laquelle les conventions locales/d'entreprise peuvent déroger à la législation ou aux conventions collectives convenues à un niveau supérieur », le Gouvernement ne fait aucune référence à une institution très problématique: ladite **convention collective de proximité** introduite par l'art. 8 du décret-loi n° 138/2011, converti en loi n° 148/2011 (comme modifié par le décret-loi n° 62/2026, converti en loi n° 112/2026).

L'art. 8 - dont on ne dispose pas de données fiables concernant l'utilisation - autorise les conventions collectives signées au niveau de l'entreprise ou au niveau territorial par des associations de salariés comparativement plus représentatives au niveau national ou territorial, ou par leurs représentations syndicales au sein de l'entreprise, à conclure des «accords spécifiques s'appliquant à l'ensemble des salariés concernés, à condition qu'ils soient signés sur la base d'un critère majoritaire relatif auxdites représentations syndicales».

Les «accords spécifiques» peuvent, conformément à l'alinéa 2-*bis* de l'art. 8, s'appliquer également en dérogation aux dispositions de la loi qui régissent les nombreuses et importantes matières mentionnées à l'alinéa 2 et aux réglementations relatives contenues dans les CCNT.

L'art. 8 réalise indubitablement une superposition de la sphère de l'hétéronomie législative à celle de l'autonomie des partenaires sociaux, superposition qui, outre qu'elle met en péril les relations collectives comme forme de régulation, s'expose à de fortes suspicions d'illégitimité constitutionnelle en raison de l'incompatibilité avec l'art. 39 de la Constitution italienne.

En référence aux réponses fournies par le Gouvernement à la «question ciblée» visée à la lettre b), relative aux obstacles au développement de la négociation collective aux différents niveaux et dans les différents secteurs, la CGIL fait observer que le renforcement de la négociation collective en Italie nécessite la transposition des Accords interconfédéraux sur la représentation syndicale et, parallèlement, une procédure de mesure de la représentation des employeurs.

L'adoption d'une loi sur la représentation syndicale permettrait d'identifier les acteurs représentatifs et titulaires de la négociation collective et contribuerait à limiter le phénomène des conventions collectives en dumping, dont la conclusion n'est pas seulement l'œuvre de syndicats minoritaires dans certains secteurs, mais un choix conscient des entreprises pour réduire le coût du travail.

La suppression de l'art. 8 du décret-loi n° 138/2011 sur la négociation de proximité pourrait contribuer à renforcer l'efficacité de la négociation collective en Italie.

En référence aux réponses fournies par le Gouvernement à la «question ciblée» visée à la lettre d), la CGIL fait observer que le Gouvernement fournit une représentation incomplète des conditions effectives d'exercice du droit à la négociation collective des travailleurs indépendants, mais aussi des personnes travaillant via des plateformes numériques.

La simple reconnaissance formelle de la liberté d'organisation syndicale en faveur des travailleurs indépendants (*ex art. 18 et art. 39, alinéa 1, Const.*) ne garantit pas en soi l'effectivité du droit à la négociation collective que l'Italie s'est engagée à garantir aux termes de l'art. 6, par. 2, CSER.

Il reste des obstacles normatifs et matériels importants à l'exercice de ce droit par les collaborateurs coordonnés et continus *ex art. 409, n° 3, Code de procédure civile*, les travailleurs indépendants dont à l'art. 2222 du Code civil et les professionnels qui opèrent dans des conditions de fort déséquilibre contractuel par rapport au donneur d'ordre.

Au cours de ces dernières années, l'espace d'un travail indépendant, caractérisé par un seul sous-traitant, la continuité de la prestation, l'intégration fonctionnelle dans l'organisation du donneur d'ordre et une dépendance économique significative s'est progressivement étendu.

Dans ce contexte, revêt une importance particulière l'art. 2, alinéa 1, du décret législatif n° 81/2015, rappelé par le Gouvernement, qui prévoit l'application des protections du salariat aux relations de collaboration se traduisant principalement en prestations personnelles, continues et organisées par le donneur d'ordre, y compris via des plateformes numériques (collaborations hétéro-organisées).

Bien que la norme représente un instrument important de lutte contre les formes de travail indépendant "fictif", son application concrète dépend néanmoins de l'intervention judiciaire et donc de la force du travailleur à agir en justice.

La jurisprudence nationale sur les livreurs à vélo offre deux solutions différentes: la Cour de Cassation (arrêt n°1663/2020 et n° 28772/2025) se prononce en faveur de la reconduction de ces travailleurs à la collaboration hétéro-organisée *ex art. 2, alinéa 1, décret législatif n° 81/2015*; au contraire, les juges de fond ont tendance à reconduire la relation de travail des livreurs à vélo à la subordination.

Cette évolution confirme l'existence d'un vaste espace de travail indépendant fictif et de travail économiquement dépendant, qui continue toutefois à rencontrer des obstacles importants dans l'accès à des instruments effectifs de représentation et de négociation collective.

Dans ce cadre s'inscrit la loi n° 49/2023 en matière de compensation équitable des prestations professionnelles, qui constitue une reconnaissance implicite de l'existence de conditions diffuses de déséquilibre contractuel dans les relations de travail indépendant professionnel, en particulier à l'égard des donneurs d'ordre les plus puissants économiquement.

