

**LE FINANCEMENT DES SYNDICATS : ÉTUDE
D'ADMINISTRATION COMPARÉE**

Le cas de l'Italie

Rapport présenté par :

Pierre DE SAINTIGNON, Jérôme GUEDJ,

Holger OSTERRIEDER et Valérie SAINTOYANT

Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

***Rapport 2004 162
Octobre 2004***

Le système italien des relations professionnelles se caractérise par plusieurs spécificités qui constituent autant de facteurs contextuels, voire explicatifs, des mécanismes de financement des syndicats.

Le taux de syndicalisation, de l'ordre de 50%, ne traduit qu'imparfaitement la réalité de la présence syndicale parmi les actifs. En effet, pour les seules trois principales confédérations (CGIL, CISL et UIL), le nombre d'adhérents retraités (environ 5,9 millions) est supérieur au nombre d'adhérents actifs (5,6 millions). Cette spécificité italienne d'une syndicalisation composée pour près de 50% de retraités s'explique par la désindustrialisation qui a frappé les bastions traditionnels du syndicalisme et par le vieillissement de la population italienne.

L'importance de ce nombre d'adhérents, concentrés dans quelques grandes confédérations, combinée à une présence forte de celles-ci dans la société italienne, conditionne la puissance des syndicats dans un système de négociation collective à dominante nationale. Les conventions sectorielles nationales peuvent être complétées par des conventions signées au niveau décentralisé.

Le rôle central des syndicats est conforté par les mécanismes de représentation des salariés au niveau de l'entreprise. Les RSU (représentations syndicales unitaires) assurent une prédominance de la représentation syndicale dans les entreprises.

Par ailleurs, les syndicats se sont vus confier la gestion de missions d'intérêt général, assurées par des outils périphériques qui leur sont rattachés, en particulier les *patronati*. Ces organismes d'assistance à l'accomplissement des formalités administratives (pensions, allocations familiales, accidents du travail...) permettent aux syndicats d'entrer en contact avec un très grand nombre d'Italiens et constituent ainsi un canal essentiel d'adhésions syndicales. Ils sont assimilés, dans la perception des usagers, aux syndicats.

Dans ce contexte, le financement des organisations syndicales s'organise de la manière suivante. Compte tenu du nombre d'adhérents, les cotisations représentent des sommes considérables (de l'ordre de 1,1 milliards d'euros) et constituent de loin la principale ressource des syndicats. Les autres ressources propres, générées par les actifs détenus par les syndicats, sont plus marginales. Au total, les syndicats italiens disposent de ressources propres garantissant leur indépendance par rapport à l'Etat et aux employeurs. Elles assurent le financement de l'intégralité de l'activité syndicale. C'est pourquoi, pour maintenir leur attractivité, les syndicats ont développé de nombreux services d'assistance à leurs adhérents et mènent des politiques actives de recrutement. Ils s'appuient notamment sur le «vivier» de recrutement que leur procure la gestion des *patronati*.

Il n'existe pas de financement public d'Etat dédié, ni de soutien de la part des collectivités locales ou des organismes paritaires. Les subventions publiques allouées pour la gestion des missions d'intérêt général ne bénéficient pas directement aux syndicats mais leur assurent indirectement la permanence voire l'augmentation du nombre de leurs adhérents, et donc de leurs cotisations.

En revanche, les syndicats bénéficient d'une pratique manifestement très répandue dans le secteur public de mise à disposition de salariés. Ces mises à dispositions sont prévues par les conventions collectives sectorielles des secteurs publics concernés.

Le financement assuré par les employeurs se limite à la mise à disposition des moyens nécessaires à l'activité syndicale dans l'entreprise (crédits d'heures, locaux...). Toutefois, la quasi généralisation du prélèvement à la source des cotisations, retenues sur le salaire brut par les employeurs, peut s'apparenter à une contribution patronale au financement des syndicats.

Enfin, il n'existe pas de mécanisme de certification des comptes ou de contrôle des syndicats par la puissance publique, en raison de l'absence de bases légales à l'enregistrement des syndicats, pourtant prévu par la Constitution italienne mais jamais mis en œuvre. Des contrôles internes sont néanmoins organisés par les statuts des syndicats.

Die Finanzierung der italienischen Gewerkschaften

Zusammenfassung

Das italienische System der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern ist von mehreren Eigenheiten gekennzeichnet, welche den Hintergrund für die Finanzierungsmechanismen der italienischen Gewerkschaften bilden und auch Erklärungen dafür liefern.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der bei ungefähr 50% liegt, spiegelt nur unvollständig die Realität der Gewerkschaftspräsenz unter den Arbeitnehmern wider. Die Anzahl der Rentner und Pensionäre unter den Mitgliedern (ungefähr 5,9 Millionen) der drei großen Gewerkschaftsbünde (CGIL, CISL und UIL) liegt über der Zahl der erwerbstätigen Mitglieder (5,6 Millionen). Diese italienische Besonderheit - die Gewerkschaftsmitglieder setzen sich zu ungefähr 50% aus Rentnern und Pensionären zusammen - kann durch die Alterung der italienischen Bevölkerung und der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors sowie der abnehmenden Bedeutung des industriellen Sektors erklärt werden. Dies hatte einen negativen Einfluss auf die traditionellen Hochburgen der Gewerkschaftsbewegung.

Die Bedeutung der Anzahl der Mitglieder, welche einigen wenigen großen Gewerkschaftsbünden angehören, sowie die starke Präsenz der Gewerkschaften in der italienischen Gesellschaft, sind der entscheidende Faktor für die Mächtigkeit der Gewerkschaften in einem System der hauptsächlich auf nationaler Ebene geführten Tarifvertragsverhandlungen. Die nationalen Branchentarifverträge können durch auf dezentraler Ebene geschlossene Verträge ergänzt werden.

Die zentrale Rolle der Gewerkschaften wird durch die Mechanismen der Arbeitnehmervertretung auf der Unternehmensebene gestärkt. Die RSU (Einheitsgewerkschaftsvertretungen) führen zur Vormachtstellung der Gewerkschaftsvertretung in den Unternehmen.

Darüber hinaus wurde den Gewerkschaften die Durchführung von Aufgaben im öffentlichen Interesse anvertraut, welche durch ihnen angeschlossene Einrichtungen, insbesondere den *patronati*, sichergestellt werden. Diese Einrichtungen leisten Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten (Renten, Kindergeld, Familienbeihilfen, Arbeitsunfälle,...) und erlauben den Gewerkschaften, mit einer großen Zahl an Italienern in Kontakt zu kommen. Sie stellen somit einen entscheidenden Weg zur Mitgliederrekrutierung dar.

Vor diesem Hintergrund funktioniert die Gewerkschaftsfinanzierung folgendermaßen. Angesichts der Mitgliederzahl stellen die Mitgliedsbeiträge beträchtliche Summen dar (in der Größenordnung von 1,1 Milliarden Euro) und sind bei weitem die Haupteinnahmequelle der Gewerkschaften. Die anderen Eigeneinnahmen, welche von den Aktiva der Gewerkschaften herkommen, sind marginal. Insgesamt verfügen die italienischen Gewerkschaften über genügend Eigeneinnahmen, um ihre Unabhängigkeit vom Staat und den Arbeitgebern sicherzustellen. Sie erlauben es ihnen, sämtliche Gewerkschaftsaktivitäten zu finanzieren. Aus diesem Grund und um ihre Attraktivität zu erhalten, haben die Gewerkschaften ein umfangreiches Dienstleistungsangebot für ihre Mitglieder entwickelt und verfolgen eine aktive Rekrutierungspolitik. Sie stützen sich dabei hauptsächlich auf die

Rekrutierungsmöglichkeiten, welche ihnen durch die Verwaltung der *patronati* gegeben werden. Letztere werden sowohl von den Gewerkschaften als auch von den Benutzern als Dienstleistungen angesehen, welche von den Gewerkschaften erbracht werden.

