" A propos du débat sur la réglementation syndicale en Italie : représentativité et droit de grève " (1)

*par Luigi Mariucci**

" Ce n'est qu'en considérant la nécessité vitale de la liberté du droit de grève qu'on peut se rendre compte de la gravité des problèmes soulevés par les changements intervenus dans son exercice. Ignorer ces problèmes serait une grave erreur. Erreur dont ne tiennent pas compte ceux qui s'indignent et parlent des grèves avec des mots vides de sens. Beaucoup de ce qui se lit sur les grèves ressemble, en vérité, à une histoire racontée par un imbécile, et n'a le plus souvent réellement, aucun sens ".

(Kahn-Freud, Relazioni sindacali : tradizione e rinnovamento, 1980).

Les raisons de la nécessité de « nouvelles règles »

L'exigence d'une nouvelle réglementation de l'activité syndicale apparaît désormais incontestable. Récemment s'est posé le problème de la réglementation de la grève dans les services publics. Celui-ci n'avait pas été mentionné dans la liste des sujets de débat lancé par la Revue *« Lavoro e diritto »* (cf. *Proposta di discussione* 1987). Mais évidemment, le problème du conflit rejoint la question plus générale des « nouvelles règles ». En effet, la gestion et le contrôle des conflits constituent un test important, et même concluant, de l'efficacité des mécanismes de représentation et de représentativité syndicale. Il faut les considérer comme le dernier maillon d'une chaîne de régulation plus complexe.

Les événements les plus récents ont montré que l'absence de « règles formelles » limite

(*) Luigi Mariucci est professeur de droit du travail à l'Université de Venise.

Traduction : Danielle Bistagne

(1) Cet article est une nouvelle version développée d'une communication faite au Congrès international sur « Innovation et réglementation de la représentation syndicale » organisée par la Revue *« Lavoro e diritto »* (Bologne, 19 novembre 1987).

aujourd'hui l'action syndicale. En d'autres termes, « l'informalité » n'est plus une vertu mais une faiblesse du système syndical. Il convient de rappeler sommairement les raisons essentielles qui expliquent cette évolution. Elles sont de deux sortes, les unes de type « social », les autres de « type institutionnel ».

Les premières découlent d'un changement dans le contenu de la négociation qui était uniquement basée sur l'amélioration des conditions salariales et de statuts. Au-delà des problèmes, parfois choquants, que posent les crises et les restructurations des entreprises, les processus de reconversion de la production et la politique de lutte contre l'inflation et de décompression des dépenses publiques, il est indéniable que la négociation collective a connu une mutation structurelle. Elle ne vise plus uniquement à l'amélioration des conditions salariales et des statuts, bien qu'évidemment, cette fonction demeure essentielle. Pendant une période dont il est difficile encore d'apprécier la durée, la négociation va être amenée à couvrir diverses activités de gestion, adaptation, révision des réglementations face aux processus d'innovation. Dans certains secteurs, tels que la fonction publique et le secteur semi-publique, la négociation se voulant un facteur dynamique (sur des thèmes tels que flexibilité, mobilité, productivité etc...), va heurter les positions acquises fondées sur l'idée de « propriété (passive) du poste de travail ». D'où l'exigence de nouveaux mécanismes permettant de construire un nouveau consensus. En d'autres termes, les personnes qui refusent tel ou tel résultat spécifique de la négociation, doivent pouvoir être en mesure de se reconnaître dans la procédure qui conduit à ce résultat, c'est-à-dire dans la *règle* qui le légitime.

Cette exigence est aussi déterminée par les tendances plus générales à une différenciation accentuée des réalités productives, professionnelles et du marché du travail ainsi que par la crise des valeurs de solidarité et d'égalité qui constituent l'expérience syndicale elle-même. Tout ceci rend problématique l'idée d'une représentation « unifiée » du travail : l'agrégation des intérêts au sein du monde du travail, deviendra un exercice de plus en plus complexe, comme le montrent les tendances à la fragmentation de la représentation syndicale, surtout dans le secteur public, ou encore les poussées à la désyndicalisation de vastes parties du marché du travail, dans le secteur privé. En ce sens, le phénomène des COBAS est exemplaire. Certaines catégories, comme celle des machinistes dans les chemins de fer, tout en ne se constituant pas comme syndicat « autonome », revendiquent un statut « professionnel » propre. Cela signifie que, d'un côté, leurs revendications apparaissent comme régressives puisqu'elles se proposent de défendre une identité traditionnelle de « métier », à la limite des « vieilles aristocraties ouvrières ». Mais d'un autre côté, elles expriment une tendance à « l'auto-affirmation » en tant que profession particulière, liée ou non à la formation parallèle d'association autonome de type syndical. Que l'on songe à ce qui s'est passé pour les pilotes et les aiguilleurs du ciel, ou, plus récemment, pour les médecins, les enseignants et les « cadres » eux-mêmes.

De tels phénomènes soulignent les fondements *structurels* de la nécessité de « règles syndicales ». De nos jours, les règles sont la mesure de *l'efficacité* de l'action syndicale, elles sont donc indissociables de la question des « fonctions » de la représentation syndicale (2). A cet égard, le problème de fond est la reconnaissance de mécanismes spécifiques de légitimation des syndicats comme agents de négociation d'intérêts dépassant les bases catégorielles et agissant donc, sur des bases différentes de celles afférant aux mécanismes privés de la représentation.

La nécessité d'un système efficace de règles, pour ce qui concerne la représentativité des agents de négociation et leur système de décision, est confirmée, en outre, par les difficultés de contrôle des *conflits,* particulièrement aiguës aujourd'hui dans le secteur des services publics. Nous savons qu'aucune loi ne peut permettre de maîtriser un conflit grave lorsqu'il explose : il suffit de penser à ce qui s'est produit l'année dernière, dans le secteur ferroviaire en France, où il existe pourtant une législation bien précise sur la grève dans les services publics. Il faut donc voir « l'auto-réglementation » du conflit comme une partie d'un processus de régulation plus vaste, dont le point de départ est la définition des critères assurant la représentativité syndicale.

Il existe aussi des raisons d'ordre proprement « institutionnel » qui soulignent aujourd'hui, la nécessité d'une régulation. Traditionnellement, on a considéré que notre système intersyndical était fondé sur des bases extra-législatives, donc essentiellement « volontariste » : l'art. 39 de la Constitution n'étant jamais entré en vigueur, le système syndical s'est développé sur la base d'une grande autonomie des diverses collectivités de travail. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui. A cet égard, l'utilisation du critère de « représentativité syndicale » est significative. Ce critère a d'abord été utilisé, sous plusieurs acceptions, pour résoudre le problème de l'accès des représentants syndicaux aux institutions paritaires de l'Administration Publique. Puis, il a été employé par le *« Statuto dei lavoratori » (3)* mais toujours uniquement comme support à l'organisation des syndicats dans l'entreprise, et non en relation directe avec la négociation collective. En revanche, dans la fonction publique, avec la loi-cadre de 1983, « la représentativité syndicale » est devenue un critère de participation à la négociation collective. A l'origine, il s'agissait plutôt d'un critère de sélection et d'unification. Aujourd'hui, il arrive pourtant que

(2) Pour l'accent mis sur l'aspect « fonctionnel », v. Treu, 1988.