Tout en rappelant le principe de proportionnalité de la rémunération par rapport à la quantité et à la qualité du travail effectué, conformément à l'art. 36 de la Constitution italienne, le cadre législatif ne prévoit pas de formes structurées d'implication des organisations syndicales comparativement plus représentatives et, en particulier, le cadre lui-même présente des limites importantes d'application :

- il maintient une protection principalement individuelle et par la voie judiciaire;
- il n'introduit pas d'outils efficace de négociation collective du travail indépendant ;
- il ne prévoit pas de système de sanctions pleinement efficace ;
- il concerne principalement les professions intellectuelles (inscrites à un ordre professionnel)

et les relations avec d'importants donneurs d'ordre;

- il continue à laisser le travailleur indépendant économiquement dépendant dans une position de faiblesse contractuelle par rapport aux donneurs d'ordre importants;
- il laisse sans protection adéquate d'amples zones du travail indépendant professionnel et numérique.

Le principe d'équité de la rémunération doit être accompagné par des instruments collectifs effectifs de représentation et de négociation, afin de lutter contre les phénomènes de travail indépendant fictif non, de dumping professionnel et de compression des rémunérations dans les secteurs professionnels et numériques caractérisés par une forte dépendance économique.

Dans ce contexte, les récentes interventions institutionnelles sur le travail indépendant se sont concentrées sur la fiscalité, plutôt que sur la construction d'instruments collectifs de représentation et de négociation. En particulier, la loi de finances 2023 (loi n° 197/2022) a élargi le régime fiscal forfaitaire en élevant à 85.000 euros le seuil des recettes et des rémunérations pour l'accès au régime facilité, renforçant ainsi davantage une approche axée principalement sur la fiscalité du travail indépendant.

Parallèlement, aucune mesure équivalente, visant à promouvoir, avec la participation des partenaires sociaux, des instruments structurés de représentation collective, de négociation et de protection du travail indépendant économiquement dépendant et professionnel, n'a été adoptée.

Même la loi n° 49/2023, tout en reconnaissant implicitement l'existence d'un déséquilibre contractuel dans les relations professionnelles, maintient une protection essentiellement individuelle et ne prévoit pas la participation des organisations syndicales comparativement plus représentatives dans la définition des critères de détermination des rémunérations ni d'instruments structurés de négociation collective des conditions de travail des travailleurs indépendants.

Cette approche ne semble pas totalement cohérente avec les orientations développées au niveau du Conseil d'Europe en matière de protection des travailleurs indépendants.

Au niveau de l'Union européenne également la Directive n° 2024/2831 reconnaît au Chapitre II des garanties collectives spécifiques pour toutes les personnes travaillant via une plateforme numérique, même si elles sont limitées aux droits à l'information et à la consultation.

Le processus de transposition de la Directive susmentionnée n'a pas encore commencé en Italia, les prévisions contenues dans le décret-loi n° 62/2026 (artt. 12 et 14) étant totalement insuffisantes.

Art. 6, par. 4 – Actions collectives

Les réponses du Gouvernement aux "questions ciblées" visées à la lettre a): les secteurs dans lesquels la grève est interdite.

Le Rapport est lacunaire sur ce point. Il ne cite que le personnel militaire et les membres de la Police d'État et oublie la **Guardia di Finanza**, l'Arme des Carabiniers et la Police pénitentiaire

Comme nous l'avons déjà mentionné (remarques sur les réponses du Gouvernement aux questions relatives à l'art. 5 CSER), la CGIL a déposé en 2016 une réclamation collective concernant précisément l'impossibilité pour les membres de la *Guardia di Finanza* de constituer des syndicats, d'exercer des activités syndicales, d'exercer le droit de négociation collective et le droit de grève (récl. n° 140/2016).

Par la décision rendue publique le 7 juin 2019, le CEDS a considéré que la discipline nationale sur les droits syndicaux du personnel de la *Guardia di Finanza* ne respectait pas les artt. 5 et 6 CSER. Le Comité a notamment constaté une violation de l'art. 6, par. 4, CSER, dans la mesure où **l'interdiction absolue de grève** du personnel de la *Guardia di Finanza* (encore en vigueur) n'était ni proportionnée, ni nécessaire dans une société démocratique (art. G de la CSER)). En particulier, le CEDS, citant la jurisprudence du Comité de l'OIT sur la liberté syndicale, estimait que, si la grève était limitée ou interdite dans le cadre des services essentiels, des "mesures de compensation" devaient être accordées, telles que l'imposition de prestations minimales, une procédure de négociation effective et régulière ou une procédure de conciliation ou d'arbitrage. Or, aucune de ces mesures n'avait été adoptée en Italie (point 152).

Après l'entrée en vigueur en mai 2022 de la loi n° 46/22, qui a introduit pour la première fois dans la législation italienne la possibilité pour le personnel des Forces armées et des Forces de police sujets au règlement militaire (dont la *Guardia di Finanza*) de constituer et d'adhérer à des associations ayant un «caractère syndical», l'évaluation négative du CEDS à l'égard du système italien a été confirmée.