Es gibt keine öffentlichen Zuschüsse, weder vom Staat, den Ländern oder den Gebietskörperschaften. Eine Finanzierung durch paritätisch besetzte Einrichtungen findet ebenfalls nicht statt. Die öffentlichen Zuschüsse, welche ihnen durch die Durchführung der Aufgaben im öffentlichen Interesse zu Gute kommen, führen nicht zu direkten finanziellen Vorteilen für die Gewerkschaften, stellen aber indirekt die Beibehaltung und sogar die Erhöhung der Mitgliederzahl und damit der Mitgliedsbeiträge sicher.

Dagegen ziehen die Gewerkschaften aus einer offensichtlich weit verbreiteten Praxis im öffentlichen Dienst Nutzen : Beamte werden vollständig zur Ausführung von Gewerkschaftsaufgaben außerhalb der Dienststätte freigestellt, aber weiterhin vom Dienstherrn bezahlt. Diese Freistellungen sind in den jeweiligen Branchentarifverträgen vorgesehen.

Die Finanzierung durch die Arbeitgeber beschränkt sich auf die Zur-Verfügung-Stellung der für die Gewerkschaftsarbeit im Betrieb notwendigen Sachmittel, wie z.B. Büros. Jedoch kommt die quasi-generelle Verbreitung des direkten Einzugs der Mitgliedsbeiträge durch den Arbeitgeber einem Arbeitgeberbeitrag zur Gewerkschaftsfinanzierung gleich.

Schließlich und letztlich ist anzuführen, dass es weder einen Zertifizierungsmechanismus für die Gewerkschaftskonten noch Kontrollen der Gewerkschaften durch die Behörden gibt. Dies liegt am Nichtvorhandensein von gesetzlichen Grundlagen für die Registrierung von Gewerkschaften, welche, obwohl durch die italienische Verfassung vorgesehen, nie durchgeführt wurde.

The funding of the Italian trade unions

Abstract

The Italian system of social partnership is characterised by several particularities that set out the background, if not explications, for the funding mechanisms of Italian trade unions.

The union density of approximately 50% reflects only imperfectly the reality of the trade union presence among the working population. In fact, for the three main confederations (CGIL, CISL and UIL), the number of retired members (ca. 5.9 million) is higher than the number of working members (5.6 million). This Italian particularity, a trade union membership consisting of ca. 50% of retired members, can be explained with reference to the increasing percentage of elderly people in Italy as well as the growing importance of the service sector and the declining industrial sector which hit the traditional strongholds of trade unionism.

The importance of the number of trade union members, concentrated in a few big confederations, combined with their strong presence in the Italian society, is the determining factor of the power of the trade unions in a system of collective bargaining, which takes place mostly on the national level. The national sectoral collective agreements can be complemented by agreements signed on a decentralised level.

The central role of the trade unions is strengthened by the employee representation mechanisms on the company level. The unitary trade union representative committees ensure the predominance of the trade union representation in the companies.

Furthermore, the trade unions have been granted the administration of public services, guaranteed by peripheral instruments affiliated to them, in particular the *patronati*. These institutions providing assistance for administrative formalities (pensions, family allowances, work-related accidents ...) allow the trade unions to enter into contact with a great number of Italians and thus constitute an essential possibility for gaining new members.

In this context, the funding of the trade unions is organised in the following way. Given the number of trade union members, the membership fees constitute considerable amounts (approximately 1.1 billion euro) and constitute by far the main source of trade union income. The other own resources are marginal and are generated by the assets of the trade unions. In total, the Italian trade unions have sufficient own resources to guarantee their independence vis-à-vis the state authorities and the employers. They ensure the funding of all trade union activities. For that reason and in order to maintain their attractiveness, the trade unions have developed numerous assistance services for their members and pursue an active recruitment policy. In particular, they rely on the recruitment opportunities given to them by the administration of the *patronati*, considered by both the trade unions and the users as services offered by the trade unions.

Trade unions do not benefit from any specific national public funds, nor from any support by the local or regional authorities, nor from funds provided by any other public institutions in which trade unions are involved. The public subsidies granted for providing public services are not directly beneficial to the trade unions, but help them indirectly to maintain and even to increase the number of their members and thus their income through subscription fees.

In contrary, the trade unions benefit from an obviously very wide-spread practice in the public sector, which is that civil servants work for the trade unions while at the same time they are paid by the public authorities. This practice is provided for in the respective sectoral collective agreements.

The funds provided by the employers are limited to the resources necessary for the trade union activities at the work place, such as office space. Nevertheless, the quasi-generalisation of the deduction of the subscription fees from the salary by the employer is tantamount to a employer contribution to the funding of the trade unions.

Finally, any account certification mechanisms or any monitoring of the trade unions by the public authorities do not exist. This is due to the absence of any legal basis for the registration of trade unions. Although the Italian constitution provides for the registration of trade unions, this has never been put into practice.

Sommaire

INTRODUCTION	2
PREMIÈRE PARTIE - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME ITALIEN DES RELATIONS PROFESSIONNELLES.....	3
1.1 LE NIVEAU SOUTENU DE SYNDICALISATION S'EXPLIQUE PAR UNE FORTE PROPORTION DE RETRAITÉS ET S'APPUIE SUR TROIS GRANDES CONFÉDÉRATIONS.....	3
1.1.1 <i>Un taux de syndicalisation moyen en Europe, spécifique par l'importance des retraités syndiqués.....</i>	3
1.1.2 <i>Le paysage syndical est dominé par trois grandes confédérations.....</i>	4
1.1.3 <i>La représentation des employeurs est très éclatée.....</i>	5
1.2 LA NÉGOCIATION COLLECTIVE, À DOMINANTE NATIONALE, CONSACRE LE RÔLE CENTRAL DES SYNDICATS.....	6
1.2.1 <i>Une large place accordée à la négociation collective.....</i>	6
1.2.2 <i>Les conventions sectorielles conclues au niveau national constituent l'échelon principal.</i>	6
1.2.3 <i>Les syndicats jouent un rôle fondamental dans la représentation des salariés au niveau de l'entreprise.....</i>	7
1.3 LES SYNDICATS SE SONT VUS CONFIER LA GESTION DE MISSION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL, À TRAVERS DES « OUTILS PÉRIPHÉRIQUES », ET DÉVELOPPENT DES MÉCANISMES COMPLÉMENTAIRES DE PROTECTION SOCIALE.	8
1.3.1 <i>Les syndicats offrent des services d'assistance et de conseils aux usagers par le biais d'organismes qui leur sont rattachés.....</i>	8
1.3.2 <i>Les syndicats participent à la gestion paritaire de fonds de protection sociale complémentaire mis en place par accord paritaire.....</i>	9
DEUXIÈME PARTIE - LE FINANCEMENT DES SYNDICATS ITALIENS.....	10
2.1 LES RESSOURCES PROPRES DES SYNDICATS FINANCENT LA QUASI-TOTALITÉ DE L'ACTIVITÉ SYNDICALE.....	10
2.1.1 <i>Les recettes des syndicats sont constituées à près de 75% par les cotisations des adhérents.....</i>	10
2.1.2 <i>Les autres ressources propres sont issues du patrimoine des syndicats.</i>	11
2.2 LES EMPLOYEURS ACCORDENT AUX SYNDICATS LES MOYENS NÉCESSAIRES À LA REPRÉSENTATION DES SALARIÉS DANS L'ENTREPRISE ; LES EMPLOYEURS PUBLICS VONT BIEN AU-DELÀ À TRAVERS DES MISES À DISPOSITION DE PERSONNEL EN NOMBRE RELATIVEMENT IMPORTANT.	12
2.2.1 <i>Les employeurs accordent aux syndicats des crédits d'heure et des moyens matériels.</i>	12
2.2.2 <i>Des mises à disposition de fonctionnaires en nombre significatif.....</i>	12
2.2.3 <i>Un mécanisme de financement marginal : les «quota di servizi ».....</i>	13
2.3 LA GESTION DES OUTILS PÉRIPHÉRIQUES, NOTAMMENT DES <i>PATRONATI</i> , RENFORCE L'ATTRACTIVITÉ DES SYNDICATS.....	13
2.4 LES SUBVENTIONS PUBLIQUES DIRECTES ALLOUÉES AUX SYNDICATS SONT QUASI INEXISTANTES	15
2.4.1 <i>Il n'existe pas de mécanisme fiscal d'incitation à l'adhésion syndicale.</i>	15
2.4.2 <i>La participation aux diverses commissions donne lieu au versement d'indemnités.....</i>	15
2.4.3 <i>Les collectivités locales n'allouent pas de subventions aux syndicats.</i>	15
2.4.4 <i>Les subventions de la part de la Commission européenne sont circonscrites et marginales par rapport aux autres ressources</i>	15
2.5 LES ORGANISATIONS SYNDICALES NE SONT PAS SOUMISES À DES OBLIGATIONS DE TRANSPARENCE DE LEURS COMPTES.....	16
CONCLUSION	17
ANNEXES	19