(3) Ndt : Lo Statuto dei lavoratori (Les Statuts des travailleurs), est l'œuvre du Prof. G. Giugni, mis en place au début des années 1970. C'est une institution typique de la réalité italienne.

certains accords des secteurs publics soient signés par une multitude de syndicats auxquels on attribue donc « ce critère de représentativité ». Il semble donc avoir perdu sa fonction sélective : dans le cadre des négociations décentralisées pour s'ériger en syndicats représentatifs, ces diverses organisations pourront ainsi s'appuyer sur l'état de fait. La représentation se fragmente donc, sans pour autant résoudre de manière convenable les problèmes de la représentativité, comme les événements l'ont montré dans les secteurs de la santé et de l'école. Enfin, dans le secteur privé aussi, l'utilisation du critère de « la représentativité syndicale » se développe dans le cadre de la législation dite dérogatoire. Après les cas de dérogations à l'interdiction du travail de nuit des femmes, à la réglementation des transferts au sein des entreprises, aux contrats de formation-emploi, aux contrats de solidarité, à l'interdiction d'heures supplémentaires dans le cadre du travail à temps partiel, désormais, on admet des dérogations généralisées, même en matière de recours au travail temporaire, si des accords collectifs comportent une réglementation alternative (cfr. art. 23 loi n° 56 du 28 février 1987). Dans ces cas, on prévoit de plus en plus souvent que ces accords collectifs « dérogatoires » doivent être signés par des syndicats appartenant aux « Confédérations les plus représentatives ». Plusieurs questions se posent alors. Comment reconnaît-on les syndicats « les plus représentatifs » et que se passe-t-il si ces syndicats sont en désaccord ? ou si des salariés, adhérents ou non à ces mêmes syndicats sont en désaccord sur les solutions négociées ? En la matière, du reste, la jurisprudence risque d'ajouter d'autres imprécisions : La Cour de Cassation par exemple, s'est exprimée sur les critères d'évaluation de la « représentativité » dans une série d'arrêts quelque peu contradictoires (en dernier voir. Scarponi, 1987). Il est vrai que, au plan technique, pour chacune des « règles dérogatoires » indiquées précédemment, on peut proposer diverses solutions aux questions posées, mais il vrai aussi qu'en cette matière, en général, une confusion croissante et une absence de législation sont en train de se développer (en ce sens voir le récent apport de Sciarra, 1987).

Positions apparues à la suite du débat lancé par la Revue « Lavoro e diritto » (Travail et droit)

Bien que l'exigence de « nouvelles règles » soit ressentie de manière diffuse, les propositions restent confuses et contradictoires. Certains débats ressemblent même à une véritable « répétition d'orchestre » (4). Peut-être que « tant de confusion dans le débat » résulte, comme l'a récemment rappelé Giuseppe Pera, de « l'inguérissable individualisme de chaque expert » d'où découle, généralement, « l'impossibilité de parvenir entre eux à un accord minimum ayant un poids politique déterminant » (Pera, 1987). En relançant le débat, la Revue *« Lavoro e diritto »* voulait donc favoriser une synthèse en contribuant à créer les conditions d'une réflexion plus avancée dans ce domaine.

Les interventions publiées jusqu'ici dans la Revue ont mis en évidence des convergences importantes, à la fois sur les raisons qui fondent l'exigence de régulation et, surtout, sur la crise du concept de « syndicats représentatifs » comme critère sélectif afin de concilier système syndical et organisation juridique (Romagnoli 1987 ; Pera 1987). A ce propos sont apparus des points de désaccord ou des opinions différemment présentées. D'un côté on trouve des positions d'extrême prudence, de type néo-abstentionniste, qui soulignent l'instrumentalisme des règles de l'activité syndicale (Grandi 1987), ou bien qui visent tout aussi prudemment à recommander une amplification de l'auto-réglementation (Cester 1988). D'un autre côté, en revanche, certains soulignent, comme clé des modèles de relations industrielles, l'importance spécifique prise aujourd'hui, en termes de « prise de parole », par l'instrument d'expression du consensus que constitue le vote individuel (référendum) (Perulli 1988). Mais ces derniers insistent en même temps sur la nécessité que l'adoption de cet instrument s'accompagne d'une courageuse « auto-réforme » de l'organisation syndicale, en faisant allusion en particulier aux critères de formation des dirigeants (Ricciardi 1988). Sur un plan plus général, on enregistre des positions visant à proposer uniquement des solutions touchant au fonctionnement « courant » du système syndical (Pessi, 1987), ou des solutions politiques d'adaptation pragmatique par « petits pas » (G. Santoro Passarelli 1988). Tandis que d'autres, en revanche, proposent la mise en œuvre de mesures de fonctionnement « extraordinaire », propres à bouleverser ces critères afin de créer une

(4) A ce sujet, je me permets de résumer mon « itinéraire » en la matière. Il y a quelques années, dans la conclusion d'une étude sur « la négociation collective », j'avais consacré un paragraphe à l'examen des propositions de révision de l'art. 39 de la Constitution formulées par la Commission Bozzi, et aux problèmes qui en résultaient du point de vue du rapport entre l'attribution d'une efficacité générale aux contrats collectifs de travail et la réglementation de la représentation syndicale. On y présentait des observations sur le caractère pratique du recours au critère d'annulation de la règle majoritaire, mettant en évidence le problème de fond existant sur la manière de concilier le caractère *« volontaire »* et la dimension *institutionnelle* de l'action syndicale (Mariucci, 1985, p. 454 et suiv.). Ces notes sont une conclusion provisoire de ma réflexion sur ce thème. A cet égard, je renverrais au Congrès qui s'est tenu, en mars 1985, à la Faculté d'Économie et de Commerce d'Ancône sur « Négociation collective et représentativité syndicale » qui a débuté par les rapports de Paolo Tosi et Andrea Orsi Battaglini, et a été publié, en partie, dans un numéro de la Revue « Politica del diritto » (« Négociation collective et représentativité syndicale » 1985) ; ainsi qu'à mon analyse du syndicalisme américain qui visait à vérifier l'incidence actuelle de la « codification » de la représentation syndicale faite par le NRLA de 1935 (Mariucci, 1987 a), et à mon intervention dans le débat sur le thème « Nouvelles règles pour l'organisation syndicale » lancé par cette Revue, où étaient envisagées quelques hypothèses sur « l'auto-réglementation » (Mariucci, 1987 b).

législation de soutien, et à introduire des formes différenciées de vérification de la représentativité syndicale, incluant le recours à des mécanismes de contrôle de la volonté des salariés selon des formes contractuelles spécifiques (D'Antona 1988). Un dernier groupe, enfin, suggère l'adoption de règles visant à vérifier l'accord des travailleurs à la fois dans la phase initiale de la négociation (référendum sur les cahiers de revendication) et dans sa conclusion (référendum sur les bases d'accord) (Ghezzi 1987).

Avantages et inconvénients de la solution législative externe et de l'auto-réglementation. Une proposition...