Le Comité estime (*Constats* 2023, présentés en mars 2024) que la situation de l'État italien n'a pas été rendue conforme à l'art. 6, par. 4, CSER, dans la mesure où elle prévoit l'interdiction absolue de grève pour le personnel de la *Guardia di Finanza*, interdiction également maintenue dans les dispositions du Code militaire.

Or, dans son 23^e Rapport le Gouvernement italien ne mentionne rien de tout cela.

Les réponses du gouvernement aux "questions ciblées" visées à la lettre a) : limitations au droit de grève et services minimaux à garantir.

Le Rapport est lacunaire et purement descriptif du cadre normatif sur le droit de grève, en l'absence de toute évaluation sur l'application effective de la réglementation.

Dans le système constitutionnel italien, la grève constitue un droit fondamental garanti par l'art. 40 de la Constitution. C'est pourquoi la loi n° 146 de 1990, qui régit l'exercice du droit de grève dans les services publics essentiels, ne dresse pas une classification des secteurs entre "essentiels" et "non essentiels". Elle identifie plutôt un **catalogue exhaustif** de droits constitutionnels susceptibles d'être affectés par l'exercice de la grève: le droit à la vie, à la santé, à la liberté de communication, etc. En outre, la loi énumère, à titre d'exemple, toute une série de services pour lesquels il est nécessaire de limiter l'exercice du droit de grève, en raison de leur incidence potentielle sur les droits constitutionnels protégés.

Le trait distinctif de la discipline italienne réside donc dans le refus de comprimer le droit de grève en se référant à une catégorie générique de secteurs «essentiels», qui - bien qu'avec des intensités variables - finiraient par englober presque tout le domaine des services publics. La législation italienne prévoit en revanche des limitations au droit de grève uniquement dans les cas où **l'action collective est concrètement susceptible de compromettre l'effectivité d'un droit constitutionnel garanti par le service concerné.**

C'est la raison pour laquelle certains services sont qualifiés d'essentiels.

Dans tous les services qualifiés d'essentiels, les travailleurs sont donc tenus, à l'occasion de la grève, d'assurer des prestations minimales indispensables.

La détermination des niveaux minimaux de service doit toutefois respecter le **principe de conciliation** entre droits constitutionnels. En d'autres termes, il ne peut y avoir de compression du droit de grève qui viendrait en vider son effet. Comme le prévoit l'art. 2 de la loi n° 146/90, "l'effectivité, dans leur contenu essentiel", tant du droit de grève que des autres droits constitutionnels concernés, doit être assurée.

Problèmes liés à la mise en œuvre de la loi n° 146/90 à ce jour

La loi n° 146/90 repose sur deux piliers aujourd'hui affaiblis: le **rôle de la négociation collective** comme instrument principal de régulation des grèves dans les services essentiels et la **nature de la Commission de garantie en tant qu'autorité tierce et indépendante.**

Le projet du législateur de 1990 confiait aux parties (associations syndicales des employeurs et des travailleurs) la tâche de définir les mesures d'application, en laissant à la loi peu de prescriptions directes. L'objectif était l'effectivité du droit de grève: des règles sur les services minimums qui le limitent de manière à protéger l'usager, sans le neutraliser, tout en préservant la capacité de pression économique sur l'employeur.

Certains effets des réglementations en vigueur minent l'efficacité du droit de grève

• Les procédures de constitution de la Commission de garantie: une question ouverte

La Commission de garantie (chargée de veiller à l'application de la loi sur la grève dans les services publics essentiels *ex art. 12, alinéa 1, loi n° 146/90*) est une Autorité indépendante. Le législateur avait choisi le modèle de l'autorité indépendante comme le plus respectueux de l'art. 40 de la Constitution: un organe dépourvu de l'impartialité du juge, mais caractérisé par une compétence scientifique certifiée, l'impartialité et l'indépendance vis-à-vis du Gouvernement. L'art. 12, alinéa 2, requiert des membres choisis parmi des experts en droit constitutionnel, droit du travail et relations industrielles, désignés par les Présidents des deux Chambres et nommés par décret du Président de la République.

Au fil des années, le thème des nominations et de la condition d'impartialité avec référence aux différentes Autorités administratives indépendantes est revenu souvent au centre du débat en Italie.

La nécessité de garantir l'impartialité et la neutralité par rapport à la politique, ainsi que des compétences spécialisées élevées, continuent à traverser le débat général, pas seulement celui de la doctrine, même en présence de critères comme ceux rappelés ci-dessus.

Dans ce cadre général non résolu, nous constatons en particulier qu'il n'existe pas de procédure publique pour sélectionner les membres de la Commission de garantie. Si les Présidents de la Chambre et du Sénat procédaient à la désignation d'entités dépourvues des exigences de compétence, d'impartialité et d'indépendance, le système n'offrirait aucun moyen de prévention ou de correction.

La contestation de nominations illégitimes, parce que dépourvues des critères légaux, est par ailleurs réduite par la tendance à les qualifier d'actes d'orientation politique.

B) Renforcement des pouvoirs de la Commission de garantie et réduction du rôle de la négociation collective.