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, le financement des syndicats fait l'objet en France de discussions et de propositions de réforme. Ainsi, plusieurs propositions de loi ont été déposées à ce sujet à l'Assemblée nationale.

Dans un souci de clarification des mécanismes de financement et de soutien aux syndicats, le ministre délégué aux relations du travail a lancé au cours de l'année 2004 des discussions à ce sujet avec les confédérations syndicales. De nouvelles dispositions pourraient être intégrées dans un projet de loi d'ici la fin de l'année 2004.

Dans ce contexte, l'IGAS a été chargée d'analyser les sources de financement des syndicats dans d'autres pays européens, dans une perspective d'administration comparée. Cinq pays ont été retenus à cet effet : la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Allemagne, la Suède et l'Italie. La mission s'est rendue dans chacun de ces pays afin d'étudier les mécanismes de financement des organisations syndicales mais aussi le système des relations professionnelles dans lequel ils s'inscrivent.

Ce rapport relatif au financement des syndicats en Italie fait par conséquent partie d'un travail de recherche plus large et le lecteur se référera utilement aux autres monographies réalisées par l'IGAS à ce sujet.

Première partie - Les principales caractéristiques du système italien des relations professionnelles.

Les mécanismes de financement des syndicats italiens s'inscrivent dans un système des relations professionnelles qui se caractérise, par rapport au système français, par plusieurs spécificités.

1.1 Le niveau soutenu de syndicalisation s'explique par une forte proportion de retraités et s'appuie sur trois grandes confédérations

1.1.1 Un taux de syndicalisation moyen en Europe, spécifique par l'importance des retraités syndiqués.

La détermination du taux de syndicalisation est, en Italie, plus qu'ailleurs délicate. En effet, si le nombre d'adhérents aux différentes organisations syndicales est globalement connue (de l'ordre de 12 millions), le taux de syndicalisation, qui rapporte ce nombre d'adhérents à l'ensemble de la population active, est immédiatement biaisé par l'importance du nombre de retraités parmi les adhérents syndicaux. Avec une population active de près de 24 millions de personnes, on obtient **un taux de syndicalisation d'environ 50%. Mais en tenant compte d'une proportion de retraités parmi les syndiqués de près de 50%, on obtient un taux de syndicalisation parmi les actifs de l'ordre de 25%**. Contrairement à la tendance observée dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, ce taux n'a que peu diminué au cours de la dernière décennie¹. Aujourd'hui, ce taux de syndicalisation se situe à un niveau intermédiaire en Europe.

Le nombre d'adhérents a augmenté sur cette même période, passant, pour les trois grandes confédérations, de 10,6 millions de membres en 1993 à 11,3 millions en 2003. En y ajoutant les adhérents à des organisations autonomes, estimés à un peu moins d'un million par le Bureau international du Travail, **on peut estimer à plus de 12 millions le nombre d'Italiens membres d'un syndicat.**

Les principales organisations syndicales affichent ainsi une progression modérée mais constante du nombre de leurs adhérents. Pour la seule année 2003, par rapport à 2002, les deux principales confédérations, la CGIL et la CISL, auraient connu une progression respective de + 1% (soit 54 000 adhérents supplémentaires) et + 0,72% (soit 30 000 adhérents de plus).

Toutefois, ce constat atypique d'une progression constante du nombre de syndiqués doit être sinon relativisé du moins explicité par la part de plus en plus significative des retraités parmi les adhérents des syndicats. Alors qu'ils ne représentaient en 1980 que 18% des adhérents des trois principales confédérations, ils sont désormais près de 50%. A l'inverse, le taux de syndicalisation parmi les actifs ne cesse de diminuer depuis la fin des années 1970 : 49% en

¹ European Industrial relations observatory on-line, *Evolution de la syndicalisation de 1993 à 2003*, www.eiro.eurofound.int

1978, 37% aujourd'hui selon le *Labour Research Department* et tout juste 25% en rapportant le nombre d'adhérents actifs à la population active.

Un double mouvement de désindustrialisation dans les bastions industriels traditionnels italiens et de vieillissement de la population explique cette spécificité. Il faut aussi tenir compte, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, du désir des retraités de voir leurs intérêts défendus. En effet, les syndicats se sont fortement impliqués au cours de la dernière décennie dans la défense du système des retraites et du niveau de vie des retraités.

Les syndicats ont cherché à préserver une forte attractivité aux yeux de la population active. D'une part, ils sont engagés activement dans la négociation collective, très développée en Italie. D'autre part, les services d'assistance aux démarches administratives qu'ils offrent, par le biais des *patronati* en particulier, sont considérés comme très utiles, voire incontournables, aussi bien par les salariés que par les retraités (voir infra). Le rôle des *patronati* pour l'aide à l'établissement de la demande de liquidation de retraite n'est pas sans lien avec le niveau élevé de retraités parmi les adhérents aux syndicats.

Enfin, on peut invoquer un facteur d'ordre culturel, le syndicalisme italien étant le fruit d'une longue tradition. Indépendants des partis politiques, les syndicats n'ont pas été concernés par la crise de confiance qui a touché les institutions au début des années 1990.

1.1.2 Le paysage syndical est dominé par trois grandes confédérations

Le paysage syndical italien est dominé par trois grandes confédérations, considérées comme représentatives pour toutes les questions nationales² :

- La ***Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL)*** (confédération générale italienne du travail) ;
- La ***Confederazione italiana sindacato lavoratori (CISL)*** (confédération italienne des syndicats de travailleurs) ;
- L'***Unione italiana del lavoro (UIL)*** (syndicat italien du travail).

Les trois confédérations sont composées de syndicats de branches. La CGIL est prédominante dans le secteur industriel. La CISL et l'UIL sont surtout présentes dans le secteur public, aux côtés de la CGIL. Les principales confédérations sont organisées de la même manière, combinant une double structuration : une organisation verticale, centrée autour des branches et secteurs d'activités ; une organisation territoriale. Ainsi, la CISL regroupe 16 fédérations sectorielles (métallurgie, textile, services, agriculture, agents publics...) et la CGIL 15 fédérations. Au niveau local, elles sont présentes à l'échelle provinciale et régionale. Au total, cette structuration, construite sur une large autonomie de chacun des niveaux, traduit une organisation très décentralisée.