Afin d'approfondir cette analyse du débat, considérons le problème de la régulation de l'activité syndicale sous un double aspect. Il est évident, en effet, qu'une fois admise la nécessité d'une réorganisation du système syndical, la question qui se pose est celle des moyens : *la loi* ou *l'auto-réglementation ?* Une telle interrogation soulève en fait des problèmes idéologiques préjudiciables pouvant entraîner des blocages. On peut cependant dédramatiser cette alternative par les arguments suivants :

• Entre les deux types d'intervention, il n'y a pas de différence fondamentale quant à la volonté normative. Même là où il faudrait privilégier l'intervention externe, cette dernière ne pourrait pas avoir une fonction « éclairée »(5) et encore moins « jacobine ». Ce qui revient à dire qu'aucune intervention législative, en matière de réforme du système syndical, n'est pensable sans un accord préalable avec les principaux syndicats. Les mêmes problèmes se posent donc au plan législatif qu'au plan de l'auto-réglementation. Il est évident qu'un tel sujet se rattache au thème plus général de la modification des systèmes de représentation, c'est-à-dire de la réforme institutionnelle. Celle-ci ne peut se faire que sur la base d'un large consensus des forces en jeu : il est donc inutile de rechercher dans la loi des biais inexistants.

• Étant donné que l'alternative loi/auto-réglementation ne peut se poser en termes de qualité du type d'intervention, il ne reste plus qu'à l'évaluer sous l'angle plus modeste de l'efficacité régulatrice, en raisonnant en termes plus réalistes de calculs coûts/avantages.

Il faut donc, dans un premier temps, évaluer les avantages et les inconvénients de l'auto-réglementation. Parmi les avantages il faut assurément compter les plus grandes capacités d'adaptation, de flexibilité et d'articulation sur le plan intersyndical. Ces qualités résultent de ce que ce type de réglementation s'appuie non seulement sur un consensus entre les acteurs lui assurant une plus grande proximité avec la réalité sociale concrète mais aussi sur les valeurs de l'autonomie collective et de la liberté syndicale. Mais l'auto-réglementation présente aussi certains désavantages. Parmi ceux-ci, il y a la méfiance réciproque entre les principales organisations syndicales qui conduit à conclure des pactes « minimums », ressemblant plutôt à une réglementation contre la concurrence déloyale » qu'à des systèmes de règles sûres. Une autre faiblesse est le caractère essentiellement « politique » des « pactes intersyndicaux », qui sont souvent signés parce qu'ils peuvent être remis en cause si le consensus entre les contractants venait à disparaître. De ce point de vue, précisément, parce qu'elle repose sur une base minimum, l'auto-réglementation risque de revêtir un caractère fermé et exclusif en privilégiant une fonction « d'auto-légitimation » des principaux syndicats, rejetant les nouvelles réalités associatives. Ceci, de fait, ne semble pas très cohérent avec les valeurs d'autonomie collective et de liberté syndicale que l'on vient de rappeler. Tout cela n'enlève rien, cependant, à l'importance des « règles syndicales ». Elles deviennent même de plus en plus nombreuses du fait des diverses réglementations créées par les « fédérations catégorielles » (6). C'est là un autre signe de la rupture avec la tradition informelle. Il est important aussi, qu'au sein de ces règles internes ou, en tout cas des pratiques syndicales, l'on fasse recours de plus en plus souvent au *référendum,* en tant qu'instrument privilégié de vérification du consensus entre les salariés. Il ne faut pas déduire de cet usage croissant, au plan conventionnel, du principe de la majorité appliqué à l'ensemble des salariés, une sorte de « volonté de fusion » du syndicat/association et/ou une volonté de « représentation de classe ». Il s'agit très précisément de l'inverse : c'est-à-dire, la prise de conscience que, dans les conditions actuelles, la reconquête d'une représentativité effective des syndicats est liée étroitement au degré de « démocratie » qu'ils arrivent à exprimer dans leur action, même en termes purement formels, et donc à la capacité qu'ils ont de se soumettre à l'approbation à travers une sorte de néo-volontarisme.

Considérons à présent les avantages et les désavantages de l'intervention législative, toujours en termes de calcul coûts/bénéfices. Parmi les « inconvénients », il faut sûrement compter la faible efficacité de l'intervention législative. Elle résulte, pour une part, du caractère intrinsèquement contraignant de la loi, éloignée de la dynamique de la construction du consensus base d'une action syndicale effective. Mais elle résulte aussi, pour une autre part, de sa vocation naturelle à répondre à des « objectifs hétérogènes » ou bien à produire des « effets pervers ». De ce point de vue l'expérience comparative est d'une grande utilité ;

(5) Ndt : au sens de la philosophie des Lumières du XVIII[e] siècle.

(6) voir en particulier, les réglements stipulés, entre juillet et janvier 1987-1988, par les Fédérations de branches adhérentes aux CGIL-CISL-UIL (Confédération Générale italienne du Travail - Confédération italienne des Syndicats des Travailleurs - Union italienne du Travail), du secteur de la Chimie, du Textile/Habillement et de la Métallurgie.

elle montre, d'ailleurs, plutôt les solutions qu'il vaut mieux éviter. Ainsi, une réglementation du type de celle introduite par le NLRA américain en 1935 qui, créée pour promouvoir l'action syndicale, a représenté par la suite un formidable obstacle. Il en est de même de la réglementation française très détaillée où chaque problème semble être résolu par le « Code du travail ». Cependant, lorsque la négociation a une certaine vitalité, elle échappe alors aux prévisions du législateur. L'expérience espagnole fournit un dernier exemple. Ici, la législation a fondé la représentativité syndicale sur divers indicateurs *d'audience* électorale, ce qui semble avoir eu un certain effet de démotivation pour la syndicalisation. Il en résulte que les syndicats, ayant acquis une légitimation électorale semblable à celle de la représentation politique, vu la faiblesse des adhésions, en sont réduits, comme les Partis politiques, à demander un soutien financier à l'État (7).

Les remarques que l'on vient de faire permettent de sélectionner les différents modèles possibles d'intervention législative. Entre une législation « régulatrice », « supplétive » et « promotionnelle », il vaut mieux privilégier une combinaison des deux dernières. L'utilité de ce modèle dépend cependant aussi, de sa capacité à produire un cercle vertueux par l'auto-réglementation.

Quoiqu'il en soit, en somme, le problème se ramène à ces dilemmes de fond. La comparaison internationale le montre, l'intervention législative n'a qu'un nombre défini d'alternatives :

— L'établissement d'une représentativité *institutionnelle* qui est attribuée de manière générale sur la base de critères « présupposés ». Elle permet à chaque syndicat d'acquérir en quelque sorte un *statut* irréversible d'une représentativité « présumée ».

— L'établissement d'une représentativité *spécifique,* accordée sur la base d'un critère particulier. Celui-ci peut être, si l'on exclut la référence au seul nombre d'inscrits (selon l'art. 39 de la Constitution), un critère *électoral* fondé sur divers cas possibles (comme les élections pour la formation de nouvelles instances de représentation *ad hoc*). Mais il peut être aussi un critère de représentativité par *consentement,* donné à partir de mécanismes de vérification de l'adhésion des salariés à la manière dont les syndicats mènent les négociations (plate-formes et bases d'accord).