La loi n° 83/2000 a modifié la loi n° 146/90, en renforçant les pouvoirs de la Commission de garantie. À cet égard, trois profils soulèvent des doutes.

- Pouvoir essentiellement normatif

En cas d'accord sur les règles de mise en œuvre de la loi n° 146/90 jugé inapproprié par la Commission ou à défaut d'accord entre les organisations syndicales des employeurs et des travailleurs, la Commission peut adopter une réglementation provisoire, en affectant directement une matière que l'art. 40 de la Constitution réserve à la loi.

- Pouvoir de sanction directe

La réforme de 2000 a donné à la Commission le pouvoir d'imposer des sanctions.

Dans l'implantation initiale, la Commission n'avait qu'un pouvoir d'évaluation tandis que l'application des sanctions incombait aux employeurs, qui exerçaient ce pouvoir dans le respect de l'évaluation négative faite par la Commission sur le comportement des sujets collectifs et des règles du CCNT.

En substance, dans l'état actuel des choses, la Commission dispose d'une compétence sur le droit de grève «autarcique» composée de pouvoirs normatifs, exécutifs et de sanctions.

Bien que toujours prévue par la loi, la négociation collective est comprimée par le pouvoir normatif unilatéral de la Commission **à laquelle est attribué un pouvoir substitutif de la négociation collective.**

Avec la réforme de 2000, la centralisation des pouvoirs en faveur de la Commission a considérablement réduit la possibilité pour les organisations syndicales de définir des règles d'exercice de la grève cohérentes avec le principe de conciliation des droits auquel s'inspire la loi n° 146/90.

En effet, les accords entre partenaires sociaux se sont presque réduits à néant, tandis qu'augmentent les réglementations provisoires, c'est-à-dire les règles fixées unilatéralement par la Commission.

- Elargissement du champ d'application de la loi

Enfin, on relève des interventions de la Commission visant à élargir le champ d'application de la loi, adoptées en l'absence des procédures de participation et de consultation des organisations syndicales prévues. En particulier, par la délibération du 11 mars 2026 (n° 26/88), la Commission **a soumis l'ensemble du secteur de la logistique - qualifié d'« instrumental » au transport routier de marchandises - à la loi n° 146/90**, allant bien au-delà de l'accord signé par les partenaires sociaux et en étendant également toutes les règles de la loi n° 146 aux abstentions collectives dans les entreprises qui gèrent des biens non essentiels.

Ces interventions de la Commission de garantie se révèlent en violation de l'art. 6, par. 4, de la CSER, dans la mesure où elles dépassent les limites de l'article G de la Charte, comme l'a récemment reconnu le CEDS dans sa décision du 10 septembre 2025 sur la réclamation coll. 208/2022, *USB c. Italia*. Dans cette décision, le Comité a dénoncé le caractère excessivement générique et large de la notion de services publics essentiels visée à l'art. 1 de la loi n° 146/90, telle qu'interprétée par la Commission de garantie, car elle inclut des activités qui ne sont pas nécessaires à la protection des intérêts vitaux de la société. La critique du CEDS porte également, entre autres,

sur la manière dont la Commission a souvent abusé de son pouvoir d'appréciation («*often misuses its margin of appreciation*») pour déterminer les prestations indispensables au sens de l'art. 13, par. 1, lettre a) de la loi n° 146/90.

C) Insuffisance du contrôle juridictionnel.

La réforme de 2000 attribue à la Commission un pouvoir de sanction autonome; au sens de l'art. 20-bis de la loi n° 146, la décision sur les sanctions relèvent désormais de la compétence du juge. Il en résulte une dichotomie systématique: les actes de la Commission sont examinés par le juge administratif, tandis que les sanctions adoptées par celle-ci sont examinées par le juge ordinaire, ce qui soulève de grandes incertitudes quant à l'étendue du contrôle exercé par le juge du travail sur les actes qui les ont motivées.

Les instruments de protection juridictionnelle sont par ailleurs caractérisés par des délais souvent incompatibles avec la nécessité de rétablir, en temps utile, l'effectivité du droit de grève, lorsque celui-ci a été illégalement entravé par l'activité réglementaire de la Commission de garantie ou par les mesures des autorités gouvernementales adoptées dans l'exercice des **pouvoirs de contrainte, dont le recours s'est considérablement accru au cours de ces dernières années.**

Sur ce point **le Gouvernement italien ne donne pas de réponses satisfaisantes aux “questions ciblées” visées à la lettre b).** Le Rapport ne fournit aucune réponse eu égard à la typologie des décisions adoptées par la Commission de garantie, ni non plus au sujet des mesures de contrainte et des arrêts des autorités judiciaires.