Après la seconde guerre mondiale, les confédérations syndicales étaient explicitement liées à des partis politiques. La CGIL était proche du parti communiste, l'UIL du parti socialiste et la CISL a été créée par des syndicalistes catholiques, membres du parti chrétien-démocrate. Cette classification selon les affinités politiques n'est plus pertinente aujourd'hui. Néanmoins,

² Sénat, *La représentativité syndicale*, Etudes de législation comparée, 2001. www.senat.fr

malgré des velléités récurrentes en ce sens, les trois confédérations n'ont pu réaliser le projet d'une confédération unitaire, des dissensions apparaissant périodiquement. Ainsi, la qualité de la coopération entre les trois confédérations est très variable selon l'époque et les sujets concernés.

Tableau 1 : Nombre d'adhérents des trois principales confédérations

	Nombre d'adhérents actifs	Nombre d'adhérents retraités	Total
CGIL	2 505 000	3 011 000	5 516 000
CISL	1 993 000	2 190 000	4 183 000
UIL	1 147 000	722 000	1 869 000
Total	5 645 000	5 923 000	11 568 000

Source : Labour Research Department, Worker Representation in Europe, Labour Research Department Booklets, mai 2004.

Hors de trois principales confédérations, il existe des confédérations plus petites, au premier rang desquelles la *Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori* (CISAL) (confédération italienne des syndicats autonomes de travailleurs). La CISAL déclare compter 1,7 millions de membres, essentiellement employés dans les secteurs publics et financiers. On peut également citer l'*Unione generale del lavoro* (UGL) (union générale du travail). La représentation syndicale est plus fragmentée dans le secteur public que dans le secteur privé, d'où la création par décret, en 1997, de règles de représentativité propres au secteur public³.

Au total, il est délicat d'estimer le nombre d'adhérents aux organisations autonomes. Elles revendiquent plus de 6 millions d'inscrits (dont 2 millions pour la seule CISNAL-UGL). Ces chiffres apparaissent très exagérés. Comme le souligne l'IRES⁴, la CISNAL-UGL affiche 400000 adhérents dans la fonction publique... mais les statistiques du Ministère de la Fonction publique indiquent que seuls 12 000 fonctionnaires ont demandé un prélèvement à la source de leurs cotisations au profit de ce syndicat (alors même que le prélèvement à la source est le mode le plus répandu, de loin, de paiement des cotisations - voir infra). Le chiffre le plus communément admis est de moins de 1 million d'adhérents pour l'ensemble des organisations autonomes.

Les résultats des élections de représentants du personnel à l'intérieur des entreprises confirment la prédominance et le rapport de force des trois grandes confédérations : la CGIL recueillant un peu moins de 50% des votes, 29% pour la CISL et 16% pour l'UIL. Cette répartition est moins homogène s'agissant de la fonction publique où la CGIL recueille environ 30%, la CSIL 27%, l'UIL 17% mais les organisations autonomes plus de 20%.

1.1.3 La représentation des employeurs est très éclatée.

La plus ancienne et la plus importante organisation d'employeurs présente au niveau intersectoriel est la *Confederazione Generale dell'Industria Italiana* (CONFINDUSTRIA)⁵

³ Pour pouvoir participer à la négociation collective, une organisation syndicale doit apporter la preuve qu'elle représente au moins 5% des salariés. En outre, des conventions collectives ne sont reconnues que si les organisations signataires représentent plus de 51% des salariés.

⁴ Udo REHFELDT, « La représentativité syndicale : un miracle à l'italienne », *Chronique internationale de l'IRES* n°67, novembre 2000

⁵ A noter que la CONFINDUSTRIA, sollicitée par la mission, n'a pas souhaité nous rencontrer pour aborder la question du financement des syndicats, considérant que « ce sujet ne la concernait pas ».

(confédération générale de l'industrie italienne). Les affiliations sont indirectes. En effet, les entreprises individuelles s'affilient à l'une des associations sous sectorielles ou territoriales de l'organisation.

Pour autant, la CONFINDUSTRIA est loin d'être la seule organisation patronale. Une myriade d'organisations se dispute tant au niveau national mais encore plus au niveau sectoriel et dans la représentation locale la confiance des employeurs⁶. On peut donc citer, outre la CONFINDUSTRIA qui regroupe 107 000 entreprises employant 4,1 millions de salariés, la Confcommercio (commerce, tourisme et services ; 750 000 entreprises, 2 millions de salariés ; Confesercenti (commerce, tourisme ; 240 000 entreprises ; 500 000 salariés) ; Confartigianato (artisanat ; 550 000 entreprises) ; CNA (artisanat et PME ; 350 000 entreprises ; 500 000 salariés) ; Confapi (petites et moyennes entreprises ; 64 000 entreprises, 1,1 million de salariés) ; ABI (banques ; 1000 entreprises ; 300 000 salariés) ; Confagricoltura et Coldiretti (agriculture ; 500 000 entreprises chacune environ). Il n'est pas rare, pour un même secteur de compter deux organisations patronales, l'une affichant une proximité avec le centre droit et l'autre avec le centre gauche.

Dans le secteur public, une agence pour la représentation des administrations publiques dans la négociation collective (*Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni*, ARAN) a été créée en 1993. Cette agence représente les employeurs publics au niveau national lors des négociations avec les organisations syndicales.

1.2 La négociation collective, à dominante nationale, consacre le rôle central des syndicats

1.2.1 Une large place accordée à la négociation collective

L'article 39 de la Constitution italienne établit le principe de la liberté syndicale « *Les syndicats enregistrés (...) peuvent conclure des conventions collectives de travail dont l'effet est obligatoire pour tous les membres des catégories professionnelles auxquelles la convention se rapporte* ». Néanmoins, en l'absence de loi d'application, la négociation collective est essentiellement définie par la jurisprudence et la pratique.

Traditionnellement, les relations individuelles entre salariés et employeurs sont régies par la loi et le règlement, tandis que les relations collectives sont régies par la négociation. A cet égard, le pacte tripartite du 23 juillet 1993, signé par les confédérations syndicales et patronales, a profondément remodelé le système de négociation collective⁷.

1.2.2 Les conventions sectorielles conclues au niveau national constituent l'échelon principal.

Conformément au pacte de 1993, la négociation collective s'organise à deux niveaux :

⁶ Adelheid HEGE, « Grandes familles et petits patrons : cohésion sous condition en Italie », *Chronique internationale de l'IRE* n°72, septembre 2001.

⁷ Afin de juguler l'inflation et d'assainir les finances publiques, le pacte de 1993 contient par ailleurs des dispositions relatives à la politique salariale. Le système de la « *scala mobile* », dans lequel les salaires étaient indexés à l'inflation, a été supprimé. En contrepartie, les partenaires sociaux sont associés à la détermination du taux d'inflation prévisionnel, qui joue ensuite un rôle important dans les négociations salariales.

- Au niveau national, les partenaires sociaux négocient des conventions collectives sectorielles (*Contratto collettivo nazionale di lavoro*, CCNL). Les dispositions « normatives » de ces conventions sont valables quatre ans, la partie relative aux salaires deux ans.
- Les conventions collectives nationales peuvent être complétées par des conventions signées au niveau décentralisé (territorial ou entreprise). Celles-ci doivent alors s'inscrire dans les procédures et dispositions fixées au niveau national. Des augmentations salariales propres à une entreprise, par exemple, ne sont normalement possibles que si elles sont liées à une augmentation de la productivité, de la qualité ou de la compétitivité de l'entreprise.