Il semble difficile de choisir aujourd'hui, par la seule voie législative, entre ces critères ou entre leurs diverses combinaisons possibles. L'intérêt de la régulation interne de ce point de vue aussi, est donc évidente, compte tenu du moins, de l'orientation que l'on envisage de donner à la réorganisation du système de représentation syndicale.

Ceci étant, on peut essayer provisoirement de formuler une proposition d'ordre méthodologique. L'exigence de régulation étant admise, on peut exclure l'existence d'un critère universel qui permettrait de choisir parmi les types de réglementation. Comme on vient de l'indiquer, entre « solution législative » et « auto-réglementation », le choix doit se faire sur la base de critères d'opportunité et de fonctionnalité.

On remarquera, finalement, que le problème examiné jusqu'ici, se réduit, du point de vue du système juridique, à la nécessité de redéfinir les rapports entre la dimension *privée* et *publique* du phénomène syndical.

Il faut maintenir les deux niveaux séparés afin de pouvoir offrir aux acteurs syndicaux, une palette de *choix* alternatifs au plan institutionnel. En d'autres termes, l'intervention législative ne doit pas avoir une fonction *régulatrice* ou, comme l'a dit Vardaro, « codificatrice », qui, d'ailleurs s'avérerait illusoire, mais elle doit plutôt offrir aux acteurs collectifs, une multiplicité de ressources institutionnelles fonctionnelles leur permettant de rationaliser leur activité (Vardaro 1987, 1988).

Concrètement, cela signifie que :

• Il faut abandonner, dans le cadre de l'activité contractuelle, le critère de « représentativité syndicale » au sens institutionnel (c'est-à-dire sur la base de critères présupposés) qui permet à tout syndicat ou confédération d'obtenir des « délégations » et des « privilèges » sans se soumettre à des vérifications spécifiques de sa représentativité effective. Ce critère connaît désormais une crise dans le secteur même où il a été le plus utilisé pour déterminer les acteurs de la négociation. Comme on a pu le voir, dans la fonction publique, régie par la loi-cadre n. 93 de 1983, il est arrivé que de nombreux syndicats, adhérents ou non à des confédérations plus ou moins représentatives, aient participé à une négociation intersectorielle ou sectorielle, souvent dans le seul but de pouvoir bénéficier des avantages des codes d'auto-réglementation de la grève. Il découle de cette situation que ces syndicats revendiquent, à juste titre, tous les privilèges attachés à cette reconnaissance leur conférant un *statut,* depuis le droit de participer à la négociation décentralisée, jusqu'à celui de bénéficier des « droits syndicaux ». C'est ainsi que dans la Commune de Naples, il y a au moins dix-huit syndicats opérationnels ! Il faut donc ici redéfinir législativement les critères de représentativité, de façon à ne reconnaître le droit à la négociation et l'attribution des autres droits syndicaux qu'à partir d'indicateurs « quantitatifs » spécifiques. Il pourrait s'agir, selon les cas, au plan purement associatif, du nombre d'inscrits (vérifié à partir du paiement des cotisations), ou bien, comme on le faisait avant la loi-cadre de 1983, de divers indicateurs « électoraux », par exemple le vote pour la constitution des Conseils d'administration des Ministères, ou bien encore, l'adhésion à la constitution des organes de représentation de base. De tels critères de représentativité des agents de négociations devraient être aussi utilisés dans le secteur privé, dans le cadre de la légis-

(7) Sur le système français, voir le *rapport* au Congrès international de Bologne du 13 novembre 1987, sur « Innovation et règles de la représentation syndicale » de A. Lyon Caen ; sur le système espagnol, voir Valdès Dal Re, *rapport, ib,* ainsi que l'analyse précise de Biagi (1987).

lation sur la négociation collective, en particulier, s'agissant des accords dérogatoires.

• Il faut distinguer nettement entre contrats collectifs de droit *privé* ou *commun* et contrats collectifs à portée générale. Pour ces derniers, on pourrait prévoir — de par la loi — au moins pour les accords d'entreprises, le recours à une ratification majoritaire par les salariés concernés, comme cela est proposé, bien que partiellement, par le décret-loi n. 1 299 de 1985 (Caruso 1987). Cette procédure devrait être engagée à l'initiative d'au moins un syndicat, avec une clause de blocage fondée sur le nombre des adhérents ou bien sur le pourcentage de voix électorales obtenu lors des élections pour la constitution des Conseils d'établissements prévus par le *«Statuto dei lavoratori»*. Tout ceci implique une révision de la II[e] Partie de l'article 39 de la Constitution.

Cette proposition va dans le sens du maintien d'une nette séparation entre organisation syndicale et système juridique, c'est-à-dire entre règles internes et externes, tout en restant dans le cadre d'une interdépendance réciproque. L'intégration « partielle » entre ces deux pôles, caractéristique du système italien, serait ainsi garantie, ne serait-ce que dans la perspective d'une modernisation et d'une coordination nécessaires des intruments de régulation. Dans ce contexte, l'intervention législative n'assumerait pas une fonction directement *régulatrice :* elle se bornerait plutôt à offrir aux acteurs collectifs, un « éventail » de ressources institutionnelles. Il pourrait être entendu que, si des formes efficaces d'auto-réglementation se développaient de manière autonome, le cadre législatif ne s'appliquerait pas. De ce point de vue, notre proposition diffère de celle que Mario Rusciano a récemment avancé, même si l'on partage certains prémices. Ce dernier, tout en soulignant l'exigence d'une nouvelle réglementation législative de l'action syndicale, a émis l'idée d'une extension du mécanisme de la loi-cadre de 1983 sur la fonction publique. Or, de notre point de vue, celui-ci est l'exemple type de mauvais fonctionnement d'un modèle régulateur par la réglementation législative. Rusciano a posé, au moment opportun, le problème de la redéfinition juridique de la représentation syndicale, mettant en question, pour ce faire, le « tabou » du recours à l'instrument législatif (Rusciano 1984). Il a affirmé, en effet, que les « critères de fond », d'une éventuelle intervention législative, pourraient être empruntés à la loi-cadre sur la fonction publique, dans sa partie, par exemple, qui prévoit de confier à des syndicats particulièrement influents et qualifiés — justement les Grandes Confédérations — la tâche de fixer les règles liant le jeu contractuel et la représentativité syndicale aux différents niveaux, en leur reconnaissant les pouvoirs correspondants » (8).

Le récent « projet de nouveau modèle juridique pour les relations industrielles », présenté par la Fédération de l'industrie mécanique, a adopté, quant à lui, une perspective externe. Il propose une réglementation détaillée des fonctions d'un nouvel organisme de représentation des salariés (conseil d'établissement), du rapport, d'un point de vue strictement hiérarchique, entre niveaux contractuels et droit de grève (9).