Comme confirmation d'une tendance vers une application toujours plus restrictive de la discipline sur la grève, les décisions de la magistrature administrative qui ont ordonné l'annulation des mesures prises tant par la Commission de garantie que par les autorités gouvernementales prennent toute leur importance. Ces décisions ont mis en évidence des problèmes dans l'exercice de pouvoirs susceptibles d'affecter de manière significative l'effectivité du droit de grève. Dans les deux arrêts du Tribunal administratif régional n° 6084/2024 et n° 1289/2026, les juges ont considéré comme inexistantes les conditions requises par l'art. 8 de la loi n° 146/90 dans les mesures de contrainte adoptées. En particulier, il a été constaté que **les conditions de nécessité et d'urgence n'étaient pas remplies et qu'il n'existait pas de risque sérieux d'atteinte grave et imminente aux droits constitutionnels.**

Un arrêt du Conseil d'État, qui a annulé une réglementation provisoire adoptée par la Commission dans le secteur des transports publics locaux, revêt une importance particulière (Conseil d'État, arrêt n° 2116/2023) en tant qu'exemple de censure judiciaire d'un exercice des pouvoirs de la Commission de garantie non conforme au principe de conciliation entre droits constitutionnels.

Cependant, ces décisions de la magistrature n'interviennent que 3 à 5 ans après la décision, qui est ensuite déclarée illégitime. Un exemple utile: cinq ans pour annuler la réglementation provisoire illégitime sur les transports publics locaux évoquée ci-dessus; une période pendant laquelle les syndicats, privés de l'outil de pression économique, ont été poussés à négocier en position de faiblesse avec le renouvellement du CCNT de fait stérilisé

Art. 20 – Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe

En référence aux réponses fournies par le Gouvernement aux «questions ciblées» visées à la lettre a), la CGIL fait observer que le tableau qui y est présenté est essentiellement descriptif, axé sur l'énumération de mesures législatives, de stratégies et d'organismes institutionnels, sans fournir une évaluation adéquate de l'**inégalité structurelle persistante** entre les femmes et les hommes sur le marché du travail italien.

Tout en reconnaissant l'importance de certaines mesures adoptées ces dernières années, la CGIL souligne que le Gouvernement a tendance à présenter comme des résultats consolidés **des processus qui restent au contraire incomplets**, fragiles et caractérisés par de profondes disparités territoriales, sociales et en matière d'emploi.

En premier lieu, le Gouvernement met en avant l'augmentation du **taux d'emploi des femmes**, mais omet de replacer cette donnée dans son contexte de manière adéquate. Le taux d'emploi des femmes en Italie, bien qu'en légère hausse, reste parmi les plus bas de l'Union européenne et continue de présenter de fortes disparités territoriales, en particulier dans le Sud de l'Italie. De plus, la simple augmentation quantitative de l'emploi ne reflète pas la **qualité de l'emploi féminin**, caractérisée par:

- une forte précarité;
- la généralisation du temps partiel involontaire;
- des bas rémunérations;
- une exposition accrue au travail précaire;
- la ségrégation professionnelle;
- des parcours professionnels discontinus dus au travail de soins.

Le Rapport du Gouvernement n'aborde pas de manière adéquate la **dimension structurelle de la ségrégation professionnelle entre les sexes**, qui continue de confiner les femmes dans les secteurs offrant les salaires les plus bas, la moindre stabilité et les perspectives de carrière les plus limitées. Bien que de nombreuses initiatives soient mentionnées concernant les disciplines STEM (sciences, technologies, ingénierie et mathématiques), le gouvernement ne fournit pas d'éléments suffisants

pour démontrer une réelle réduction des inégalités dans l'accès aux professions technico-scientifiques et aux postes de direction.

En outre, le Gouvernement accorde une grande importance aux **incitations en matière de cotisations** en faveur de l'embauche des femmes, mais omet de prendre en compte le risque que ces mesures n'aient que des effets temporaires et fragmentaires, sans s'attaquer aux causes structurelles de la discrimination de genre sur le marché du travail. En l'absence d'investissements structurels dans les services publics de soins, les crèches, les soins de santé de proximité et l'aide aux personnes dépendantes, les femmes continuent d'assumer de manière disproportionnée le travail familial de soins non rémunéré.

La présentation faite par le Gouvernement concernant la **conciliation entre vie professionnelle et vie privée** pose problème. Le rapport met l'accent sur les mesures réglementaires relatives aux congés parentaux et au télétravail, mais n'aborde pas de manière adéquate:

- l'asymétrie persistante dans la répartition des tâches de soins;
- le recours limité aux congés par les hommes;
- la durée insuffisante du congé de paternité obligatoire;
- le risque que le télétravail renforce les phénomènes d'«invisibilisation» et de surcharge de travail des femmes.

Le Gouvernement, là encore, omet de prendre en compte la situation de l'État italien, qui est actuellement en violation de l'art. 20 CSER.

Comme rappelé par ailleurs, à la suite de la décision du 29 juin 2020 relative à la réclamation collective n° 133/2016 (*University Women of Europe v. Italy*), le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 17 mars 2021 une Recommandation dans laquelle il a notamment recommandé à l'Italie: a) de réexaminer et de renforcer les mesures positives existantes visant à promouvoir une plus grande participation des femmes au marché du travail et à réduire la ségrégation professionnelle; b) d'envisager l'adoption de nouvelles mesures visant à accroître la participation des femmes au marché du travail et à collecter davantage de données sur cette participation.

Cinq ans plus tard, la situation n'a pas vraiment évolué et le Rapport n'aborde pas de manière adéquate:

- la persistance d'écarts de revenus du travail impressionnants entre les hommes et les femmes;
- l'écart de retraite entre les sexes;
- la sous-représentation des femmes aux postes de décision dans les secteurs public et privé;
- l'impact disproportionné de la précarité et du travail discontinu sur les femmes;
- les discriminations liées à la maternité;
- l'exposition accrue des femmes aux emplois mal rémunérés et au temps partiel involontaire.