Dans une enquête conduite en novembre 2003, l'institut national des statistiques, ISTAT, a recensé 57 conventions nationales sectorielles en vigueur. En l'absence de statistiques officielles complémentaires, il n'est pas possible de déterminer avec certitude le taux de couverture des conventions collectives mais il est communément estimé à 90%⁸.

En juillet 2004, les partenaires sociaux se sont engagés dans des discussions sur un nouveau pacte national dont l'objectif serait de renforcer la compétitivité et le développement économique de l'Italie. Des dissensions sont apparues entre les confédérations syndicales au sujet de la proposition de CONFINDUSTRIA de réformer le système de négociation collective. Alors que la CGIL considère que la négociation collective doit rester concentrée au niveau national, la CISL et l'UIL se sont prononcées en faveur d'une plus grande décentralisation, ce qui permettrait une meilleure prise en compte des particularités locales et de plus importantes augmentations salariales.

1.2.3 Les syndicats jouent un rôle fondamental dans la représentation des salariés au niveau de l'entreprise.

La base juridique de la représentation des salariés en Italie est la loi de 1970 portant statut des salariés. L'article 19 de cette loi reconnaît le droit des salariés d'organiser des structures syndicales au niveau des entreprises, appelées *rappresentanze sindacali aziendali* (RSA). La loi ne précise pas la forme que doit prendre cette représentation des salariés. Ainsi, la création des RSA, le mode de désignation de ses membres, leur organisation et leur fonctionnement sont décidées par les partenaires sociaux dans le cadre des conventions nationales sectorielles.

Bien que encore présents dans certains secteurs, les RSA se sont progressivement effacés au profit d'une nouvelle instance représentative du personnel, les *rappresentanze sindacali unitarie* (RSU). **La place des syndicats dans ces RSU est considérable.** En effet, le pacte tripartite de 1993 prévoit que, dans le secteur privé, deux tiers des membres des RSU sont élus par les salariés sur des listes présentées par les syndicats, tandis qu'un tiers est directement désigné par les organisations syndicales. Dans le secteur public, tous les membres des RSU sont élus.

Les instances représentatives du personnel existent surtout dans l'industrie, en particulier dans le secteur de la métallurgie ; elles sont plus rares dans le secteur des services et quasi-

⁸ European industrial relations observatory, *Couverture de la négociation collective et procédure d'extension*. www.eiro.eurofound.eu.int

inexistantes dans les secteurs de la banque et de l'assurance⁹. Dans le secteur public, on a compté près de 23 000 RSU en 2001 et le taux de participation aux élections a été de 78%.

Les RSU jouent un rôle à la fois en matière de consultation / information et de participation.

1.3 Les syndicats se sont vus confier la gestion de mission d'intérêt général, à travers des « outils périphériques », et développent des mécanismes complémentaires de protection sociale.

1.3.1 Les syndicats offrent des services d'assistance et de conseils aux usagers par le biais d'organismes qui leur sont rattachés.

Les organisations syndicales se sont vues confier, directement ou indirectement, des missions que l'on peut qualifier d'intérêt général. Pour l'accomplissement de celles-ci, elles sont financées par l'Etat. Bien que non réservées aux adhérents des syndicats, ces missions ont permis aux organisations syndicales de constituer un réseau d'activités connexes à leurs prérogatives syndicales.

La plus importante de ces activités est celle conduite par **les *patronati***. Créés au lendemain de la deuxième guerre mondiale (1947), ces organismes sont régis par la loi 152/2001. Ils **proposent aux administrés des services sous forme d'information, de conseil, d'aide à la constitution de dossiers et d'assistance juridique en cas de litige avec l'administration**. Le *patronato* défend sans distinction, que l'utilisateur soit syndiqué ou non, et gratuitement tous les travailleurs et leurs familles pour l'exercice de leurs droits. Il existe même des bureaux à l'étranger afin d'assister les travailleurs émigrés italiens dans leurs démarches administratives, y compris de type consulaire. Historiquement, la gestion par les syndicats de ces organismes est justifiée par les syndicats comme étant un prolongement cohérent de leur stratégie syndicale de conquête de nouveaux droits. En les rendant opérants et accessibles à tous grâce au *patronato*, les syndicats estiment être dans leur rôle.

En pratique, il intervient en matière d'allocations familiales, de maternité, d'invalidité, d'accidents du travail, de pensions... Selon les interlocuteurs de la mission, les services proposés par les *patronati* sont particulièrement pertinents au regard de la complexité de la législation sociale, d'une part, et des carences de l'administration, notamment sociale, d'autre part. Autrement dit, la puissance publique a délégué la mission d'information et de conseil à ces organismes privés.

Saisie au sujet d'un projet de référendum sur la suppression des *patronati*, **la cour constitutionnelle a même précisé que l'assistance offerte par ces organismes faisait partie des droits fondamentaux des travailleurs** et que, à ce titre, ils étaient protégés par la Constitution.

Les 25 *patronati* officiellement agréés sont tous rattachés à des organisations de travailleurs, que ce soit des syndicats ou des organisations professionnelles représentant un métier (agriculteurs par exemple). Les deux plus grands *patronati* sont l'INCA-CGIL et l'INAS-CISL, chacun assurant environ 20% de l'activité de l'ensemble des organismes. 89% de

⁹ European industrial relations observatory, *Works councils and other workplace employee representation and participation structures – Italy*, septembre 2003. www.eiro.eurofound.eu.int

l'activité de l'INCA-CGIL est effectuée en Italie, dans l'un des 980 bureaux présents sur le territoire national qui occupent 1400 salariés; 11% est réalisé à l'étranger (23 centres). Quant à l'INAS-CISL, ses 1200 salariés sont répartis dans 900 bureaux. Au total, les *patronati* emploient 8000 personnes, dont 300 à l'étranger.

Force est de constater que, tant par l'importance des missions qu'ils exercent que par leur maillage territorial, les *patronati* assurent une visibilité importante aux syndicats. Le plus souvent d'ailleurs, ils partagent les locaux de l'organisation syndicale à laquelle ils sont rattachés.

Aux côtés des *patronati*, d'autres services ont pu être développés par les organisations syndicales, avec le soutien de la puissance publique, dans un cadre réglementaire. C'est le cas notamment des centres d'aide fiscale, les ***Centri di assistenza fiscale (CAF)***, qui fournissent de l'aide aux contribuables pour remplir leurs déclarations d'impôt. Néanmoins, à la différence des *patronati*, il existe de nombreux autres CAF qui ne sont pas rattachés à des syndicats. Les CAF sont constitués sous forme de sociétés à responsabilité limitée, au conseil d'administration desquelles siègent des représentants syndicaux. A l'instar du financement forfaitaire des *patronati*, les CAF perçoivent un financement forfaitaire de l'Etat pour chaque déclaration fiscale (dit modèle 730 et 740) qu'ils ont transmis pour le compte du contribuable. Le citoyen qui utilise un CAF donne mandat à celui-ci pour accomplir la démarche. Il bénéficie alors d'une « assurance » en cas d'erreur dans la déclaration

1.3.2 Les syndicats participent à la gestion paritaire de fonds de protection sociale complémentaire mis en place par accord paritaire

Dans certaines branches (construction, tourisme, artisanat), les **employeurs et les syndicats ont créé par convention collective des fonds de protection sociale complémentaire, appelés *enti bilaterali***. Les prestations fournies par ces fonds sont de nature diverse : allocations maladie ou chômage complémentaire, rémunération des jours fériés, versement d'un 13^e mois... Par ailleurs, le champ de la formation professionnelle est en train de se développer, sous l'impulsion de l'Etat qui apporte une participation financière.

Enfin, les syndicats sont représentés au conseil d'administration de l'*Istituto nazionale della previdenza sociale* (INPS) (Institut national de la prévoyance sociale) et du *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (CNEL) (conseil national de l'économie et du travail, équivalent du conseil économique et social français).