Nous suggérons, quant à nous, de concilier de manière souple le caractère volontariste et la dimension institutionnelle du phénomène syndical. En ce sens, il s'agit de proposer un nouvel équilibre entre « gouvernement » et « représentation » du travail. Du reste, ce problème n'est pas très éloigné de celui de la réforme de la représentation politique. Par rapport à celle-ci, il est préférable que la représentation syndicale conserve son indépendance. En d'autres termes, il est nécessaire de maintenir un contact entre société et dynamique réelle du « pouvoir », en évitant de donner des moyens d'action non-contrôlés à une « sphère politique autonome » ou à ses formes dérivées.

Applications de la proposition : régulation de la grève dans les services publics et réorganisation du système syndical.

On peut essayer d'appliquer le schéma qui vient d'être défini, au problème qui s'est récemment posé de la régulation de la grève dans les principaux services publics.

C'est en ce sens qu'on évaluera, en premier lieu, les différentes possibilités d'intervention législative formulées jusqu'ici, en commençant par celle présentée en octobre 1987 par le Président du Conseil, mais repoussée ensuite par le Conseil des Ministres. Ce qu'on appelle le « décret Goria » apparaît, à une première lecture, un peu « faible » : il se limite en effet, en tout juste deux articles, à fixer un préavis généralisé de quinze jours, à donner la liste des principaux services publics, à sanctionner l'obligation faite à la Direction de ces services, de communiquer de manière appropriée aux usagers, les modalités des services garantis durant la grève, ainsi que de prévoir des formes plus rapides de communication, par presse, radio et télévision, de l'ordonnance de réquisition (10). Une telle intervention présente des limites évidentes aussi bien « par défaut » que

(8) Celui-ci reconnaît, du reste, que « c'est justement les procédures de reconnaissance de ces acteurs qui devraient être probablement modifiées, la simple référence aux « confédérations les plus représentatives... n'étant plus suffisante ». L'alternative serait une « investiture électorale directe (élections *ad hoc)* ou indirecte (résultats obtenus lors de diverses consultations). Une autre méthode serait une sorte « d'enregistrement » des Confédérations les plus représentatives, prévoyant des critères et des procédures qui offriraient une plus grande garantie par rapport à la reconnaissance au cas par cas, par voie judiciaire ou administrative, des qualités requises pour la représentativité » (Rusciano, 1987, p. 263).

(9) La proposition est décrite par Bognetti (1987).

(10) Pour le texte du « Décret Goria » voir. LI, 31 octobre 1987, N° 20, p. 1 698.

par « excès ». Ainsi, l'exigence d'un long préavis (requis maintenant par l'art. 11, 5e alinéa, sous a) de la loi-cadre sur la fonction publique, n. 83 de 1983), comme conditions pour l'admission aux négociations, apparaît excessive. A cet égard, il suffit de rappeler que la loi française de 1963 sur le droit de grève dans les services publics se borne à fixer un préavis de 5 jours, tandis que même le « projet de loi Rubinacci » fixait l'obligation du préavis dans les « principaux services publics » à « au moins une semaine » (cfr art. 34, 1er alinéa, sous a) du décret-loi n.° 2 380 de 1951 (11). Mais c'est surtout la prétention d'intervenir dans des conflits par un décret-loi aussi pauvre, qui apparaît incohérente. Il est donc évident, que cette proposition revêt surtout une fonction symbolique : c'est l'idée même de réglementer la grève par décret, quarante ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, qui qualifie la nature d'une telle intervention, plus que la « faiblesse » de son contenu. Il est clair, en effet, qu'une fois le décret promulgué, se serait posé le problème du renforcement de la capacité régulatrice de la réglementation. La tentation de convertir ses limites « par défaut » en autant d'erreurs « par excès » aurait été inévitable. Ceci aurait entretenu l'illusion que toutes les modalités d'exercice du droit de grève dans les services publics, puissent être fixées par la loi à partir — bien sûr — d'une obligation de préavis de la part des syndicats.

L'expérience d'autres pays montre, en effet (voir encore la loi française de 1963) que lorsqu'on se propose de réglementer la grève par voie législative uniquement, on ne peut éviter d'attribuer aux seuls syndicats reconnus, le pouvoir de déclenchement, en interdisant les grèves « non syndicales ». Un tel choix constituerait une rupture inopportune de notre système. Non seulement il mettrait en question le fait acquis que le droit de grève est un droit de l'individu (12), mais il faudrait en outre prévoir les mécanismes spécifiques de reconnaissance/régulation des syndicats auxquels on attribuerait ce monopole dans la gestion du conflit. Cette rupture serait, du reste, consommée sans qu'aucun avantage significatif n'en soit retiré du point de vue de l'efficacité de la régulation. En effet, en cette matière, on n'a pas besoin de « coups d'éclat », l'expérience d'autres pays montre qu'ils sont nombreux ! (13).

Le décret-loi n° 137 du 29 juillet 1987 (Gino Giugni, premier signataire) (14), déjà présenté au cours de la dernière législature, revêt un sens différent. Il renonce ouvertement à une réglementation externe directe de la grève. Au contraire, l'intervention législative est considérée comme un instrument de soutien à l'auto-réglementation, en devenant un « cadre d'accueil » des règles déterminées par les codes d'auto-réglementation. En effet, le décret-loi s'intitule, de manière significative, « règles de soutien à l'auto-réglementation du droit de grève dans les principaux services et sur la réquisition dans les cas d'urgence ». Le point clé de cette proposition est le 2e alinéa de l'art. 2 qui prévoit qu'une grève, pour respecter les bases essentielles de la Constitution, doit répondre aux « conditions déterminées par les codes d'auto-réglementation » et le 1er alinéa de l'art. 3. Ce dernier prévoit que, si ces conditions ne sont pas respectées, « le Préfet... promulguera un arrêté en vue d'imposer les mesures nécessaires pour assurer le fonctionnement d'un service minimum ». Ainsi il s'agit de proposer une codification de toutes les règles d'auto-réglementation, avec un renvoi formel à leur source de détermination, tout en établissant un lien automatique entre violation de ces règles et exercice du pouvoir de réquisition. Dans l'optique du législateur, il s'agit, évidemment, de proposer un maximum d'ouverture possible aux règles d'auto-détermination prévues en matière syndicale. C'est donc une application pratique de la méthode incitative. L'utilité de cette solution est cependant limitée du fait de l'unilatéralité propre à l'instrument législatif. Si l'on examine le problème dans une perspective plus large, on ne peut s'empêcher de constater que cette proposition n'échappe pas, elle non plus, à des limites « par excès » et « par défaut ». En fait, « codes d'auto-réglementation » et « règles législatives » appartiennent à deux domaines distincts que l'on ne peut assimiler. Les premiers concernent les formes volontaires d'auto-réglementation dans l'exercice du droit, les secondes, la fixation de limites, de toute façon, contraignantes et infranchissables. L'assimilation de ces deux domaines pourrait donc conduire au résultat paradoxal, consistant à rendre obligatoire l'intervention publique (par la réquisition) pour violations de règles d'auto-réglementation, somme

(11) Pour le texte de ce Projet de Loi cfr. RDL, 1953, III, p. 152 et suiv.

(12) A ce propos, il est utile de relire le débat qui s'est déroulé autour du droit de grève comme « droit absolu de l'individu » dans la période suivant l'entrée en vigueur de la Constitution : voir, en particulier, F. Santoro Passarelli (1949) et Calamandrei (1954), dans *« Il diritto sindacale »* par F. Mancini, U. Romagnoli (1971), p. 303 et suiv. Sur la question en général, voir U. Romagnoli (1979).