Le Gouvernement fait référence à de nombreux **organismes chargés de l'égalité et à des instruments de gouvernance**, mais sans fournir d'évaluation concrète de leur efficacité réelle, des ressources disponibles et de leur capacité à agir sur les phénomènes discriminatoires. Dans ce contexte, une contradiction évidente apparaît par rapport au décret législatif n° 91 du 7 mai 2026, transposant les Directives 2024/1499 et 2024/1500 relatives aux organismes chargés de l'égalité : d'une part, le Gouvernement met en avant le rôle des structures institutionnelles chargées de lutter contre les discriminations; d'autre part, il est intervenu par une mesure qui, dans sa version initiale, allait jusqu'à envisager la suppression des conseillers et conseillères territoriaux pour l'égalité. Même si le texte adopté a formellement maintenu ces fonctions, le dispositif final reste néanmoins problématique, car il continue d'affaiblir ou de rendre plus incertaines les fonctions, l'autonomie et la capacité d'intervention des structures territoriales, en contradiction flagrante avec l'objectif déclaré de renforcer les outils de lutte contre les inégalités de genre au travail. La multiplication des stratégies, des observatoires et des organes consultatifs ne s'est pas traduite jusqu'à présent par une réduction suffisante des inégalités structurelles.

En ce qui concerne les réponses fournies par le Gouvernement aux « questions ciblées » visées aux points b) et c), la CGIL reconnaît les effets positifs de la loi n° 120/2011 (dite « Golfo-Mosca ») sur les sociétés cotées en bourse, mais souligne que ces progrès restent principalement concentrés dans les grands groupes et ne se répercutent pas de manière équivalente sur l'ensemble du marché du travail, dans les PME, dans l'administration publique et aux postes de cadres intermédiaires. Les données présentées par le Gouvernement montrent en effet que la présence des femmes au sein des instances décisionnelles publiques reste encore très limitée.

Le Rapport n'aborde pas suffisamment la **question du harcèlement et de la violence sur le lieu de travail**, ni leur impact sur la participation des femmes au marché du travail et sur leurs perspectives de carrière. En particulier, il manque une référence adéquate à la mise en œuvre concrète de la Convention de l'OIT n° 190 (sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail) ratifiée par l'Italie sans loi d'accompagnement. En l'absence de législation, ce sont les mécanismes institutionnels (promotion d'actions au niveau collectif), la négociation collective et la jurisprudence qui ont joué un rôle, cette dernière ayant d'ailleurs été stimulée par l'évolution vers une approche plus approfondie des questions de santé et de sécurité, dans le but de parvenir à une conception plus large du bien-être organisationnel.

Il manque également toute réflexion sur les effets des récentes **politiques économiques et fiscales sur l'emploi des femmes**, ainsi que sur l'impact des réformes de la protection sociale et des dépenses publiques sur les services essentiels, qui permettent aux femmes de participer au marché du travail.

La CGIL estime que le Rapport du Gouvernement présente une lecture incomplète de la situation italienne, fondée principalement sur la description des normes et des mesures adoptées, sans analyse suffisante de leur capacité effective à réduire les inégalités substantielles.

Pour ces raisons, la CGIL estime que des problèmes importants persistent quant à la pleine application du droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe, tel que prévu à l'art. 20 CSER, et invite le Comité à rester vigilant quant au caractère structurel des discriminations de genre sur le marché du travail italien.

4. Observations supplémentaires de la CGIL sur le non-respect par l'Italie de l'art. 24 CSER

Comme on le sait, par la décision adoptée le 11 septembre 2019 (publiée le 11 mars 2020), rendue suite à la réclamation collective n° 157/2018 *CGIL c. Italia*, le CEDS a déclaré la réglementation italienne en matière de licenciement prévue par le décret législatif n° 23/2015 (dit *Jobs Act*) contraire à l'art. 24 CSER. Le profil contesté de la réglementation italienne concerne la limite prévue pour l'indemnisation à verser au travailleur licencié en violation de la loi, dans le cas où il ne relève pas de la protection visant sa réintégration. Cette dernière est limitée par le décret législatif n° 23/2015 aux cas plus graves de licenciement illégitime (discriminatoires ou en cas d'absence de fait reproché au travailleur). Dans tous les autres cas le travailleur a droit à une protection à caractère purement économique.

Le montant initial de l'indemnisation, pour les travailleurs employés dans des unités de production comptant plus de 15 salariés, était fixé à 24 mois de salaire; cette limite a ensuite été portée à 36 mois de salaire en raison de la réforme de 2018 (art. 3, loi n° 96/2018). Le plafond reste réduit à 12 mois en cas de vices formels (art. 4, décret législatif n° 23/2015). La réforme de 2018 n'a pas eu non plus d'incidence sur le montant de l'indemnité due aux travailleurs employés dans des unités de production ayant moins de 16 salariés, qui doit être fixée à hauteur de la moitié de celle prévue pour les entreprises plus grandes (art. 9, décret législatif n° 23/2015).