La présentation de ces caractéristiques du système italien des relations professionnelles permet de mieux appréhender les modalités de financement des syndicats. En effet, le regroupement des personnes syndiquées en trois grandes confédérations, d'une part, la place des syndicats dans le système de négociation collective, d'autre part, et, enfin, la délégation de la mission d'assistance et de conseil aux *patronati* constituent le cadre dans lequel s'inscrivent les mécanismes de financement.

Deuxième partie - Le financement des syndicats italiens.

2.1 Les ressources propres des syndicats financent la quasi-totalité de l'activité syndicale.

2.1.1 *Les recettes des syndicats sont constituées à près de 75% par les cotisations des adhérents.*

De l'ordre de 70 à 75% des ressources des syndicats proviennent des cotisations des adhérents. Dans la plupart des syndicats, le montant de la cotisation est proportionnel au revenu, de l'ordre de 1% pour les actifs, selon la branche. Pour les non-actifs, elle est abaissée à 0,3 - 0,5%, notamment pour les pensions des retraités. Il existe également, dans certains cas, une cotisation réduite pour les travailleurs immigrés. A titre d'exemple, on peut indiquer que la cotisation annuelle pour un salarié de la branche chimie est en moyenne de 100 euros, contre 60 à 65 euros dans la branche textile.

Le mode de paiement des cotisations le plus répandu est le prélèvement à la source par les employeurs, tant dans le secteur public que dans le privé. Historiquement, cette disposition était prévue par la loi 311/1973 et codifiée dans l'article 26 du Statut des travailleurs. Elle a été supprimée par le référendum du 11 juin 1995. Depuis, ce sont les accords de branche qui établissent les modalités de ce prélèvement. Celui-ci ne donne pas lieu à la perception de frais de gestion par l'employeur. Il s'agit bien d'un service rendu par l'employeur aux organisations syndicales. Si ce mécanisme offre des garanties aux syndicats en termes de simplicité et de régularité des versements, il permet en revanche aux employeurs de connaître les affiliations syndicales des salariés. Interrogés à ce sujet, les interlocuteurs de la mission ont estimé que cela ne constituait une préoccupation ni pour les salariés, ni pour les syndicats.

Dans le cas des retraités, ce sont les organismes de liquidation des pensions qui opèrent ce prélèvement à la source, puis le reversement aux organisations syndicales (directement au profit des confédérations, et non pas des structures territoriales ou sectorielles des syndicats). L'Institut national de prévoyance sociale (INPS), principal organisme de paiement de pensions, indique ainsi reverser chaque année 400 millions d'euros aux organisations syndicales au titre de ce prélèvement à la source. Au final, un très faible pourcentage de salariés acquitterait directement sa cotisation auprès du syndicat.

Il convient de souligner que cette « facilité » de recouvrement de leurs cotisations pour les syndicats fait régulièrement l'objet de remise en cause, dans le cadre du débat politique. Le référendum de 1995, comme une proposition référendaire de 2000 (non aboutie) visaient à revenir sur le principe même du prélèvement à la source assurée par l'employeur ou les organismes de retraite.

L'examen des comptes publiés par les confédérations nationales ne fournit qu'une vue partielle sur leurs ressources. **En effet, il n'existe pas de consolidation nationale des comptes de l'ensemble des fédérations et structurations locales.** Même le nombre de salariés permanents n'est pas reconstituable. On peut indiquer ici que la CISL, au titre de la

confédération nationale, présente un budget de fonctionnement de 19,3 millions d'euros, financés à 95% par la part confédérale des cotisations (18,3 millions d'euros).

En l'absence de données consolidées à l'intérieur des syndicats, la mission a procédé à une estimation des ressources issues des cotisations, à partir de deux sources : le nombre d'affiliés affichés par les organisations syndicales, en tenant compte de la part des non actifs, multiplié par une cotisation annuelle moyenne de 100 euros ; les montants prélevés à la source pour les retraités (chiffres fournis par l'INPS). Cette estimation grossière indique les ordres de grandeur ci-dessous :

Tableau 2 : Estimation des ressources issues des cotisations (en millions d'euros)

	CGIL	CSIL	UIL	Autres	Total
Cotisations des membres actifs	250	200	115	100	665
Cotisations des retraités					400
Total					1065

La répartition de la cotisation s'opère entre la branche (de l'ordre de 70% à 75%) et le niveau territorial (25 à 30%). Ainsi, à la CSIL, le produit de la cotisation est ainsi ventilé :

- 70% pour la branche, répartis au niveau local, régional et national ;
- 30% pour la confédération, dont :
 - 60% au niveau local ;
 - 20% au niveau régional ;
 - 20% pour la confédération nationale.

2.1.2 Les autres ressources propres sont issues du patrimoine des syndicats.

Aux côtés des ressources issues des cotisations, les autres ressources des syndicats proviennent de leur patrimoine et des placements financiers. La loi 902/1977 a procédé à la redistribution des avoirs et des biens des syndicats de la période fasciste. Pour 93% d'entre eux, la répartition s'est faite au bénéfice des syndicats dont la représentativité était jugée indiscutable (CGIL, CISL, UIL, UGL et CIDA –confédération de cadres et dirigeants supérieurs). Les 7% restants ont été attribués aux autres « organisations nationales existant au début de l'année 1974 considérées comme représentative au regard de leurs affiliés, du degré de diffusion de leur organisation et de leur rôle dans la négociation collective et leur participation dans les conflits collectifs et individuels du travail ».

Les outils périphériques sont spontanément mentionnés comme générateurs de ressources pour les syndicats. Bien que portés par des entités juridiques distinctes, ils participent au réseau des activités développées par le syndicat. L'accent est particulièrement mis en matière d'assistance juridique qui, si elle est gratuite pour l'adhérent, peut donner lieu, en cas de contentieux générateur d'indemnités, au reversement d'une partie d'entre elles au syndicat.

2.2 Les employeurs accordent aux syndicats les moyens nécessaires à la représentation des salariés dans l'entreprise ; les employeurs publics vont bien au-delà à travers des mises à disposition de personnel en nombre relativement important.

2.2.1 *Les employeurs accordent aux syndicats des crédits d'heure et des moyens matériels.*

La loi de 1970 portant statut des salariés prévoit des crédits d'heures au profit des représentants du personnel, donc des membres des RSU :

- pour les entreprises de moins de 200 salariés, une heure par salarié par an ;
- pour les entreprises de moins de 3000 salariés, huit heures par mois par tranche de 300 salariés ;
- pour les entreprises de plus de 3000 salariés, huit heures par mois par tranche de 500 salariés.

En outre, chaque représentant peut consacrer jusqu'à huit jours de congé par an, non rémunérés, à l'activité syndicale.

Dans la pratique, les conventions collectives contiennent souvent des dispositions plus favorables.

Par ailleurs, l'employeur est tenu de fournir des moyens matériels (local...) raisonnables pour l'exercice de la représentation syndicale dans l'entreprise.

Enfin, une disposition légale spécifique prévoit, dans le secteur public comme dans le privé, que les militants syndicaux détachés de leur entreprise ou service pour assurer à plein temps une activité de permanent syndical voient leurs cotisations de retraite acquittées par leur employeur d'origine et non par le syndicat auprès duquel ils sont détachés.

Hormis ces dispositions légales et conventionnelles ainsi que l'aide au recouvrement des cotisations via le prélèvement à la source, il n'existe pas de financement de la vie syndicale par les employeurs.

2.2.2 *Des mises à disposition de fonctionnaires en nombre significatif*

Outre les crédits d'heure accordés aux représentants syndicaux, **les conventions collectives signées dans le secteur public prévoient la mise à disposition de fonctionnaires auprès des organisations syndicales** (dans ce système, le fonctionnaire est rémunéré par l'administration mais travaille pour le compte de l'organisation syndicale).