(13) A cet égard, une vieille leçon est encore utile : « On parle de limiter. Mais quelles limites voulez-vous imposer ? Vous fixer des sanctions ? Quelles sanctions ? Le jour où les cheminots, les employés des trams, les employés des services publics feront grève, quelle sanction appliquerez-vous à ces travailleurs ? Vous les mettrez en prison ? Mais aurez-vous arrêté à l'infini le service public ? Appliquerez-vous des amendes ? Mais vous créerez alors une nouvelle agitation pour ne pas payer l'amende ! » Voilà ce que disait, devant l'Assemblée Constituante, ce même D'Aragona, autrefois dirigeant du mouvement syndical pré-fasciste, qui n'avait pas hésité à avouer, toujours devant l'Assemblée Constituante, qu'il était passé pour « l'homme qui empêchait les agitations et les grèves, c'est-à-dire pour un pompier ». C'est vrai. Tant que cela a été possible, j'ai essayé de rappeler aux travailleurs qu'il fallait limiter au maximum le recours à la grève (D'Aragona, 1947). C'est dans un même sens que vont, d'ailleurs, les observations récemment formulées par d'autres anciens dirigeants syndicaux influents (Carniti, 1987).

(14) Voir le texte dans LI, 15 octobre 1987, N° 19, p. 1 593 et suiv.

toute, peu contraignantes ou de l'exclure, au contraire pour des formes de grèves qui, tout en étant menées dans le respect formel des codes, pourraient, pour des raisons diverses, conduire à une interruption du service public, aux conséquences donc, bien plus importantes, du point de vue de l'intérêt public.

Il existe en outre un problème de « compatibilité » entre les règles prévues par les deux types de réglementation. Ainsi, certaines règles d'auto-réglementation fixent les modalités de « déclenchement de la grève par le syndicat », de telle sorte que, comme on vient de le voir, elles présenteraient une disposition tout à fait inconstitutionnelle par rapport au droit de grève. Au plan de l'efficacité, il convient de rappeler les règles relatives à l'interdiction des grèves au cours de certaines périodes telles les grands départs en vacances et les fêtes les plus importantes. Dans ce cas, les règles prévues par les codes d'auto-réglementation impliquent la renonciation à faire grève, pendant un tiers de l'année scolaire environ, dans les transports, par exemple. Il est évident qu'une renonciation aussi large ne peut être prévue que par une règle d'auto-discipline. Il est difficile d'imaginer qu'elle puisse l'être par une obligation générale. Il en résulte que ce décret-loi, qui se proposait d'articuler de manière positive un règlement législatif et des règles collectives syndicales, conduit à une juxtaposition entre réglementation syndicale et législative, d'une efficacité douteuse. Il semble donc nécessaire, tout en conservant l'esprit de ce projet de loi, d'orienter son application de manière différente.

Il est significatif que ce même décret-loi semble avoir été porté à ses conséquences extrêmes par le projet de loi présenté à l'initiative de la Démocratie chrétienne en décembre 1987. Il s'avère contenir, entre autre, une clause, selon laquelle « l'exercice du droit de grève dans les principaux services publics... est subordonné dans tous les cas au respect des codes d'auto-réglementation », tandis qu'il serait du ressort d'un décret-présidentiel, de fixer « les bases fondamentales et les contenus minimums de ces mêmes codes » (art. 3, 1er et 2e alinéas). On aurait ainsi une addition des défauts dont on vient de parler : une législation autoritaire d'encadrement des codes et une détermination législative directe des limites de la grève.

Pour trouver d'autres solutions il faut partir, en premier lieu, d'une analyse des formes et de la nature des conflits en cours, ainsi que d'une définition précise de l'objectif qu'on se propose d'atteindre. Sur le premier point, il faut noter que les conflits se produisent surtout dans le secteur public et semi-public, alors qu'on enregistre une chute de la conflictualité dans l'industrie et dans le secteur privé. Cela mérite que l'on s'interroge sur les raisons de ce phénomène. On peut considérer, cependant, que dans le secteur privé industriel, la conflictualité est réglementée par les *règles du marché* qui agissent de manière « coercitive » aussi bien que « consensuelle ». La conflictualité est liée, soit à la peur de perdre son emploi, dans les secteurs qui ont traversé de grands processus de restructuration, soit aux nouvelles politiques, mises en place par les entreprises au détriment de la représentation collective de la main d'œuvre visant à créer un consensus. En revanche, ces « règles de marché » ne jouent pas dans les secteurs publics et semi-publics. Là, les gens se sentent plus libres d'agir, même dans le domaine du conflit.

L'importance de la conflictualité dans les services publics, du reste, n'est pas nouvelle en soi. Elle a connu, lors des dernières décennies, une évolution cyclique à laquelle a correspondu l'introduction ponctuelle de propositions d'intervention législative (15). Cependant, aujourd'hui, cette conflictualité se manifeste sous des formes nouvelles et avec une intensité particulière. En effet, elle se manifeste à travers la constitution de nouvelles identités collectives, ou tout au moins, de formes catégorielles d'agrégations d'intérêts, défendues par des catégories professionnelles spécifiques ou des « métiers » (médecins, enseignants, machinistes etc...) (à ce sujet, voir Garofalo 1988). Cela signifie qu'un néo-syndicalisme de métier, jusqu'ici inconnu en Italie, sauf exception, est en train de se développer.

Ce phénomène s'accompagne, comme cela arrive toujours quand apparaissent de nouvelles identités collectives, d'une tendance à une forte activité revendicative et à une faible efficacité de régulation de la négociation collective. Ceci est renforcé par le fait que, dans les secteurs où ces phénomènes apparaissent, le « conflit » ne revêt pas sa forme habituelle, pour au moins deux raisons. La première est que, le conflit se développe dans des secteurs soustraits à la « loi du marché », là où les employés bénéficient d'une forte stabilité de l'emploi, ce qui en diminue le « risque ». La seconde est que, dans ces secteurs, le conflit n'a plus un caractère uniquement bilatéral, opposant travailleurs et employeurs, mais trilatéral, les usagers ayant leurs propres intérêts à défendre (sur le sujet, voir Accornero 1985). Un autre élément vient renforcer cette particularité des conflits dans ces secteurs : des rapports syndicaux particulièrement inefficaces et sans règles sûres de fonctionnement.

Compte tenu des caractéristiques de la conflictualité dans le secteur public, il faut envisager une intervention modulaire, capable de peser sur les divers facteurs en jeu, plutôt qu'une réglementation univoque. C'est en ce sens qu'a été formulé « l'avis de principe » sur « les règles de la grève dans les principaux services publics » par le Comité de juristes mis en place par les Confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL (16).

Il faut donc se poser, en premier lieu, le problème de la représentativité des acteurs de la

(15) Pour une vérification à ce sujet, concernant une autre période historique, voir Romagnoli U., Mariucci L., Treu T., Ricciardi M. (1975).