La contrariété à l'art. 24 CSER d'une telle réglementation résulte de la manière dont le CEDS a toujours interprété cette disposition de la Charte. L'art. 24 prévoit que le travailleur licencié sans motif valable bénéficie d'une "indemnité adéquate ou à une autre réparation appropriée". Selon le CEDS, cela implique l'obligation pour les États parties de mettre en place un système de compensation (*compensation system*) consistant dans la réparation des dommages pécuniaires

émergents (*financial losses*) survenus entre le licenciement et la décision du juge (c'est-à-dire, au moins, les rémunérations non versées) et dans un mode de réparation alternatif entre la protection sous forme spécifique (c'est-à-dire la réintégration) et la protection économique par équivalent, cette dernière d'un montant suffisant pour remplir également une fonction de dissuasion à l'égard de l'employeur (CEDS, décision sur la réclamation collective n° 157/2018, *CGIL c. Italia*, point 87; voir aussi CEDS, décision sur la réclamation collective n° 106/2014, *Finnish Society of Social Rights v. Finland*). De ces principes découle l'inadmissibilité des plafonds d'indemnisation, ou, si un plafond est prévu par la loi, l'obligation de garantir au travailleur la possibilité d'agir pour obtenir réparation des dommages supplémentaires causés par le licenciement abusif. Ces dommages - à régler "dans un délai raisonnable" (point 96) - comprennent les dommages de nature non patrimoniale reconnus par le droit national.

La décision du CEDS a été suivie par la résolution du Comité des ministres du 11 mars 2020 (CM/ResChS(2020)2), dans laquelle le Gouvernement est invité à rendre compte dans les prochains Rapports nationaux des mesures prises pour mettre la situation en conformité avec la Charte.

Plus de six ans après la décision du CEDS, **aucune mesure n'a été prise en ce sens, ce qui maintient la réglementation existante dans une situation de non-conformité avec la CSER.**

La réglementation n'a été modifiée que par des interventions répétées de la Cour constitutionnelle italienne, qui ont décrété l'incompatibilité avec les principes constitutionnels de différents aspects du droit législatif n° 23/2015.

La Cour, en premier lieu, a démantelé le mécanisme des «protections croissantes» qui liait le montant de l'indemnisation à la seule ancienneté du travailleur tant en cas de vices substantiels (absence de juste cause ou motif justifié) (arrêt n°194/18), qu'en cas de vices formels (défaut de motivation ou non-respect des procédures) (arrêt n° 150/20). Mais cela a été pris en compte par le CEDS, qui a quand même reconnu la contrariété à l'art. 24 CSER, cette jurisprudence n'ayant eu aucune incidence sur la limite légale du montant maximal de l'indemnisation.

Après l'adoption de la décision du CEDS, la Cour constitutionnelle italienne est ensuite intervenue en élargissant le champ d'application de la protection forte (réintégration); ceci tant au niveau du licenciement pour motif justifié objectif (arrêt n° 128/24), qu'au niveau du licenciement disciplinaire (arrêt n° 129/24). Les deux arrêts ont réécrit la réglementation en vigueur, en excluant toutefois la protection de la réintégration en cas de violation de l'obligation de reclassement dans le licenciement économique (ce qui est statistiquement l'hypothèse la plus récurrente) et, pour le licenciement disciplinaire, dans le cas où les CCNT indiquent (comme c'est presque toujours le cas) les hypothèses de manquements disciplinaires avec des formules générales et élastiques. En d'autres termes, à la

suite de ces arrêts, la protection économique, d'une part, reste la sanction dominante en cas de licenciement abusif et, d'autre part, elle continue d'être limitée par le plafond prévu par la loi.

La Cour est enfin intervenue par l'arrêt n° 118 de 2025 sur le régime d'indemnisation des petites entreprises (jusqu'à 15 salariés), le seul de fait existant dans ce domaine, puisque la réintégration n'est possible en l'espèce que si la nature discriminatoire du licenciement est démontrée. L'art. 9 du décret législatif n° 23/2015 a été déclaré inconstitutionnel en ce qui concerne la disposition qui fixe à 6 mois de rémunération le montant maximal de l'indemnisation, tandis que la disposition prévoyant de réduire de moitié l'indemnité à verser aux travailleurs des entreprises de plus de 15 salariés est restée en vigueur. Il s'ensuit que la réglementation en vigueur, telle que modifiée par l'arrêt n° 118, limite le montant maximal de l'indemnité à verser aux travailleurs des petites entreprises à 18 mois de rémunération.