La mission n'a pas pu obtenir de données précises sur le nombre de fonctionnaires ainsi mis à disposition par les administrations publiques mais selon les estimations fournies, il s'agirait de plusieurs milliers de personnes, dont environ 2700 personnes pour la fonction publique d'Etat. Il n'existe pas de dispositions analogues dans le secteur privé. On mesure aisément l'importance de cette pratique qui concernerait également les collectivités locales.

2.2.3 Un mécanisme de financement marginal : les « *quota di servizi* ».

Lors de la signature ou du renouvellement d'une convention collective de branche, les organisations syndicales signataires fournissent le texte de la convention collective à l'ensemble des salariés, par le biais des employeurs qui joignent le document à la feuille de paie du salarié. En contrepartie de cette information, les syndicats perçoivent de la part des salariés une contribution forfaitaire (environ 25 euros pour un adhérent ; 50 euros pour un non adhérent), prélevée à la source par l'employeur.

Ce mécanisme original engendre des flux financiers non négligeables au profit des syndicats et peut s'apparenter à un financement obligatoire de la vie syndicale par l'ensemble des salariés.

2.3 La gestion des outils périphériques, notamment des *patronati*, renforce l'attractivité des syndicats

La pertinence des services offerts par les *patronati* est reconnue par la puissance publique qui considère qu'il s'agit de véritables missions d'intérêt général, déléguées à ces organismes. A ce titre, les *patronati* reçoivent des financements publics : **0,226% des cotisations versées par les employeurs et les salariés abondent une ligne budgétaire de l'Etat, appelé « fonds des *patronati* ».** Ainsi, plus de 300 millions d'euros sont versés à ce fonds chaque année : 230 millions d'euros par l'INPS, 75 millions d'euros par l'INPDAP¹⁰ et 12 millions d'euros par l'INAIL.

Les fonds ainsi collectés servent à compenser les coûts supportés par les *patronati* pour l'accomplissement de leurs missions. Chaque année, un service d'inspection du ministère du travail, composé de 130 inspecteurs, contrôle de manière exhaustive les dossiers que les *patronati* ont constitués et déposés auprès des organismes de protection sociale pendant l'année n-1. Chaque dossier donne lieu à l'octroi de points, en fonction de sa nature. La comparaison des points recueillis par les organismes détermine ensuite la répartition des crédits.

Dans ce système, l'attribution des crédits est effectuée *a posteriori*, après le contrôle des dossiers. Les paiements interviennent donc généralement deux ans après l'instruction des dossiers, ce qui peut engendrer des difficultés de trésorerie pour les organismes (l'INAS-CISL estime à 2,5 millions d'euros les intérêts des emprunts qu'elle a dû contracter pour maintenir une trésorerie suffisante). Les budgets de l'INCA et de l'INAS sont respectivement de 64 millions d'euros et de 50 millions d'euros.

Un débat s'est instauré en Italie sur le montant de ces subventions publiques, le parti radical accusant les syndicats de tirer des bénéfices financiers de l'activité des *patronati*. Interrogés à ce sujet, non seulement les dirigeants syndicaux mais aussi les représentants du ministère du travail ont réfuté cette critique. Ils ont d'abord rappelé que les transferts financiers du

¹⁰ Le montant versé par l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), responsable de la gestion des prestations de pensions des fonctionnaires, au fonds des *patronati* a fortement augmenté au cours des dernières années, passant de 13 à 75 millions d'euros. En effet, une loi de 2001 a élargi l'assiette des cotisations à l'ensemble des agents du secteur public. L'Istituto nazionale contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) gère les cotisations et les prestations relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles.

patronato vers le syndicat sont interdits par la loi. Ils nous ont ensuite affirmé que les subventions publiques ne suffisent pas à couvrir les coûts et que, au contraire, les *patronati* engendrent des charges financières pour les syndicats qui sont tenus de combler les éventuels déficits. L'INAS fait valoir par exemple que 71% des services qu'il remplit ne donnent pas formellement lieu à indemnisation par les fonds publics. En outre, les syndicats mettent à disposition des *patronati* des locaux, du matériel et parfois du personnel (60 personnes pour l'INAS). Bien qu'impossible à vérifier, l'assertion selon laquelle le fonctionnement des *patronati* est supporté en partie par les syndicats semble valide.

Ce dernier constat confirme, si besoin était, que les syndicats tirent bénéfice indirect de leur gestion d'un *patronato*. Dans le cas contraire, pourquoi continueraient-ils à financer une telle activité ? La réponse réside dans le lien clairement affiché entre le *patronato* et son syndicat de rattachement. **Les services offerts par les *patronati* contribuent donc à la bonne image des syndicats mais surtout constituent une opportunité précieuse pour recruter de nouveaux membres.** Concrètement, lorsqu'un usager se présente dans le bureau d'un *patronato*, il lui est proposé simultanément de s'affilier au syndicat correspondant. Si on précise que l'INAS indique avoir 2,5 millions de contacts par an avec des Italiens (par contact, on entend échange téléphonique, courrier et rencontre sur place), on comprend mieux que le potentiel ainsi constitué soit décisif pour le syndicat.

Et les résultats tangibles sont revendiqués par les organisations syndicales : par le biais de leur *patronato*, l'INCA et l'INAS recrutent tous les ans respectivement 250 000 nouveaux adhérents au profit de la CGIL et 120 000 au profit de la CISL. Ces données chiffrées témoignent de la place centrale que les *patronati* occupent dans la stratégie de recrutement des syndicats : l'INAS fournit 60% des nouveaux adhérents retraités et 20% des nouveaux adhérents actifs de la CISL. Le bénéfice en termes de nombre d'adhérents se traduit bien sûr par un bénéfice financier sous forme de cotisations.

Une étude qualitative conduite en 2003 auprès de 2 700 utilisateurs de l'INAS, le *patronato* de la CISL, fournit des enseignements qui confirment l'importance pour les syndicats des *patronati* :

- 54% des usagers de l'INAS sont non-syndiqués ;
- Parmi les usagers syndiqués (46%), 91% le sont à la CISL, et, plus surprenant, 4% à la CGIL et 2% à l'UIL ;
- 19% des syndiqués ont pris leur adhésion à l'occasion de leur contact avec le *patronato* ;
- Parmi eux, on note une surreprésentation de femmes, de jeunes, de pré pensionnés et retraités et de travailleurs précaires. L'étude le souligne elle-même : « la découverte du syndicat à travers le *patronato* a concerné principalement des catégories traditionnellement éloignées des syndicats » ;
- 85% des usagers du *patronato* ne « voient pas de différence entre le *patronato* et le syndicat CISL, considérant que c'est la même chose ou ne sachant pas s'il y a une différence ».

Dans un contexte de « saine concurrence » entre syndicats, de priorité donnée aux nouveaux recrutements, notamment pour compenser les non renouvellements d'adhésions, on mesure aisément toute l'attention que porte les organisations syndicales au bon fonctionnement de leur *patronato*, qui sont assumés comme étant un vivier pour leur recrutement.

De même, si les centres d'aide fiscale reçoivent des subventions forfaitaires (l'Etat et l'INPS versent chacun environ 13 euros par dossier traité), celles-ci ne constituent pas des ressources financières directes pour les syndicats mais une contribution à leur attractivité.

2.4 Les subventions publiques directes allouées aux syndicats sont quasi inexistantes

2.4.1 Il n'existe pas de mécanisme fiscal d'incitation à l'adhésion syndicale.

Les cotisations payées par les salariés ne sont pas déductibles de leur revenu imposable. Quant aux syndicats, dans la mesure où ce sont des associations de fait, ils ne sont pas imposables.