(16) Le texte de *l'Avis* a été publié par *Il sole 24 Ore* du 14 janvier 1988.

négociation et de la redéfinition de la représentation. Il peut être réglé de manière coercitive, en renforçant, par exemple, le monopole de négociation des « Confédérations les plus représentatives ». Si l'on met à part les objections d'ordre constitutionnel, une telle orientation est de peu d'efficacité. Dans la fonction publique, en effet, c'est précisément l'attribution d'un tel monopole aux syndicats « les plus représentatifs », choisis à partir de critères purement institutionnels, indépendamment de toute vérification de leur représentativité spécifique, qui a conduit, comme on l'a souligné plus haut, à une inflation paradoxale des acteurs de la négociation. La redéfinition de la représentation syndicale doit donc être recherchée selon une autre voie, en articulant l'aspect consensuel et la dimension institutionnelle de manière différente. Il est évident, en effet, qu'aucune limitation de la conflictualité dans le secteur public n'est pensable, si n'est pas mis en place un système de rapports syndicaux fiable et transparent. Il faut donc, avant tout, définir les procédures et les comportements à respecter dans la négociation collective, prévoyant par voie contractuelle, des obligations précises pour les employeurs (telles l'exclusion d'attitudes dilatoires ou évasives au cours des discussions). De même que, symétriquement, il est nécessaire que les syndicats passent des « pactes intersyndicaux » précis, concernant le processus de la négociation, se référant soit à la reconnaissance des acteurs de la négociation en fonction de leur représentativité spécifique, soit aux procédures d'approbation des plate-formes revendicatives et de ratification des bases de l'accord. Ces « pactes » devraient être reconnus par les employeurs comme la base du processus de la négociation, de la même façon que les codes d'auto-réglementation seraient une définition claire, au départ, à la fois de l'unité de négociation et des règles que doivent respecter les acteurs de la négociation, concernant la formulation des accords. Dans le même temps, il faut prévoir, toujours contractuellement, des procédures visant à réglementer préventivement les conflits, par la mise en place de mécanismes de « dédramatisation » et la constitution de « Comités d'appréciation » dans chaque secteur de négociation, ayant des fonctions de surveillance et de médiation (17).

Cette condition préalable de « rationalisation » des rapports contractuels étant remplie, la réglementation de la grève peut être assurée ensuite par des règles soit unilatérales soit négociées. Les modalités d'exercice général de la grève pourraient être fixées par les codes d'auto-réglementation joints aux accords. Elle serait donc sanctionnée légalement, uniquement au plan interne et collectif, par des mesures telles que la perte, par les organisations défaillantes, des « avantages syndicaux ». L'efficacité de ces règles est basée, en fait, essentiellement sur la capacité d'autonomie et d'obtention de l'accord par les syndicats. D'autres règles, en revanche, peuvent être fixées au moment de la négociation. Parmi celles-ci, on trouve les mesures visant à garantir les « services minimums ». Elles peuvent fixer en termes de « quantité et de secteur » spécifiques (tels les services sanitaires ou d'hygiène les plus importants) ou en termes de durée minimum essentielle pour le fonctionnement du service (dans le secteur des transports par exemple). Le respect de ces règles serait sanctionné au niveau du rapport individuel de travail lui-même, dans les services à gestion aussi bien publique que privée. Au moment de la négociation seraient en effet définis les critères d'exercice légitime d'un pouvoir réglementaire spécifique par les syndicats et les entreprises quant à l'assurance des « services minimums ». Les infractions éventuelles seraient alors sanctionnées comme non-respect du contrat de travail (comme cela se produit déjà dans les secteurs de l'industrie chimique et sidérurgique, où l'on prévoit ce qu'on appelle « les services de garde obligatoire »). Rien n'empêche, ensuite, qu'au moment de la négociation, on prévoit des sanctions spécifiques d'ordre pécuniaire (18).

D'autres règles peuvent être aussi prévues, toujours dans le cadre de la négociation, pour renforcer l'obligation d'application de l'accord. Ainsi on peut prévoir que les participants à une grève « en opposition à l'accord », perdent les avantages afférant à ce dernier, selon des procédures à fixer par des clauses de négociation *ad hoc*. Ces dernières n'entreraient en vigueur que temporairement, au moment initial de l'application de l'accord. On laisserait donc aux individus ou aux coalitions spontanées, comme celles que l'on appelle les COBAS, la liberté de revendiquer et même de faire grève, mais dans le respect des règles établies afin de garantir les « services minimums ». De telles règles ne mettraient pas en cause le principe du droit de grève légitime de l'individu, à l'inverse de ce qui se passerait si l'on raisonnait en termes de « clauses de paix sociale ». En même temps, cependant, elles affirmeraient le principe selon lequel « la liberté du droit de grève a un prix ». Par ailleurs, elles redonneraient à l'accord collectif sa fonction originelle qui est de mettre fin, même passagèrement, à un conflit d'intérêts, et non d'encourager le mouvement revendicatif. Étant entendu que tout groupement, y compris les groupes spontanés, a le droit de mettre en question, aussi bien « l'unité de négociation » que les règles collectives déjà créées, mettant ainsi à l'épreuve sa capacité à en promouvoir d'autres.

Compte tenu de cet ensemble de règles qui devrait permettre de rationaliser le système de rapports syndicaux et de réguler les conflits par

(17) A ce sujet, voir encore l'Avis, cit. Cela vaut la peine, en tout cas, de rappeler à cet égard, les raisons structurelles des retards dans l'adoption du décret concernant les accords syndicaux dans les secteurs de la fonction publique. Ce problème pourrait être abordé de manière radicale selon les suggestions faites par Treu (Treu, 1988). Pour l'heure, on pourrait prévoir au moins, comme mesure de dissuasion, le paiement des arriérés de rétribution avec réévaluation et intérêts à partir de la stipulation des accords de secteurs.

(18) A ce sujet, voir encore l'*Avis*, cit.

des processus de négociations libres, on pourra alors utilement employer l'instrument législatif. En attendant, il reste nécessaire pour moderniser l'instrument désuet de la réquisition et garantir, en tout état de cause, la sauvegarde de l'intérêt public et des biens constitutionnels essentiels. L'État doit pouvoir être en mesure, en effet, d'agir de manière autonome afin de sauvegarder les intérêts fondamentaux lorsque les autres moyens de régulation de la conflictualité ne fonctionnent plus. Ceci peut être fait sans qu'il soit besoin de mettre en œuvre une « codification » des règles d'auto-réglementation, d'une efficacité et d'une légitimité incertaines, ou bien — à l'inverse — de poursuivre la chimère d'une restriction législative de toutes les modalités d'exercice de la grève. La loi devrait plutôt chercher à renforcer l'effort de rationalisation des rapports syndicaux entrepris dans la négociation collective, soit en fournissant un cadre régulateur par la définition des principaux services publics, soit en prévoyant la création d'une « Commission » ou « Agence » centrale ayant un rôle d'intervention et de médiation dans les conflits affectant les services publics (19). Elle pourrait aller même un peu au-delà en traitant, par exemple, le problème de la sanction des engagements pris au moment de la négociation dans la perspective d'une bonne administration des rapports syndicaux. Pourrait alors être appliquée comme il convient (y compris au niveau de l'Administration Publique et de l'État), la procédure prévue par l'art. 28 du « Statuto dei lavoratori ». De même la loi pourrait s'attacher à réviser les indicateurs de représentativité des acteurs de la négociation, aux différents niveaux, dans les secteurs réglementés par la loi-cadre sur la fonction publique, procédant ainsi à une « retouche » nécessaire de cette réglementation. Enfin, elle pourrait s'intéresser aux problèmes concernant les mécanismes de ratification des accords d'entreprises, afin de leur conférer une efficacité plus globale. Ceci pourrait peut-être se faire, avant la révision de l'art. 39 de la Constitution, proposée ci-dessus.