L'arrêt n° 118 a donc sensiblement augmenté le plafond de l'indemnisation, mais la protection économique dont bénéficient les travailleurs des entreprises plus petites reste faible et inadéquate. La première jurisprudence de fond postérieure à l'arrêt n° 118 en est la confirmation. Dans certains cas, les juges du travail ont reconnu une indemnisation supérieure à 6 mois de salaire, même si elle n'était pas particulièrement significative (Trib. La Spezia 3 octobre 2025, n° 241 et Trib. Bari 24 septembre 2025, n° 3373, qui liquident respectivement des indemnités de 8 et 10 mois de salaire), mais dans d'autres cas l'indemnisation reste conforme à la jurisprudence antérieure, en raison (sans ombre de doute) de la durée réduite de l'ancienneté de service du travailleur licencié (c'est le cas d'une série d'arrêts de Trib. Milan 6 août 2025 n° 3505, 8 août 2025, n° 3617 et 13 octobre 2025, n° 3831, tous attestés sur 3 mois de salaire); confirmant la centralité persistante de ce critère par rapport aux autres énumérés à l'art. 8 de la loi n° 604/66. Ce qui démontre, d'une part, que la criticité de la protection liée à l'allocation d'une indemnisation ne concerne pas seulement les plafonds, mais aussi les minimums (qui restent tout à fait insuffisants), d'autre part, que le montant maximal prévu par la loi engendre une erreur de prospective, puisqu'il représente un horizon qui, dans les faits, n'est jamais atteignable. La présence d'une limite maximale conduit, en effet, inévitablement le juge à aligner vers le bas celle effectivement liquidée, puisque son montant correspond à une situation hypothétique dans laquelle tous les critères de loi sont valorisables au plus haut degré: ce qui, précisément, n'arrive jamais.

De toute évidence, le régime global du licenciement reste contraire à l'article 24 CSER. En effet, d'une part, la majorité des travailleurs restent privés de protection forte (réintégration), d'autre part, la protection économique reste insuffisante.

En effet, le profil critique mis en évidence par le CEDS n'a pas été dépassé, à savoir l'impossibilité pour le travailleur d'obtenir la pleine indemnisation de tous les dommages subis du fait du

licenciement, qu'il s'agisse de dommages patrimoniaux (rémunérations non versées à la suite de la résolution du rapport, mais aussi d'autre nature, telles que les intérêts bancaires liés à un prêt hypothécaire non réglé), soient de nature non patrimoniale (dommages existentiels et biologiques). Jusqu'à présent, selon la jurisprudence dominante, le travailleur peut tout au plus obtenir une indemnisation pour les dommages causés par un licenciement intervenu dans des circonstances brutales ou vexatoires (c'est-à-dire gravement préjudiciable à sa dignité, en raison de la manière dont il s'est produit). Hypothèse, celle-ci, invoquée par le Gouvernement dans ses mémoires déposés auprès du CEDS, mais que celui-ci considère comme résiduelle et non de nature à renverser le jugement d'inadéquation (point 99 de la décision sur la réclamation collective n° 157/18).

Une telle limitation du droit à l'indemnisation du travailleur injustement licencié est d'autant plus grave qu'elle constitue une exception aux principes généraux du droit civil des contrats. La Cour constitutionnelle italienne a résolu la question en invoquant le fait que «le droit à une réparation intégrale n'est pas couvert par la Constitution», étant donné qu'il est possible pour le législateur de le limiter pour des raisons d'intérêt public (C. const. n° 194/18). Il n'en reste pas moins que l'exception relative aux travailleurs licenciés en violation de loi constitue un cas unique dans la mesure où elle ne repose sur aucun "intérêt public" autre que celui de limiter le coût des licenciements abusifs pour les entreprises. avec un renversement total de la logique du *favor laboris* qui devrait inspirer la législation en matière de travail.

L'exception injustifiée du régime de licenciement en Italie est ensuite mise en évidence par l'arrivée de la réforme du régime de protection prévu en cas de fin illégale du contrat de travail (art. 28, alinéa 2, du décret législatif n° 81/2015, modifié par l'art. 11 du décret législatif n° 131/2024). Dans ce cas, bien que (dans le travail privé) l'indemnité ne remplace pas mais s'ajoute à la reconstitution de la relation de travail, le législateur de 2024 a prévu que l'indemnité légale (comprise entre un minimum de 2,5 et un maximum de 12 mois de salaire) puisse être augmentée par le juge "si le travailleur prouve qu'il a subi un préjudice majeur".

L'adaptation du régime actuel en matière de licenciement aux obligations duquel l'Italie est tenue en vertu de son adhésion à la CSER passe nécessairement par une révision globale de la réglementation en vigueur. La Cour constitutionnelle italienne, dans son arrêt n° 7/2024, a en effet exclu d'être liée par les décisions du CEDS dans l'interprétation de la législation nationale, rejetant le recours pour inconstitutionnalité relatif à l'art. 10 du décret législatif n° 23/2015, qui étend la protection économique aux licenciements collectifs abusifs pour violation des critères de choix. Dans ce même arrêt, cependant, la Cour indique précisément dans l'intervention du législateur la solution

au conflit avec les obligations de droit international déterminé par la décision du CEDS sur la réclamation collective n° 157/2018. En effet, bien que le régime de sanctions en vigueur ne puisse pas être considéré comme inconstitutionnel, les juges rappellent qu'il est «tout à fait possible» de prévoir «une protection plus large et plus incisive comme celle requise par le CEDS dans la décision du 11 février 2020»; une tâche qui précisément «appartient aux choix de politique sociale qui relèvent du pouvoir discrétionnaire du législateur».

Rome, le 10 juillet 2026

Le Secrétaire Général de la CGIL

Maurizio Landini