2.4.2 La participation aux diverses commissions donne lieu au versement d'indemnités.

Au titre de leur participation au conseil d'administration de l'INPS et au CNEL, les représentants syndicaux reçoivent des indemnités non négligeables : environ 13000 euros par an, auxquels il faut ajouter des jetons de présence par séance. Ces sommes sont généralement reversées aux syndicats.

2.4.3 Les collectivités locales n'allouent pas de subventions aux syndicats.

Selon les interlocuteurs de la mission, les collectivités locales ne versent pas de subvention aux organisations syndicales. Le soutien peut en revanche se faire sous forme de mises à disposition de fonctionnaires (voir supra).

2.4.4 Les subventions de la part de la Commission européenne sont circonscrites et marginales par rapport aux autres ressources

La Direction générale Emploi et Affaires sociales dispose de plusieurs lignes budgétaires destinées à financer à promouvoir le dialogue social européen et des projets en matière de coopération transnationale :

- ligne budgétaire 04030301, ex B3-4000, « Relations industrielles et dialogue social », dotée de 12,6 millions d'euros en 2004.
- ligne budgétaire 04030302, ex B3-4002, « Information et actions de formation pour les organisations de travailleurs », fixée à 13 millions d'euros pour 2004. Une grande partie de cette ligne budgétaire est pré affectée : 3,7 millions d'euros pour l'Institut syndical européen, 3,3 millions d'euros pour l'Académie syndicale européenne et 2,5 millions d'euros pour le Centre européen de travailleurs.
- ligne budgétaire 04030303, ex B3-4003, « Information, consultation et participation des représentants des entreprises », fixée à 7 millions d'euros pour l'année 2003.

Les organisations syndicales italiennes peuvent répondre aux appels d'offre européens pour obtenir des cofinancements sur des projets précis.

2.5 Les organisations syndicales ne sont pas soumises à des obligations de transparence de leurs comptes

L'article 39 de la Constitution prévoit que les syndicats soient « enregistrés ». Cependant, les confédérations, en particulier la CISL, se sont toujours fortement opposées à l'adoption d'une loi d'application de cet article, invoquant la nécessité de défendre l'autonomie syndicale. Cette question fait régulièrement l'objet de débats. **Il n'existe donc pas aujourd'hui de dispositions législatives réglementant l'organisation interne et l'activité des syndicats.** Ceux-ci sont des associations de fait.

Dans ce contexte, les syndicats ne sont pas tenus à des obligations de transparence ou de publication de leurs comptes. Néanmoins, les trois grandes confédérations ont choisi de publier tous les ans leur bilan et leur compte de résultat. Il faut noter à cet égard qu'il s'agit des seuls comptes des confédérations, aucun budget consolidé de l'organisation syndicale n'étant établi.

En l'absence de financements publics des syndicats, il n'existe pas de contrôle externe des comptes des syndicats. **Les statuts des confédérations prévoient uniquement des mécanismes de contrôle interne.**

Conclusion

En l'absence de comptes consolidés des organisations syndicales, la mission s'est efforcée de reconstituer, de manière très schématique, les principales ressources des organisations syndicales italiennes. Les montants indiqués dans le tableau ci-dessous ne sont que des ordres de grandeur. La reconstitution a été faite de la perspective des financeurs et ne tient pas compte des mécanismes de répartition internes dans chaque confédération. La mission n'a pas été en mesure de valoriser les crédits d'heures ainsi que les mises à disposition de moyens matériels.

Tableau 3 : Estimations des ressources des organisations syndicales

	Montant en millions d'euros
Cotisations syndicales versées par les adhérents	1065 dont 400 par les adhérents retraités
Autres ressources propres	Nd
Subventions publiques (mises à disposition de fonctionnaires)	Nd
Subventions publiques au <i>patronati</i> (comptabilité distincte de celle des syndicats)	300

Au total, le système de financement des organisations syndicales italiennes se caractérise par les éléments suivants :

- De l'ordre de 1,1 milliard d'euros par an, les cotisations syndicales constituent la principale ressource des syndicats italiens. Associées aux revenus propres générés par les actifs financiers, elles représentent plus de 95% des recettes.
- L'enjeu principal pour les syndicats réside dans le maintien d'un taux de syndicalisation garantissant des ressources propres par le biais des cotisations.
- Pour assurer leur attractivité, les syndicats ont développé des services nombreux d'assistance à leurs adhérents.
- Ils bénéficient surtout de la gestion de services pour l'ensemble des Italiens pour le compte de l'Etat. La gestion des *patronati*, et dans une moindre mesure des centres d'assistance fiscale, fournit l'occasion à tout Italien d'entrer en contact avec un syndicat pour l'accomplissement d'une formalité administrative. Bien que ne tirant pas profit direct du financement public qu'ils perçoivent (au contraire le coût de gestion de ces services serait plus importante que la subvention versée par l'Etat), les syndicats en bénéficient indirectement grâce au nombre important de nouvelles adhésions qu'ils réalisent par l'intermédiaire des *patronati*.

- Les employeurs sont tenus de fournir aux représentants syndicaux les moyens nécessaires à leur action dans l'entreprise, sous forme de crédits d'heures et de moyens matériels. Les dispositions législatives, formulées de manière générale, sont précisées dans les conventions collectives.
- Dans le secteur public, il existe une pratique répandue de mises à disposition de salariés en faveur des organisations syndicales régionales ou nationales et basée sur les conventions collectives.
- Il n'existe pas de financement spécifique de la part des collectivités locales ou des organismes paritaires, ni de subventions publiques directes aux syndicats et d'aide fiscale.
- En l'absence de mécanismes d'enregistrement des syndicats, pourtant prévus par la constitution italienne mais rejetés par les organisations syndicales, celles-ci ne sont soumises à aucune obligation de transparence de leurs comptes. Elles s'en remettent aux dispositifs statutaires de contrôle interne par les adhérents.

Pierre DE SAINTIGNON

Jérôme GUEDJ

Valerie SAINTOYANT

Holger OSTERRIEDER

ANNEXES

Annexe 1
Liste des personnes rencontrées

➤ Ambassade de France en Italie

- Florence MANGIN
Ministre conseillère
- Jean LAPEYRE
Conseiller social

➤ Commission européenne

- Jacky MORIN
Chef d'unité dialogue social à la DG Emploi / Affaires sociales
- Ilias SOTIRCHOS
Administrateur à la DG Emploi / Affaires sociales

➤ Administrations

Ministère du travail

- Paolo REBOANI
Directeur du cabinet technique du Ministre
- Antonella FERRINI
Chef de service, direction générale des politiques de prévoyance (*patronati*)
- Festa ALBINO
- Giulano CAZZOLA
direction générale des politiques de prévoyance (*patronati*)
- Paola URSO
- Luca MELIDONI
Division des affaires internationales

Institut national de prévoyance sociale (INPS)

- Giulano CAZZOLA
Président

➤ Organisation syndicales

CGIL

- M. FINCHETTO
Trésorier confédéral

CSIL

- M. DE SIMONE
Trésorier confédéral
- Luigi CAL
Directeur des affaires internationales

UIL

- Carmelo CEDRONE
Responsable du département international
- Organismes liés aux syndicats

Patronato INCA-CGIL

- Antonio BRUZZESE
Secrétaire général
- M. SORRENTINO

Patronato INAS-CISL

- Giancarlo PANARO
Président
- M. LODETTI
Responsable du département émigration/immigration

➤ Personnes qualifiées

- Tiziano TREU
Sénateur, ancien ministre du Travail
- Andrea CIAMPANI
Professeur à l'université LUMSA de Rome