Il ne s'agirait donc pas de promulguer une « loi sur la grève » mais plutôt d'intervenir pour favoriser le contrôle de la conflictualité dans le cadre d'une réorganisation des rapports syndicaux. Se préparerait ainsi une nouvelle saison pour la « législation incitative ». La grève deviendrait ainsi l'occasion de promouvoir un projet plus ambitieux de révision du système syndical, en accord avec les nouveaux scenari qui se dessinent dans le débat sur la forme institutionnelle.

De cette manière, on pourrait essayer de s'attaquer à ce paradoxe que Kahn-Freud a magistralement exposé dans ses derniers cours. Il soulignait en effet, qu'un indice de la « transformation fondamentale de la grève en tant qu'institution politique et sociale » est que « tout travailleur porte au moins deux masques dans la comédie des rapports sociaux » si bien que la grève « est devenue aujourd'hui très fréquemment... une guerre civile meurtrière ». En même temps, cependant, « la grève est la nécessaire et extrême sanction sans laquelle toute négociation ne peut exister » et « il ne peut y avoir ni véritable liberté du droit de grève, ni aucune véritable démocratie sans la liberté du droit de grève » (Kahn-Freud 1980, p. 475-476). On peut essayer de sortir de « ce crucial et dramatique dilemme », en reconnaissant — ce sont encore les mots de Kahn-Freud — « la nécessité de la liberté de faire grève et en même temps le besoin d'une forte limitation dans son exercice de façon... à éviter que la Charte de la liberté ne se transforme en Pacte suicidaire ». Les propositions précédentes ont précisément pour objet de favoriser cette « réforme du conflit » afin de permettre à « ceux qui se trouvent être momentanément « bourreaux » ou bien « victimes » de s'affronter institutionnellement » (Accornero 1985, p. 48). La réalisation d'une telle réforme implique, du reste, deux conditions, nécessaires et essentielles. La première est de prendre la mesure qui sépare la grève, dans la société tertiarisée, de son image originelle qui s'est affirmée à l'aube de l'industrialisation. La seconde est de reconnaître l'importance spécifique de la forme moderne de la grève, qui est toujours une manifestation du rapport social du travail et doit être traitée en tant que telle. ■

(19) Ibidem.

BIBLIOGRAPHIE

ACCORNERO A. (1985), *Conflitto « terziario » e terzi,* dans DLRI, p. 17 et suiv.

BIAGI M. (1987) *Rappresentatività e democrazia sindacale in Spagna,* dans RDLI, p. 360 et suiv.

BOGNETTI G. (septembre 1987), *Un progetto di nuovo modello giuridico per le relazioni industriali,* Synthèse de la recherche sur « Sistema politico, costituzione economica e ruolo dei sindacati » organisée par le Comité scientifique de la Revue « Relazioni industriali ».

CALAMANDREI P. (1954) *Significato costituzionale del diritto di sciopero,* dans *Il diritto sindacale,* cit, p. 334 et suiv.

CARNITI P. (1987), *Lo sciopero e il diritto,* dans MM, p. 139 et suiv.

CARUSO B. (1987), *Note sul d.d.l.n. 1299 del 1985,* dans LD, p. 195 et suiv.

CESTER (1988), *Nuove regole della organizzazione sindacale,* dans LD, p. 17 et suiv.

Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale (1985), dans PD, p. 361 et suiv.

D'ANTONA M. (1988), *Nuove regole...,* dans LD, p. 3 et suiv.

D'ARAGONA L. (1947), séance de l'Assemblée Constituante du 12 mai 1947.

GAROFALO G. (1988)... in LD, p. 269 et suiv.

GHEZZI M. (1987), *Nuove regole..., dans* LD, p. 412 et suiv.

GRANDI M. (1987), *Nuove regole...,* dans LD, p. 609 et suiv.

Il diritto sindacale (1971), par Mancini F., Romagnoli U., Bologne : Il mulino.

KAHN-FREUD O. (1980), *Relazioni sindacali : tradizione e innovamento,* dans DLRI, p. 413 et suiv.

MARIUCCI L. (1987), *La contrattazione collettiva,* Bologne : Il Mulino.

MARIUCCI L. (1987), *Uno sguardo alle relazioni industriali negli USA,* dans LD. p. 69 et suiv.

MARIUCCI L. (1987b), *Per nuove regole sindacali : riflessioni e proposte,* dans LD, p. 429 et suiv.

PERA G. (1987), *Nuove regole...,* dans LD, p. 406 et suiv.

PERA G. (1988), *Replica,* dans *Per una disciplina legislativa del contratto collettivo,* Turin : Unione industriale di Torino.

PERULLI P. (1988), *Nuove regole...,* dans LD, p. 28 et suiv.

PESSI (1987), *Nuove regole...,* dans LD, p. 620 et suiv.

Proposta di discussione (1987), dans LD, p. 225-227.

RICCIARDI M. (1988), *Nuove regole...,* dans LD, p. 235 et suiv.

ROMAGNOLI U., MARIUCCI L., TREU T., RICCIARDI M. (1975), *Lo sciopero dalla Costituzione all'autodisciplina,* Bologne : Il Mulino.

ROMAGNOLI U. (1979), *Commento all'art. 40 Cost.,* dans *Commentario della Costituzione* par G. Branca, t. I, p. 289 et suiv.

ROMAGNOLI U. (1987), *Nuove regole...,* dans LD, p. 419 et suiv.

RUSCIANO M. (1984), *Contratto collettivo e autonomia sindacale,* Turin : UTET.

RUSCIANO M. (1987), *Sul problema della rappresentanza sindacale,* dans DLRI, p. 229 et suiv.

SANTORO PASSARELLI F. (1949), *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero,* dans *Il diritto sindacale,* cit, p. 329 et suiv.

SANTORO PASSARELLI G. (1988), *Nuove regole...* dans LD, p. 10 et suiv.

SCARPONI S. (1987), *Un nuovo orientamento in tema di sindacato maggiormente rappresentativo,* dans RIDL, II, p. 205 et suiv.

SCIARRA S. (1987), *Pars, pro toto, totum pro pacte : diritto individuali e interesse collettivo,* dans LD, p. 465 et suiv.

TREU T. (1988)..., dans LD, p. 249 et suiv.

VARDARO G. (1987), *Differenze di funzioni e di livelli fra contratti collettivi,* dans LD, p. 229 et suiv.

VARDARO G. (1988), *Nuove regole..., dans* LD, p. 218 et suiv.